

RAPPORT
DE M. LE DEPUTE JACQUES FLEURY
BILAN
DE LA MISE EN OEUVRE
DE LA REFORME ENGAGEE EN 1996

Juin 2000

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Historique des services d'incendie et de secours : les limites de la situation d'avant 1996 p.5

TITRE I - ETAT DES LIEUX ET PROPOSITION DE LA COMMISSION p.6

Chapitre I Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS): son organisation p.9

- A1 Le conseil d'administration
- B1 Les propositions de la commission
- A2 Les centres de premières interventions
- B2 Relations service départemental/centre de premières interventions non intégrés
- A3 Les établissements publics interdépartementaux
- B3 La coopération interdépartementale
- A4 Les délégations de signature
- B4 Une souplesse de gestion
- A5 Le bataillon des marins-pompiers de Marseille
- B5 Le retour au droit commun
- A6 Les dispositions manquantes du CGCT

Chapitre II Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS): son financement p.17

- A1 Le contexte et les rumeurs
- B1 Les propositions de la commission

I. Modalités de fonctionnement des SDIS p.18

- a) la fiscalité directe
- b) le transfert du budget du SDIS au conseil général

II. Nouvelles sources de financement p.19

- 1. les sociétés concessionnaires d'autoroutes
- 2. les sociétés d'assurance
- 3. les entreprises
- 4. les facturations des entreprises publiques
- 5. l'Agence régionale d'hospitalisation
- 6. une plus grande participation de l'Etat
- 7. une participation des régions
- 8. une éligibilité au fond social européen

III. Péréquation des charges p.23

- 1. l'Etat
- 2. l'EPID

Chapitre III Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) : les personnels p.25

- A Une construction administrative et statutaire au coup par coup
- B Les propositions de la commission : « il est urgent de mettre de l'ordre »

I. L'équipe directoriale p.26

- 1. une équipe à renforcer
- 2. le recrutement : promouvoir un concept de mobilité

II.	Quelle fonction publique pour les sapeurs-pompiers ?	p.27
III.	Droits du personnel	p.27
	1. Exercice du droit syndical	
	2. CTP commun	
IV.	Les sapeurs-pompiers volontaires	p.28
V.	Le service de santé et de secours médical (SSSM)	p.29
	1. un positionnement inconfortable au sein des SDIS	
	2. une crise du corps des personnels de santé	
	a) l'évolution démographique	
	b) un système de formation à enrichir	
	c) une crise identitaire au sein du SDIS	
Chapitre IV	Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) : la formation	p.31
A	Trop ou trop peu	p.31
	1. Une incohérence géographique qui nuit à la lisibilité du dispositif	
	2. Des dysfonctionnement onéreux	
	a) le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)	
	b) la formation des sapeurs-pompiers volontaires	
	c) un service à sens unique	
	3. Absence d'une démarche qualité	
	a) une formation non reconnue par l'extérieur	
	b) un contenu de formation inadapté	
B	Rendre cohérent un système décousu	p.34
	1. Les structures de formation : vers une plus grande cohérence géographico-administrative	
	2. Le financement de la formation	
	a) le centre national de la fonction publique territoriale	
	b) impliquer davantage la Région et l'Etat	
	3. Le contenu de la formation	
TITRE II -	Les propositions émises par la commission répondent-elles aux difficultés évoquées?	p.36
Chapitre I	Le cadre institutionnel	p.37
Chapitre II	A propos du financement	p.40
I.	Le coût des services d'incendie et de secours	
II.	Les contributions des collectivités	

III. L'évolution du coût des services d'incendie et de secours

1. deux hypothèses peuvent être envisagées
2. les incertitudes d'identification des coûts
3. les recettes nouvelles potentielles

Chapitre III Le personnel et le statut p.45

Chapitre IV La formation p.48

TITRE III - LES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR p.50

Chapitre I Une nouvelle définition et répartition des compétences des services d'incendie et de secours p.51

- I. L'échelon zonal avec la création d'un établissement public interdépartemental
- II. L'échelon départemental : le SDIS
- III. L'échelon communal : les CPI non intégrés

Chapitre II Un financement adapté à chaque niveau d'organisation p.52

- I. Le financement par l'Etat, la recherche de recettes nouvelles et des sources d'économie : trois amortisseurs pour le budget des SDIS
- II. Une affectation des ressources en fonction des compétences détenues
- III. Le financement par les collectivités locales

Chapitre III Les mesures d'accompagnement p.56

- I. L'amélioration du fonctionnement du SDIS
- II. L'évolution des dispositions régissant les personnels

CONCLUSION p.59

INTRODUCTION

Le 21 décembre 1999, le Premier Ministre a chargé Monsieur le député FLEURY d'une mission temporaire auprès du ministre de l'intérieur pour étudier les problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre de la réforme des services d'incendie et de secours introduite par les lois de 1996.

Une commission de suivi et d'évaluation regroupant les acteurs de la réforme a été installée par le ministre de l'intérieur au mois de décembre dernier. La présidence de cette commission a été confiée à Monsieur Fleury.

Ces décisions sont intervenues à la suite des difficultés rencontrées dans de nombreux départements pour la mise en oeuvre de la réforme et du mécontentement exprimé avec fermeté tant par les élus que les sapeurs-pompiers.

La difficulté pour votre rapporteur et la commission n'était pas de définir le champ d'investigation dont le périmètre est assez bien défini par les dispositions législatives de 1996, mais, de s'assurer que les sujets examinés et les propositions qui en découleraient n'engendrent pas alors de nouvelles difficultés dans l'organisation des services d'incendie et de secours et l'environnement dans lequel évoluent ses hommes et ses femmes qui démontrent quotidiennement l'attachement qu'ils portent au bien être de nos concitoyens.

Tout d'abord, pour tenter de comprendre les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de la réforme, votre rapporteur s'est attaché à écouter l'ensemble des membres de la commission ainsi que différentes organisations représentatives des représentants des sapeurs-pompiers et des élus sur les difficultés que les uns et les autres percevaient. Puis, la même démarche a été engagée sur les propositions émises par les différents acteurs de la réforme et en final sur les propositions que votre rapporteur envisageait de formuler.

C'est le fruit de l'ensemble de ces travaux qu'entend retracer le présent rapport en suivant les grands axes déjà évoqués.

TITRE I: ETAT DES LIEUX ET PROPOSITION DE LA COMMISSION

Historique des services d'incendie et de secours : les limites de la situation d'avant 1996

La lutte contre les accidents et les fléaux relève de la responsabilité des maires, en vertu de la loi municipale du 5 avril 1884. Les services chargés de la lutte contre les incendies et des secours étaient donc traditionnellement organisés dans le cadre communal ou intercommunal.

L'émiettement communal a eu pour corollaire la multiplication des corps de sapeurs-pompiers : il en existait plus de 10 000 dont certains n'avaient qu'une existence symbolique. Cette situation ne permettait plus, compte tenu notamment de la faiblesse des moyens financiers de certaines collectivités, d'assurer un niveau de sécurité satisfaisant en tout point du territoire, et identique pour tous. L'égalité devant le risque civil n'était ainsi pas assurée, comme l'ont montré ces dernières années plusieurs sinistres importants. La population ne se satisfait plus d'une couverture parfois aléatoire des risques majeurs, qu'ils soient naturels ou technologiques.

Aussi, la multiplication des risques auxquels ces services étaient confrontés entraîne une évolution progressive de leur cadre d'organisation, du niveau communal à celui du département. Un décret de 1955 a inscrit ainsi dans le droit l'existence dans chaque département du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), établissement public administratif qui prend une place croissante dans l'organisation des secours.

. le décret du 6 mai 1988

Dans cette logique, le décret du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours a permis que les moyens de secours puissent être gérés, en tout ou en partie, par le SDIS, établissement public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, dont la commission administrative, organe de gestion consultatif, était présidée par le président du conseil général. Il faut observer que la mise en oeuvre de cette possibilité ne résout pas pour autant le problème posé par la complexité de l'organisation des services de secours, dans laquelle il est difficile de définir les rôles respectifs d'intervenants dont les attributions sont parfois croisées, des corps communaux ou intercommunaux au SDIS, des maires, du préfet...

Le processus administratif et politique tendant à gérer les moyens et organiser les services au niveau départemental était déjà en cours dans de nombreux départements. Il avait même abouti, dans certains d'entre eux, à la fusion, dans un seul corps départemental de sapeurs-pompiers, des corps communaux et intercommunaux existants. La création d'un corps départemental de sapeurs-pompiers est, en effet, une des conditions majeures de la réorganisation des services dans le cadre du SDIS.

. la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours

Le législateur tire les conséquences de cette évolution par la voie d'un amendement parlementaire devenu l'article 89 de la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, modifié en janvier 1993, qui a rendu obligatoire, à compter du 1er janvier 1995, la gestion par le SDIS de tous les moyens en personnels, matériels et financiers consacrés, dans un département, à la lutte contre les incendies et contre les autres accidents, sinistres et catastrophes. Le principe d'une gestion unique par le SDIS des moyens consacrés par les collectivités locales aux services d'incendie et de secours n'a pas été remis en cause depuis lors ; au contraire, une loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours organise la mise en place de cette gestion dans un délai de cinq ans.

Le texte se traduit donc par un transfert aux SDIS des seuls pouvoirs de gestion exercés antérieurement par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (syndicats, districts, communautés urbaines). Il ne modifie pas les pouvoirs de police du maire et du préfet, en matière de secours et de lutte contre l'incendie.

Cette réorganisation est ainsi un moyen pour rationaliser la gestion des services d'incendie et de secours et donc, indirectement, pour accroître leur efficacité opérationnelle. Il est reconnu que les départements dont les services d'incendie et de secours sont d'ores et déjà organisés et gérés dans un cadre improprement qualifié de "départementalisé" ont enregistré des améliorations dans différents domaines.

C'est dans cette optique qu'a été discutée la loi du 3 mai 1996, en concertation avec les organisations représentant les élus et la profession réunis dans un groupe de travail, qui poursuit quatre objectifs essentiels :

- Moderniser l'organisation territoriale des services départementaux d'incendie et de secours dans le respect des prérogatives des collectivités locales :

Il s'agit d'une loi cadre qui fixe les grands principes à l'intérieur desquels vont s'inscrire les transferts de gestion entre les collectivités territoriales et le nouveau service départemental d'incendie et de secours.

La mise en oeuvre de ces transferts est renvoyée en effet à des conventions locales aussi bien pour ce qui concerne les personnels que l'ensemble des biens.

Le recours à la convention et le délai laissé pour les signer, de cinq ans après la publication de la loi, sont deux facteurs de souplesse qui permettront de bien prendre en compte les spécificités locales.

Il importe de souligner que les députés puis les sénateurs ont supprimé en première lecture l'option accordée aux communautés urbaines de rester en-dehors du cadre de la réforme.

- Optimiser et développer les moyens des services d'incendie et de secours :

L'optimisation des moyens passe tout d'abord par la reconnaissance d'un droit à la formation aux 200.000 sapeurs-pompiers volontaires qui représentent 87 % des sapeurs-pompiers civils. La valorisation, en termes de compétences, des ressources apportées par le volontariat est essentielle au succès des dispositifs de secours. L'optimisation passe aussi par une meilleure coordination des équipements et des affectations de matériels dans le cadre d'un plan départemental d'équipement.

Le développement des moyens se traduit, dans la loi, par la reconnaissance d'une priorité forte, la prévention, grâce notamment au schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, et par des capacités d'intervention plus rapides grâce à la généralisation des Centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (CODIS) et des Centres de traitement de l'alerte (CTA).

La loi a par ailleurs affirmé la présence au sein du SDIS d'un service de santé et de secours médical des sapeurs-pompiers, disposition qui revient à reconnaître pour la première fois dans un texte de ce niveau l'existence de ce service médical qui a connu ces dernières années un accroissement et une diversification considérables de ses missions, alors que le ministère de la santé contestait non seulement son action mais également son existence.

- Renforcer les solidarités locales face aux risques :

La transformation du service départemental d'incendie et de secours en établissement public administratif local totalement responsable de sa gestion permet la mise en place d'un service public commun à l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics intercommunaux intéressés dans le département. La composition du conseil d'administration reflète cette réalité : toutes les catégories de collectivités territoriales ou de leurs groupements du département y sont représentées, la répartition de la majorité des sièges étant pondérée par les contributions financières au SDIS.

La mutualisation des moyens dans le ressort du département est ainsi réaffirmée. Elle est également amplifiée par la possibilité ouverte aux collectivités territoriales de constituer un établissement public interdépartemental pour mieux lutter, grâce à une conjonction de leurs efforts, contre les catastrophes naturelles et technologiques.

Cette mutualisation des moyens est une garantie essentielle pour les usagers d'être secourus rapidement quelles que soient les circonstances de lieu et de temps.

- Respecter le lien historique des sapeurs-pompiers avec les collectivités territoriales :

Le lien entre les volontaires et les maires est maintenu par diverses dispositions : par exemple, les engagements dans les corps communaux (centres de première intervention) demeurent une prérogative communale. De même, nulle suppression de corps communal ou intercommunal ne pourra être mise en oeuvre sans l'accord exprès des intéressés : la loi prévoit l'exclusion des centres de première intervention de la réforme, sauf si la collectivité ou l'établissement public dont ils relèvent en décide autrement. Cette exception vise à leur permettre de conserver s'ils le souhaitent la gestion directe des plus petits centres d'intervention.

Par ailleurs, la loi réaffirme sans ambiguïté l'appartenance des sapeurs-pompiers professionnels à la fonction publique territoriale et ne modifie en rien leur statut. Les règles originales de nomination des officiers sont également maintenues.

La coexistence dans les centres d'incendie et de secours entre volontaires et professionnels implique des solidarités et des complémentarités que la tradition associative des sapeurs-pompiers est de nature à conforter. Cette vie associative doit donc être préservée et développée.

Ces objectifs sont-ils atteints ou en voie de l'être aujourd'hui?

CHAPITRE I: Le service départemental d'incendie et de secours: Son organisation

A.1- Le conseil d'administration

A l'issue des trois premières années de fonctionnement, plusieurs difficultés se sont attachées à la composition, aux modalités de fonctionnement du conseil d'administration ainsi qu'à la durée du mandat de ces membres.

- Durée du mandat, report

Etablissement public commun au département, aux communes et établissements publics intercommunaux, le service départemental d'incendie et de secours est administré par un conseil d'administration dont la composition initiale a évolué du fait de l'intégration des communautés urbaines dans le champ d'application de la loi. La première installation des conseils réalisée entre les printemps 1997 et 1998, conduit à un renouvellement quelques mois avant celui des conseillers municipaux et cantonaux en 2001. Aussi, dans quelques mois, de nombreux services départementaux d'incendie et de secours seront conduits à organiser des élections successives en fonction des résultats obtenus par les membres du conseil d'administration au titre du mandat duquel ils ont été élus.

De fait, le fonctionnement des services sera perturbé durant deux exercices budgétaires et sera préjudiciable d'une part, à la phase terminale des transferts et d'autre part à la modernisation des services.

Au delà de ce constat conjoncturel, il y a lieu de réfléchir sur la durée du mandat en fonction du collège auquel appartient l'élu du conseil d'administration. Les représentants des communes et des établissements publics dont la durée du mandat de base est de six ans sont, au sein du conseil d'administration du service départemental, élus pour trois ans par les collèges respectifs, composés de l'ensemble des communes et des établissements publics et non par les élus de leur collectivité d'origine.

Du fait de la durée de trois ans du mandat des membres des conseils d'administration, il y a obligation d'organiser des élections pour désigner les nouveaux représentants. Cette disposition engendre des coûts importants et mobilise inutilement les élus, les services.

Il est vrai que les représentants du conseil général sont, du fait du fonctionnement de l'institution départementale, réélus tous les trois ans au sein du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours. Cependant, il y a lieu de pondérer cette contrainte, du fait des dispositions réglementaires actuelles (art. 6 du décret n° 1225 du 26 décembre 1997) et de la possibilité pour le conseil général de modifier la désignation de ses représentants à tout moment (art L 3121-23 du CGCT).

Aussi, la durée du mandat de membre du conseil d'administration doit trouver une meilleure corrélation avec la durée du mandat au titre duquel il est élu. Le président et le vice-président doivent quant à eux demeurer élus tous les trois ans.

Par ailleurs, le conseil d'administration, lors du prochain renouvellement, doit conformément aux dispositions de l'article L.1424-24 1^{er} alinéa 2^{ème}, arrêter la nouvelle répartition des sièges proportionnellement aux contributions versées respectivement par le département, les communes et les établissements publics intercommunaux dans le budget du service départemental d'incendie et de secours.

Contrairement aux dispositions ayant servi à l'installation des premiers conseils (article L.1424-46 du CGCT), c'est-à-dire l'ensemble des dépenses des services d'incendie et du secours du département, seules les contributions effectivement versées au budget du service départemental d'incendie et de secours serviront à la répartition. La conséquence de cette mesure est que seules les collectivités

ayant procédé aux transferts et cela six mois avant le renouvellement trouveront une représentativité dans le nouveau conseil. Ceci est valable tant pour les trois collèges qu'au sein de ceux-ci.

- La loi intercommunalité du 12 juillet 1999

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, qui connaît un véritable succès dans sa mise en oeuvre, télescope pour partie les dispositions de la loi 96- 369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

La disparition des structures intercommunales existantes en 1996 au profit des nouvelles formes d'intercommunalité introduites par la loi de juillet 1999 implique, pour la stabilité au sein du conseil d'administration et la garantie d'une représentativité en adéquation avec les financements, de figer la répartition au sein des différents collèges à chaque élection. Néanmoins, il y a lieu d'intégrer l'évolution des structures du fait du développement de l'intercommunalité et de prévoir un dispositif transitoire entre chaque renouvellement.

- Outre-mer : nombre de communes

L'expérience de ces derniers mois vécue dans les départements d'outre-mer et notamment en Guyane et à la Réunion permet de s'interroger sur la pertinence du dispositif de droit commun dans ces départements. La participation des élus aux séances du conseil d'administration est des plus aléatoires, non pas par manque d'intérêt de leur part, mais du fait d'une difficulté technique liée au nombre de communes par rapport au nombre de sièges du conseil d'administration.

Par ailleurs les dispositions introduites par l'article L.1424-49 III relatives à la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon n'ont pas été mises en oeuvre et une situation de blocage existe à l'heure actuelle.

- Représentation des élus des grandes villes, suppléant

La représentation des communes ne peut être assurée que par les maires, alors que celle des établissements publics peut être réalisée par les présidents, les membres des conseils et les maires des communes membres des établissements publics. Cette situation est source d'absence au sein des conseils et du fait des modalités de constitution des listes, les maires des villes les plus importantes souhaiteraient que la représentation des communes puisse également être assurée par les adjoints. En effet, avant la loi de 1996, le suivi du service incendie était souvent assuré par un adjoint.

- Absence de bureau

Les affaires relatives à l'administration du service départemental d'incendie et de secours sont réglées par délibérations du conseil. Cette disposition implique que tous les dossiers sont du ressort du conseil et aucune possibilité de délégation n'a été prévue à une instance représentative réduite.

Ce dispositif introduit un fonctionnement sans souplesse et une mobilisation des élus sur des affaires mineures, au lieu de ne les sensibiliser qu'aux affaires majeures et stratégiques. A l'image des autres collectivités, une instance recevant délégation du conseil est une nécessité.

- Nombre de vice-présidents

Dans le même esprit, la possibilité d'un seul vice-président dont les attributions ont été étendues par la loi du 23 février 1999 est très restrictive dans l'implication des membres des conseils. Un nombre plus élevé de vice-présidents permettrait une meilleure répartition des tâches au sein du conseil, une gestion et un suivi plus dynamiques des affaires.

B.1- Les propositions de la Commission

La Commission partage et valide le constat qui est fait de la situation à laquelle les SDIS sont confrontés. C'est à partir de ces observations que seront discutées les orientations suivantes, fondées sur la nécessité d'apporter davantage de souplesse et de cohérence à un dispositif qui semble indiscutablement en manquer.

Une réorganisation générale de l'épine dorsale décisionnelle est envisagée. Cette dynamique pourrait s'organiser autour des axes suivants :

- Le CA, composition, mandats

La FNSP propose que la Loi fixe une composition unique du conseil d'Administration pour tous les départements, ce qui supprime de facto la composition dérogatoire introduite par le seuil de 900 000 habitants (article L.1424 -2 du C.G.C.T.) et le seuil des 33%.

Par ailleurs, elle souhaite que le Conseil d'Administration ne puisse être composé que de représentants du département, des communes, les représentants des communes étant élus parmi les maires et les adjoints.

Les 22 sièges seraient répartis proportionnellement aux contributions respectives de chacune des collectivités au budget du SDIS.

Pour assurer un bon fonctionnement des rouages du conseil d'administration, il est proposé de supprimer la durée de 3 ans des mandats et de prévoir un renouvellement du conseil d'administration lié aux élections locales concernées.

Le Conseil Général procède à la désignation de ses représentants dans les trois mois suivant chaque renouvellement triennal, l'élection des représentants des communes ayant lieu dans les 3 mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux.

Dans l'immédiat, il serait opportun de prendre une disposition prorogeant les mandats actuellement en cours jusqu'aux prochaines élections locales qui se dérouleront en 2001.

A l'issue des échanges entre les membres de la Commission, la FNSP revient sur sa position et propose le maintien des représentants des établissements publics de coopération intercommunale.

- Outre-Mer

Les membres de la Commission notent les difficultés auxquelles sont confrontés les CASDIS des départements d'Outre-mer compte tenu du nombre de sièges à pourvoir et du nombre de communes ; ils se prononcent pour la mise en place d'un dispositif dérogatoire au droit commun.

- Représentation des élus des grandes villes, suppléances

Un retour au dispositif antérieur aux lois de 1996 est souhaité par l'ensemble des membres de la Commission qui déplorent que seuls les maires puissent siéger au CASDIS. En effet, compte tenu de la multiplication des structures institutionnelles supra- communales dans lesquelles les maires doivent assumer de multiples responsabilités, une possibilité devrait pouvoir être offerte à leurs adjoints d'être candidat pour remplir les fonctions de membre du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours.

- Bureau

Afin de faciliter le travail du SDIS et d'éviter la convocation systématique du Conseil d'administration pour toutes les affaires inhérentes à l'activité d'un SDIS, il est avancé l'idée de créer un bureau

permanent qui pourrait recevoir délégation du conseil d'administration d'expédier les affaires courantes, dans les conditions définies par le conseil d'administration.

Cette organisation administrative induirait une redistribution des délégations de signatures.

Ce point est également repris par toutes les organisations syndicales qui estiment le système de délégations de signatures insuffisant, notamment en direction du directeur départemental et des chefs de services.

La FNSPF propose que l'éventail des possibilités de délégations soit élargi afin de permettre la mise en place d'une gestion déconcentrée de l'établissement public dans le respect des règles en vigueur.

- Nombre de vice-présidents

L'APGIS se déclare favorable à la mise en place de 2 ou 3 vice-présidents pour alléger les charges du président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours.

La Commission, dans son ensemble, est satisfaite des orientations discutées et ne verrait que des avantages à une évolution rapide du dispositif législatif dans ce domaine.

A.2- Les centres de premières intervention

Dans chaque département, l'organisation des services d'incendie et de secours est articulée autour du service départemental d'incendie et de secours et des centres d'incendie et de secours classés centres de première intervention. Le législateur a donné la possibilité aux collectivités gestionnaires de ces centres de transférer à l'établissement public la gestion de leur corps de sapeurs-pompiers.

Cependant, le choix laissé aux collectivités est contrecarré par l'ensemble des dispositions opposables tant aux sapeurs-pompiers qu'aux responsables de ces sapeurs-pompiers. En effet, la protection sociale, la formation sont des compétences dévolues aux services départementaux d'incendie et de secours. De plus, l'article L.1424-12 du C.G.C.T confère à l'établissement public la compétence en matière d'acquisition, de location et de construction des biens nécessaires à son fonctionnement. Pour cela, il détermine les matériels qui seront mis à disposition des centres d'incendie et de secours relevant des communes et établissements publics de coopération intercommunale.

D'autre part, l'obligation de versement des vacations en contre partie des prestations réalisées par les sapeurs-pompiers conduit les autorités à s'interroger sur la pertinence du maintien des centres de première intervention dans le nouveau dispositif départemental de secours.

En effet, il y aurait lieu, dans le prolongement de la volonté du législateur, de permettre l'existence de centres d'incendie et de secours à côté du service départemental, de décliner les dispositions adéquates permettant de préserver ce formidable potentiel humain fort nécessaire lors des interventions multiples ou exceptionnelles tel que cela a été démontré encore une fois en décembre dernier, tout en veillant à la qualité et à la sécurité des hommes de ces structures.

B.2- Relations service départemental / centre de premières interventions non intégrés

La question de la disparition des CPI n'est pas sans faire problème, une majorité des avis recueillis faisant état d'une fonction de proximité des CPI et par-là même de prosélytisme tacite auprès de jeunes qui pourront dans un premier temps s'engager comme sapeur-pompier volontaire puis choisir la voie professionnelle.

Ces effectifs constituent en outre une réserve en matière de défense et de sécurité civiles que chacun s'accorde à estimer précieuse.

En effet, les événements vécus à la fin de l'année 1999, consécutifs à la tempête et au naufrage du pétrolier Erika, ont montré l'utilité primordiale des centres de première intervention qui ont été rapidement sur les lieux des dégâts, lesquels, compte tenu de leur multiplicité sur le territoire, n'étaient pas rejoints dans des délais toujours raisonnables par les équipes de secours. Les sapeurs-pompiers volontaires des CPI ont joué à plein leur rôle auprès d'une population désespérée.

L'AMF insiste sur cet aspect, en soulignant le rôle des CPI qui assument dans bien des régions des fonctions de proximité.

M.Bimbenet, exposant ce qui se passe dans son département, plaide pour une intégration totale des CPI dans le corps départemental, ce qui présente le bénéfice d'équiper matériellement tous les services de la même façon.

Une disparition obligatoire de ces structures est assez mal vécue. La FNSP propose que la réorganisation des CPI *« s'adapte aux réalités locales et que la systématisation de leur disparition soit levée »*.

La FNSPF propose que la volonté du législateur qui permettait la coexistence d'un dispositif départemental de corps communaux soit traduite dans l'ensemble des autres dispositions de la Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 notamment dans son article 12, qui désigne comme seul compétent le SDIS pour « acquérir ou louer les matériels nécessaires aux missions des centres d'incendie et de secours relevant des communes et des établissements publics de coopération intercommunale » dont « il en assure la gestion et l'entretien ».

Le schéma envisagé conduirait à ce que les Communes conservassent une part de leurs compétences en intégrant le personnel au corps départemental (lequel serait alors compétent en matière de protection sociale, de formation, d'allocation de vétérance et d'aptitude physique et médicale des sapeurs-pompiers volontaires des centres de première intervention communaux ou intercommunaux) mais en rétablissant le matériel et le casernement à la responsabilité des communes.

Afin de conserver la cohérence en matière d'équipement, l'avis du SDIS serait requis en ce qui concerne les matériels.

Cette orientation fédérale est nouvelle dans l'approche des CPI et des hommes mais, comme toute idée neuve, elle demande à être développée avec précaution.

A.3- Les EPID

Un établissement public interdépartemental ayant pour objet l'acquisition ou la location des moyens matériels destinés à la lutte contre les incendies de forêt ou les catastrophes naturelles et technologiques peut être créé, dans une même zone de défense, par délibérations concordantes des conseils généraux et après avis des conseils d'administration des SDIS concernés.

Cet établissement peut également concourir à la formation des sapeurs-pompiers, dans les conditions prévues par une convention conclue avec l'Etat ou tout établissement public compétent dans ce domaine.

Deux difficultés majeures ont entravé la mise en oeuvre de ce dispositif : le périmètre retenu par le législateur d'une part et d'autre part, l'obligation de passer par le conseil général pour la création de l'établissement public interdépartemental.

Aujourd'hui le constat est probant ; aucun établissement n'a vu le jour.

B.3- La Coopération interdépartementale

L'existence d'un nouvel échelon administratif ne semble pas faire l'unanimité, la CGT s'opposant au rajout d'un échelon administratif supplémentaire, qui lui paraît susceptible de nuire à la cohérence de l'ensemble.

La FNSP, qui juge les dispositions actuelles inadaptées et incohérentes par rapport aux principes de la loi du 3 mai 1996, plaide pour un certain nombre de réformes, notamment le maintien de la zone de défense comme critère territorial de référence - ce qui crée pourtant un véritable problème aujourd'hui lorsque des coopérations ont été mises en oeuvre entre plusieurs départements appartenant à des zones de défense différentes - et le transfert de responsabilité en matière d'organisation de concours et d'examens, d'acquisition ou de location de matériels.

Chacun note néanmoins la nécessité d'une entente interdépartementale au sein d'une même zone de défense, ainsi qu'une meilleure organisation et coordination des concours de recrutement tout comme la création d'un lieu d'abondement des crédits de l'Etat.

L'APSYS fait part de son expérience et note que la velléité de création d'un EPID avait animé de nombreux SDIS mais que l'entreprise a tourné court en raison de difficultés institutionnelles insurmontables.

La FNSP propose en outre d'arrêter la composition de l'organe délibérant aux seuls représentants des conseils d'administration des SDIS des départements concernés afin d'assurer une plus grande cohérence de la représentativité au sein de cet établissement.

Quant aux recettes de cet établissement, la FNSPF souhaite qu'il soit précisé que les recettes de cet établissement public interdépartemental sont constituées de subventions de l'Etat et des collectivités territoriales, des contributions des SDIS concernés et du Conseil Régional (en raison de sa compétence en matière de formation).

Ces propositions sont perçues comme une voie raisonnable par les membres de la Commission.

A.4- Les délégations de signature

L'organisation actuelle des services départementaux d'incendie et de secours telle qu'elle résulte de la loi du 3 mai 1996 codifiée précise que sous l'autorité du président du conseil d'administration, le directeur départemental des services d'incendie et de secours assure la direction administrative et financière de l'établissement. Il peut recevoir délégation de signature du président. Par ailleurs, le président, sous sa responsabilité et sa surveillance, peut déléguer sur le fondement de l'article 19 du décret du 26 décembre 1997, sa signature aux agents exerçant, sous l'autorité du directeur départemental des services d'incendie et de secours des responsabilités dans les domaines administratifs et financiers.

Ainsi peuvent recevoir délégation de signature du président, en cas d'absence ou d'empêchement du DDSIS et dans la limite de leurs attributions, le directeur - adjoint, le responsable des affaires administratives et financières et les chefs de groupements.

Le nombre limité de possibilités de délégation et l'organisation territoriale éclatée des services départementaux d'incendie et de secours entraîne des irrégularités dans la gestion de ces établissements.

B.4- Une souplesse de gestion

Les membres de la commission insistent tous sur la nécessité d'assouplir la gestion au quotidien du SDIS en réaménageant le système de délégations de signatures. Inséré dans le processus global d'amélioration du fonctionnement administratif, cette procédure d'élargissement de la délégation de signatures aux collaborateurs chefs de service directs est à rapprocher du travail du bureau en marge des conseils d'administration : allégé des tâches non problématiques, le CASDIS trouverait le temps de s'attacher aux questions plus délicates, sans être dans l'obligation de se réunir pour chaque sujet abordé.

A.5- Le bataillon des marins-pompiers de Marseille

La situation particulière que connaît la ville de Marseille depuis le décret - loi de 1938 engendre des tensions dans l'organisation opérationnelle au sein du département des Bouches du Rhône. La loi de 1996 a précisé que les dispositions relatives aux articles 3, 4 et 7 étaient opposables à la ville de Marseille.

Le projet de création d'une communauté d'agglomération renforce les difficultés dans la répartition des rôles entre le BPM et le service départemental d'incendie et de secours.

D'autre part, la coordination sur des interventions importantes dans les zones frontières devient source de difficultés.

Par ailleurs, la fin du Service National, la suppression de la subvention versée avant 1989 à la Ville de Marseille ont conduit à propulser ce dossier au coeur de l'actualité.

B.5- Le retour au droit commun

Une unanimité extrêmement claire unit tous les membres de la commission à l'évocation du cas marseillais.

Tous s'accordent à dire que ce cas est une aberration institutionnelle qui ne saurait perdurer. La juxtaposition du bataillon des marins -pompiers et du SDIS nuit à la lisibilité de l'organisation des secours sur ce territoire et génère beaucoup de difficultés en matière de coopération opérationnelle, et par conséquent beaucoup d'insatisfaction.

Si la FNSP fustige la spécificité marseillaise, en la qualifiant de coûteuse et d'inopportune, toutes les organisations syndicales notent la difficulté à conserver un corps militaire qui décourage la vocation de jeunes volontaires.

Une déclaration unanime et formelle s'établit pour refuser la militarisation d'autres corps.

A.6- Les dispositions manquantes du code général des collectivités territoriales

L'article 50 de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours a pour effet de rendre applicables aux services départementaux d'incendie et de secours certaines dispositions du C.G.C.T. qui fixent le cadre juridique du fonctionnement du département.

Cependant, l'analyse des règles ainsi transposées aux SDIS en raison de la modification de l'article L.3241-1 du C.G.C.T. révèle d'une part que certaines de ces règles sont inutiles ou inapplicables à l'établissement public, d'autre part des vides juridiques liés aux erreurs produites lors même de la création du C.G.C.T.

Il y a lieu de rendre opposables aux services départementaux les règles d'adoption et d'exécution des budgets ainsi que celles relevant du contrôle budgétaire, les règles relatives aux comptes des collectivités territoriales ainsi que celles concernant la publicité et l'entrée en vigueur des actes et enfin les règles relatives aux dispositions générales aux recettes, à l'engagement des dépenses et au comptes du département.

Le principe de rendre opposables les règles du CGCT qui permettent un fonctionnement clair de l'établissement public est acquis par tous les membres de la commission.

CHAPITRE II: Le service départemental d'incendie et de secours: Son financement

A.1- Le contexte et les rumeurs

Depuis le vote des lois de 1996 et la mise en oeuvre de la réforme, une incompréhension grandissante entoure les transferts de gestion. Pour de nombreux élus, l'incidence du coût des services d'incendie et de secours devient insupportable dans la fiscalité locale et de multiples demandes de clarification des coûts sont formulées par les uns et les autres.

Le système de financement existant avant les lois de 1996 reposait sur un dispositif de flux croisés plus ou moins conséquents en fonction des départements.

Néanmoins, la première estimation pertinente fut réalisée lors de l'installation des premiers conseils d'administration des services d'incendie et de secours par les commissions administratives en formation restreinte où ne siègent que les élus. Cette estimation a servi à la répartition des sièges entre les trois entités conseil général, communes et établissements publics intercommunaux au titre de l'article L.1424-24 2^{ème} paragraphe.

Elle a permis d'établir le coût des services d'incendie et de secours à 11,7 Milliards de Francs soit 226 F / hab (valeur 99) réparti respectivement à hauteur de 5,2 Milliards de Francs pour le budget des services départementaux d'incendie et de secours et 6,5 Milliards de francs pour le budget des collectivités gestionnaires de corps de sapeurs-pompiers.

Le financement du service départemental d'incendie et de secours est assuré par le biais des contributions des communes, des établissements publics intercommunaux et du département. Ces contributions constituent des dépenses obligatoires et sont arrêtées par délibérations prises à la majorité des deux tiers par le conseil d'administration du service départemental.

Avant le 1^{er} novembre de l'année précédant l'exercice ces contributions doivent être notifiées aux maires, aux Présidents des établissements publics intercommunaux et au Président du Conseil Général.

Lorsque cette condition n'est pas remplie, le législateur a prévu un ensemble de dispositions permettant de fixer les contributions selon des critères précis, à savoir la population et le potentiel fiscal tout en tenant compte de la répartition antérieure entre les collectivités.

Aujourd'hui, dans le fonctionnement des services départementaux, certaines contraintes nécessaires au moment du vote des lois mériteraient d'être révisées.

Par ailleurs, force est de constater que la mutualisation souhaitée par les parlementaires n'a pas été mise en oeuvre globalement sur l'ensemble du territoire et que les collectivités qui assuraient une part importante du financement continuent d'assumer des charges conséquentes. Aussi, la question des ressources nouvelles pour le service départemental est soulevée par tous les élus.

B.1- Les propositions de la Commission

L'article 35 de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996, relative aux services d'incendie et de secours, arrêtant le 1^{er} novembre comme date butoir de notification du montant prévisionnel des contributions aux maires, Présidents des EPCI et Présidents des Conseils Généraux, doit être modifié pour repousser cette date au 1^{er} janvier, ce qui permettrait d'obtenir une plus grande cohérence avec les différents votes des budgets locaux et une plus grande souplesse de fonctionnement pour le service départemental.

L'article 29 de cette même loi impose la majorité des deux tiers des membres présents pour l'adoption des délibérations du conseil d'administration. Cette règle est unanimement décriée et semble devoir

faire l'objet d'une révision, compte tenu des difficultés grandissantes rencontrées pour l'adoption du budget. Son adoption risque de se heurter à l'avenir à une impossibilité formelle.

Les actes du conseil d'administration pourraient en outre faire l'objet d'une publication au sein du recueil des actes administratifs du Conseil Général, si le SDIS n'a pas mis en place son propre recueil.

I- Modalités de financement des SDIS

En marge des débats, quelques observations préalables relatives aux modalités de contribution ont été avancées.

D'une manière générale, toutes les représentations syndicales s'insurgent contre l'emploi du terme de « *dérive financière* » pour qualifier l'augmentation des dépenses auxquelles les SDIS doivent faire face.

Si les solutions proposées diffèrent dans leur forme, elles ne diffèrent cependant pas dans leurs visées ; en effet, chacun souhaite une réforme du mode de financement des SDIS, fondée sur une plus grande transparence du budget alliée à une simplification des procédures, ainsi qu'une, comme le souligne la C.G.T., plus grande responsabilisation des citoyens- contribuables.

Cette volonté commune a été maintes fois réaffirmée au cours des débats.

Sur un plan institutionnel, la FNSP propose en outre de supprimer l'obligation du débat sur les orientations budgétaires, « *procédure lourde est inutile dans le cas d'un établissement public à compétence unique* ».

L'APGIS quant à elle revient sur l'article 29 de la Loi et insiste sur la nécessité d'abroger l'obligation de voter à la majorité des 2/3.

Enfin, la CGT souhaite donner un rôle pivot au SDACR (Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques) dans l'élaboration du budget du SDIS car « *ce système permet de conduire une analyse très fine des risques sur laquelle doit déboucher une évaluation correspondante des moyens humains et financiers* ».

a) La fiscalité directe

La première voie qui est explorée est celle de la fiscalisation afin de renforcer l'idée d'un financement direct « *de la poche du contribuable au SDIS* ».

La FNSP exprime son attachement à ce principe et souhaite vivement que la solution retenue s'inscrive dans cette dynamique.

L'APGIS souhaite explorer le dispositif élaboré dans le cadre de la Couverture Maladie Universelle (CMU) dans l'hypothèse où il serait déclinable. Une exemplarité en la matière serait tout à fait appréciable pour le montage d'un nouveau système de financement.

Les membres de la Commission se déclarent favorables à une fiscalisation ; si la fiscalisation intégrale du budget du SDIS est vite écartée, une préférence demeure quant à la solution d'une fiscalisation du surplus budgétaire non couvert par les participations des collectivités locales.

Deux possibilités se font jour :

- Ce besoin supplémentaire de crédits est directement prélevée par le SDIS :

La discussion qui naît autour de la problématique de la nature de celui qui lève l'impôt, naturellement légitime quand il est élu au suffrage universel direct, fait naître à son tour un débat sur la place du Président du Conseil d'Administration du SDIS à l'échelon local.

Compte tenu de l'importance des missions et de l'assise territoriale du SDIS, l'élection du Président du Conseil d'Administration au suffrage universel direct est avancée.

Cette position est clairement tenue par l'APGIS qui estime que la place prise au plan institutionnel par des entités comme les SDIS ou les syndicats intercommunaux renverse progressivement le schéma politique traditionnel établi sur l'équilibre entre les différents élus locaux que sont les maires et les conseillers généraux. L'importance des sujets traités, des budgets gérés et des responsabilités qui en découlent induirait que le président de chacune de ces structures soit élu au suffrage universel direct.

- Ce besoin supplémentaire de crédits est fiscalisée au profit du Conseil Général qui le reverse au SDIS :

Cette hypothèse comporte le risque que la fiscalité des différentes collectivités locales ne se traduise par une diminution proportionnelle à l'accroissement de la part de ce nouvel impôt.

b) Le transfert du budget du SDIS au Conseil Général:

L'hypothèse de fondre le budget du SDIS dans celui du Conseil Général rencontre peu d'adhésions à deux titres.

Tout d'abord, cela marquerait un retour en arrière puisqu'il s'agirait de faire des SDIS des services du Département ; ensuite, une telle satellisation peut paraître surprenante en raison de la totale absence de prérogatives en matière de sécurité civile dévolue au Département.

L'APGIS ne souhaite pas que cette solution soit retenue et souligne que ce changement conduirait à une véritable révolution dans les rapports entre le SDIS et le Conseil Général et que cela ne serait pas sans créer de difficultés majeures non seulement dans les rapports que ces deux structures seront amenées à entretenir entre elles mais aussi dans leur fonctionnement interne.

Il apparaît par conséquent que plutôt que de fondre le budget du SDIS dans celui du Conseil Général, il serait préférable d'envisager une plus grande implication du Département dans le budget du SDIS afin de mettre fin, une fois pour toutes, au rôle de perpétuel « *quémandeur* » financier que l'on fait tenir au Président du CASDIS.

L'APGIS et la CGC interviennent vivement sur ce sujet, et notent que la sécurité de la population ne peut dépendre de « *palabres de marchands de tapis* », l'APGIS insistant sur « *l'incongruité pour un président de SDIS d'aller marchander son budget* ». La FNSP juge ce rôle indigne.

Pour l'APGIS, « *le Conseil Général pourrait voir sa fonction actuelle renforcée s'il intervient comme régulateur des contributions actuelles* ».

La FNSP insiste sur cet aspect, estimant qu'une plus grande implication du Conseil Général dans le financement des SDIS affirmerait la légitimité de cette collectivité locale seule susceptible d'assurer une véritable péréquation entre les contribuables du département.

II- Nouvelles sources de financement

Unanimement conscients d'une augmentation des budgets des SDIS et des nouvelles charges qui pèsent sur ces services, un tour d'horizon du fonctionnement ordinaire des services de secours est dressé.

Divers dysfonctionnements dans l'exercice quotidien de l'activité des sapeurs-pompiers auront été signalés lors des entretiens. La gamme en est variée et la résolution de ces difficultés pourrait présenter un double avantage pour les SDIS : réduire une partie de leurs dépenses indues et ouvrir la voie à de nouvelles sources de financement.

1. Les Sociétés concessionnaires d'autoroutes:

Les sociétés d'autoroute sont des entreprises privées, et, malgré le risque qu'elles génèrent, ne disposent pas de services de sécurité dédiés aux secours à personnes et à la protection incendie des utilisateurs. En n'assumant pas cette gestion sur leur territoire concédé, puisqu'il y a recours aux services publics, il est anormal qu'elles ne participent pas au financement des services d'incendie et de secours.

Cette absence de participation est d'autant plus surprenante que les services de gendarmerie sont pris en charge. En effet, la création d'un fonds de concours, annulé par le Conseil d'Etat dans un arrêt de novembre 1996, avait permis la prise en charge de l'ensemble des frais des forces de gendarmerie intervenant sur le secteur concédé.

Depuis, cette prise en charge a été relayée par les dispositions du décret n° 97-606 du 31 mai 1997 instaurant une redevance due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour occupation du domaine public et modifiant le code de la voirie routière, donnant ainsi le bénéfice aux services de gendarmerie d'une dotation par le biais d'une taxe domaniale.

A noter que même lors de leurs déplacements sur le réseau autoroutier pour une intervention d'urgence hors de ce périmètre, les services de secours sont assujettis au paiement des taxes de péage au même titre que l'usager banal, ce qui alourdit les frais de l'intervention.

Aussi, les services de secours, dans la même logique que pour les services de la gendarmerie, pourraient être exonérés de ces dépenses supplémentaires et à leur tour pris en charge dans les mêmes conditions.

2. Les Sociétés d'assurance

A l'instar de nos voisins européens, les sociétés d'assurance pourraient participer au financement des SDIS, ne serait-ce que parce qu'elles ont augmenté la cotisation de leurs adhérents pour un certain nombre de risques qui nécessitent parallèlement un outillage de secours particulièrement lourd et onéreux.

Cette hypothèse de financement fait en outre écho à la proposition de loi Lajoinie (30 juin 1999) visant à la contribution des compagnies d'assurance à l'investissement et au financement des services départementaux d'incendie et de secours. Elle vise à l'institution d'une taxe additionnelle à la taxe sur les conventions d'assurance, d'un taux inférieur à 1% des primes ; cette taxe serait « acquittée par l'assureur et perçue au profit des services départementaux d'incendie et de secours afin de participer à leurs dépenses d'investissement et de fonctionnement ».

Cette proposition a reçu un avis défavorable du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au motif que ce système pèserait encore davantage sur des contrats d'assurance déjà fort élevés par rapport à la moyenne européenne et contreviendrait à l'engagement gouvernemental de ne pas alourdir les prélèvements obligatoires.

Il pourrait par conséquent être envisagé que l'Etat reverse aux SDIS une part des taxes qu'il perçoit sur ces contrats d'assurance.

Il est à noter que cette proposition remporte un soutien massif de tous les membres de la commission et au-delà.

En effet, lors de la réunion des Directeurs Départementaux des Services d'Incendie et de Secours, l'un d'entre eux soulignera que sur les 10 000 interventions assumées par son SDIS lors de la tempête de la fin 1999, 8 000 l'ont été pour le compte des compagnies d'assurances. En effet, celles-ci ont inclus dans leurs contrats une clause créant obligation pour l'assuré de prendre les mesures nécessaires pour limiter les dégâts et notamment par la couverture des toitures abîmées. Ces travaux, lorsqu'ils sont assurés par les artisans, sont remboursés. A priori, les Sociétés d'assurance ont

recommandé de faire appel au service public pour les exonérer des frais. En l'occurrence, ces tâches ont été demandées aux sapeurs-pompiers.

3. Les entreprises

La CGT évoque le cas des entreprises qui génèrent un risque et qui, parallèlement, suppriment leurs services de sécurité internes, laissant alors le soin aux services de secours publics de pallier les difficultés qu'ils contribuent à générer et à alourdir. « Celles qui ont un engagement préventif pourraient payer moins cher ».

L'APSYS estime que la solution de faire payer les entreprises serait redondante avec le paiement de la taxe professionnelle dont s'acquittent déjà ces établissements et qui prend en compte cet aspect de dangerosité.

4. Les facturations des entreprises publiques

De la même façon que les sociétés autoroutières ne font aucune différence de service entre les usagers de la route et les services de secours placés dans l'obligation de venir intervenir sur le réseau autoroutier, les entreprises publiques comme France Telecom pourraient envisager de proposer une tarification particulière pour des services de secours qui sont paressence des usagers particuliers.

La CGT défend cette position en proposant que d'une manière générale des négociations soient menées auprès des entreprises publiques pour une tarification particulière à l'endroit du SDIS.

5. L'ARH

La réforme du découpage hospitalier pèse très lourd sur les SDIS et ce, à deux niveaux.

Tout d'abord, la disparition d'établissements de soins rallonge les trajets et les durées de transports de patients qui ne sont pas accueillis soit à proximité de l'accident soit à proximité de leur domicile. La durée d'immobilisation de l'équipe d'intervention associée à un besoin de carburant supérieur et une usure plus rapide génèrent un coût qui pèse toujours davantage sur les SDIS.

En outre, ce phénomène conduit, pour assurer une couverture opérationnelle adéquate, à un renforcement du dispositif SDIS.

Enfin, les services de secours se sont peu à peu trouvés dans l'obligation de se substituer à un service de transport hospitalier défaillant sans pour cela bénéficier des avantages consentis aux ambulances.

Pour ces différentes raisons, l'éligibilité à l'ARH des SDIS paraît tout à fait légitime : cette hypothèse rallie tous les suffrages.

La FNSP estime que la part de l'ARH consomme de 10% à 20% le budget du SDIS.

L'AMF émet cependant des réserves à cette solution en estimant que le contexte actuel, marqué par les difficultés financières de la sécurité sociale, voue à un échec certain l'examen d'une charge supplémentaire.

6. Une plus grande participation de l'Etat

Pour tous, une confusion des rôles de chacun des services de l'état, direction départementale de l'Equipement, Gendarmerie, ..., dans la gestion des secours s'est peu à peu instaurée et les SDIS portent souvent seuls la responsabilité de cette gestion et les frais qui en découlent.

Bien que le souhait très largement partagé et exprimé de ne pas voir les SDIS gérés exclusivement par l'Etat, au risque pour ces services de s'engager dans une progressive paupérisation, il est généralement admis que l'Etat devrait davantage abonder dans le financement des SDIS. Il pourrait intervenir de deux façons :

- La première, générale, viserait à redéfinir les compétences de chacun des services de l'Etat, afin d'éviter que les services de sapeurs-pompiers effectuent les tâches des services de la gendarmerie nationale ou de la direction départementale de l'équipement, sur les lieux d'un accident par exemple. Le secours à personnes n'inclut pas le balisage de l'accident et la police de voirie, ni le nettoyage de la chaussée concernée.
- La seconde consisterait à une participation directe plus conséquente de l'Etat au financement des SDIS :

- . Par la prise en charge par le biais de subvention de la part « fiscalisable »
- . Par une augmentation de la DGE :
Il conviendrait à cet égard de noter que les SDIS confrontés à des difficultés financières et limités dans leurs dépenses d'investissement se voient également pénalisés dans leur fonctionnement puisque la DGE n'intervient qu'en appui d'une dépense d'investissement.
- . Par une réévaluation de la DGF :
La CGC se fait le porte-parole de ses collègues en rappelant que la sécurité civile est une compétence conjointe de l'Etat et des collectivités territoriales et qu'il ne serait que justice que la part de l'Etat soit plus importante. Une augmentation sensible de la DGF ne serait pas aberrante.

Il convient à cet égard de noter qu'une DGF attribuée aux SDIS permettrait de limiter l'appel à contributions sachant que plus l'appel à contributions du SDIS sera fort, plus la contribution de l'Etat vers les collectivités locales sera élevée.

L'AMF prend appui sur les enseignements dévoilés par un SDACR conduit de façon satisfaisante pour proposer ce système d'évaluation des risques comme critère de réévaluation du taux de DGF.

L'APGIS renchérit sur cette proposition en notant que ce sont les départements qui travaillent le plus à la sécurisation de leurs habitants qui se voient pénalisés par une augmentation de leurs coûts de fonctionnement. Une compensation financière de la part de l'Etat prend alors toute sa légitimité.

7. Une participation des Régions

La région ayant dans son domaine de compétences la formation, il ne serait pas absurde de considérer que les programmes de formation des sapeurs-pompiers fassent l'objet d'une prise en charge financière régionale, au même titre que la formation professionnelle.

La Région assumerait là ses compétences de droit commun.

Enfin, nonobstant la complexité des financements croisés, que craint l'AMF, la CGT plaide pour qu'il soit demandé aux Régions une participation au financement de leurs SDIS, au même titre que les autres collectivités locales.

Cette voie de financement peut s'inscrire dans une participation soit au titre du budget du SDIS soit à celui des EPID.

8. Une éligibilité au fonds social européen

L'extension du champ de financement des SDIS par les fonds européens permettrait également de financer les actions de formation à destination des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires.

L'association des deux sources de financement ordinaires en matière de formation que sont la Région et l'Europe inscrirait le fonctionnement du SDIS dans une démarche logique et tout à fait comparable à celle suivie par tous les autres établissements chargés de formation professionnelle.

III- Péréquation des charges

L'AMF pose la question de la nécessité d'une péréquation des charges en évoquant deux problématiques principales.

Il convient tout d'abord de s'interroger sur le niveau de dépenses nécessaires d'un SDIS pour un fonctionnement normal. Quelles sont les dépenses indispensables à un fonctionnement quotidien ?

Pour apporter une réponse fine à cette question, encore faut-il pouvoir s'appuyer sur une liste des risques récurrents et adapter par là même les moyens nécessaires à leur prise en charge.

Une analyse des risques par typologie, différenciant les risques industriels des risques de protection civile et de santé serait susceptible de répondre à cette demande.

La FNSPF note que cette démarche serait en outre en phase avec une opinion publique aujourd'hui prête à accepter que des risques relèvent du domaine assurantiel, d'autres des collectivités et d'autres des individus.

1. L'état

Par le biais de la DGF, l'Etat pourrait assurer une égalité de qualité d'offre de services des SDIS, permettant à des départements dont les ressources sont limitées et soumis à de forts aléas de se doter du matériel dont ils ont besoin.

Certes la DGF est une dotation dont l'équilibre est délicat, mais il y a lieu de réfléchir sur la question, même si le SDIS ne jouit pas d'une autonomie propre.

Ceci serait de nature à répondre à la forte demande des élus et du corps des sapeurs-pompiers pour qu'une aide au titre des recettes de fonctionnement de l'établissement soit engagée. Chacun s'accorde à estimer que ce point est primordial pour une juste appréhension de la problématique du financement des SDIS.

2. L'EPID

L'existence de l'EPID ouvre la voie à deux types d'économies substantielles pour les SDIS.

Tout d'abord, l'EPID, compte tenu de son assise territoriale, pourrait assumer des fonctions d'organisation des concours et examens afin de pallier les différences notables entre départements.

Il pourrait également assumer en la matière une partie de la formation locale à destination des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. (Cet aspect sera développé plus avant dans le chapitre consacré à la formation).

Enfin, comme le souhaite la FNSP, l'EPID pourrait être la structure porteuse de l'organisation de colonnes de renfort ainsi que l'établissement assumant la mutualisation des secours.

Il est en effet acquis pour toutes les représentations syndicales que la dotation de chaque SDIS en matériel spécialisé est absurde.

Compte tenu de l'occurrence de certains risques et des spécialisations en cours dans chaque corps de sapeurs-pompiers, il est inutile de monter dans un même périmètre géographique plusieurs équipes très spécialisées comme des équipes de spéléologie ou nucléaire, biologique, chimique dans des régions qui ne subissent pas cet aléa.

L'EPID, en se portant acquéreur du matériel spécialisé et en le mettant à disposition des SDIS sollicités, assumerait là le rôle très appréciable de mutualisation des moyens, ce qui ne serait pas sans incidence sur les coûts.

CHAPITRE III: Le service départemental d'incendie et de secours: Les personnels

A - Une construction administrative et statutaire au coup par coup

Au fil du temps, les missions se sont diversifiées, l'évolution des technologies a considérablement modifié les opérations des services, que l'on appelle encore d'incendie avant l'apposition du vocable secours, beaucoup plus adapté. Depuis, le sapeur-pompier est devenu un généraliste du secours, accomplissant des missions plus complexes et multiples, dont l'action s'effectue dans l'urgence.

L'évolution pour les acteurs suit un cheminement différent. Il est intéressant de remarquer que dès 1875 s'installent deux systèmes parallèles : les corps de sapeurs-pompiers avec des centres de secours sous l'autorité des maires et un service départemental avec l'inspecteur départemental placé auprès du préfet. Les missions de ces deux services apparaissent complémentaires, les corps de sapeurs-pompiers distribuant les secours et le service départemental assurant la coordination de l'ensemble du système.

Les deux entités fonctionnent et sont gérées par des autorités indépendantes et le lien qui les rassemble, limité au commandement des opérations depuis 1953, se renforce au gré des initiatives locales.

La spécificité reconnue aux sapeurs-pompiers par la loi du 24 janvier 1984 de la Fonction Publique Territoriale s'explique au travers des particularités suivantes :

- les conditions psychologiques et physiques du travail dans l'urgence face à un risque avéré ;
- les missions placées sous la responsabilité de deux autorités : le maire et le préfet ;
- la maîtrise des techniques et tactiques opérationnelles impliquent des moyens de plusieurs unités voire de plusieurs départements dans des domaines complexes et polyvalents ;
- une organisation du service calquée sur le modèle militaire ;
- la co-nomination des officiers (collectivité d'emploi - Etat) dans le grade et pour certaines responsabilités dans la fonction ;
- le fonctionnement du service 24 heures sur 24 ;
- la gestion d'un service public placé sous la responsabilité d'un conseil d'administration composé d'élus ;
- la nomination par le seul ministre de l'intérieur des directeurs départementaux.

Cependant, le cadre statutaire actuel antérieur à la loi de 1996 s'est contenté d'intégrer la filière sapeur-pompier dans l'architecture de la Fonction Publique Territoriale.

L'organisation départementale découlant de ces lois n'apporte pas seulement une dimension géographique différente mais un bouleversement dans les modes de gestion et opérationnels ainsi qu'une interconnexion des missions de gestion, d'étude technique et de conception entre les anciens services départementaux et les anciens corps.

Aussi c'est à la fois l'ensemble des organigrammes qu'il est nécessaire de redéfinir en repositionnant chacun des acteurs, qu'ils soient élus, directeur, adjoint du directeur ou ancien chef de corps communal ou intercommunal, ou agent de maîtrise, ou qu'ils soient agents des filières administratives et techniques.

B - Les propositions de la Commission : « Il est urgent de mettre de l'ordre »

Préalablement aux débats qui ont entouré la question du statut de l'équipe directoriale, quelques observations portant sur la place du SDIS dans le système institutionnel local ont été avancées.

La dualité entre le président du conseil d'administration et le préfet semble être mal vécue. Le partage des compétences entre les deux autorités semble arbitraire et illégitime aux yeux du président de l'Association des Présidents des services départementaux d'incendie et de secours. M.Dejonghe propose que les affaires ordinaires et quotidiennes d'un service départemental d'incendie et de secours soient sous la houlette du président qui s'efface au profit du préfet quand la situation à gérer prend une ampleur telle que l'autorité légitime du commandement des opérations doit revenir à l'Etat.

Cette position fait écho à celle de l'Association des Maires de France qui estime que dans le cadre d'une juste décentralisation, chaque entité juridique est mise devant des responsabilités, qu'elle fait siennes et qu'elle est en devoir d'assumer. Seul l'Etat semble échapper à cette règle et n'assume que partiellement les responsabilités qu'il fait prendre aux autres collectivités. En effet, c'est l'Etat qui décide et ce sont les collectivités qui assument, que ce soit pour les personnels, les matériels ou la mise en oeuvre opérationnelle.

Il ne serait pas absurde de s'interroger sur cette incohérence et de tendre à en rectifier les effets négatifs.

I - L'équipe directoriale

1. Une équipe à renforcer

Outre ce partage des compétences, une autre ambiguïté pourrait être levée par une plus grande démarcation entre les fonctions opérationnelles et les fonctions de gestion du DDSIS.

L'APSYS serait favorable à la mise en place d'une équipe de direction quadricéphale, intégrant sous la houlette d'un directeur départemental assimilable à un Directeur Général des Services, un Directeur Adjoint chargé des affaires opérationnelles, un Directeur Adjoint chargé des ressources humaines et des affaires financières et un Directeur Adjoint à la tête du service de santé et de secours médical.

Cette équipe directoriale serait composée de postes fonctionnels pour l'APSYS ; postes fonctionnels qui peuvent être rattachés à l'Etat, ce à quoi s'oppose très nettement la CGT qui note dans ce mouvement une profonde contradiction avec un approfondissement de la dynamique de décentralisation.

La FNSP s'y oppose fortement en arguant du fait que l'appartenance de l'équipe directoriale à un corps d'Etat créera un fossé avec les élus, dégradant ainsi un climat de confiance pourtant nécessaire.

La question de l'appartenance des ces postes à la Fonction Publique d'Etat ne recueille par conséquent pas l'unanimité.

La FNSP s'oppose également à une scission si nette entre le Directeur Adjoint chargé de la gestion et le Directeur Adjoint chargé de l'opérationnel, tout comme à l'émergence d'une direction des services de santé, sous la coupe d'un Directeur Adjoint.

Cette proposition s'inscrit néanmoins dans le cadre d'une demande unanime de réforme du fonctionnement de l'équipe directoriale.

Les syndicats insistent sur le fait qu'il y a nécessité d'avoir une cohérence dans l'équipe de direction afin que le climat positif soit favorable à la tenue d'une bonne politique managériale et à l'efficacité opérationnelle.

2. Le recrutement: promouvoir un concept de mobilité

Un consensus s'établit autour de l'idée du renforcement du parcours professionnel des officiers souhaitant intégrer une équipe directoriale. Les candidats à ces fonctions pourraient se voir contraints de suivre un parcours initiatique comportant une dose de mobilité obligatoire, amenant ainsi les

agents concernés à rencontrer des situations différentes et suffisamment formatrices pour pouvoir se présenter mieux armés à des postes de l'échelon directorial.

La question du brevet de Directeur Départemental est à peine abordée ; la FNSP s'oppose très clairement à un quelconque rétablissement de cette procédure.

Cette mobilité concertée et consentie pourrait être envisagée dans le cadre de la commission administrative et paritaire, qui, pour l'occasion, devrait être investie de pouvoirs supplémentaires. La FNSP propose à cet égard que la CAP ait le rôle de contrôle de la publication des offres, du dépôt des candidatures et de l'envoi de l'ensemble des candidatures.

La CGT, la CFDT et la CGC rejoignent la FNSP sur ce point.

La CFDT insiste cependant sur les handicaps dans le fonctionnement courant d'un SDIS qui naissent de la mésentente régnant entre un Directeur et son Président de CASDIS.

Chacun note que ces situations existent et qu'il convient d'y apporter des possibilités de repli si ce n'est des correctifs. Il y a de toutes façons urgence à trouver un dispositif susceptible de proposer des réponses aux difficultés actuelles. Une véritable gestion des incidents de carrière doit être organisée en prenant en compte la spécificité de la profession et de l'environnement dans lequel les agents évoluent.

La CGC se déclare favorable à l'organisation d'un parcours en proposant de confier la gestion des lieutenants et des capitaines au CNFPT. Pour les cadres supérieurs, qui peuvent opérer une mobilité avec l'Etat, le CNFPT ne suffit pas. La CGC propose de prendre exemple sur la fonction publique hospitalière pour organiser cette mobilité des agents.

Chacun souhaite qu'un décret sur ces problématiques apporte une réponse aux incertitudes qui demeurent.

II - Quelle fonction publique pour les sapeurs-pompiers ?

La reconnaissance de la spécificité du corps des sapeurs-pompiers dans la Fonction Publique Territoriale est un constat mais qui génère au niveau des organisations syndicales des positions ambiguës entre l'attachement au droit commun et la nécessité de prendre des mesures dérogatoires ; c'est ainsi que se dessine la proposition d'élaborer un titre V de la FPT, solution à laquelle la CGT et la CFDT sont plutôt opposées car *« la création d'un corps pour 28 000 agents renforcera l'isolement dont ils se disent aujourd'hui victimes »*.

Il est néanmoins malaisé de recourir sans cesse à l'article 117 de la Loi du 26 janvier 1984, qui prévoit la possibilité d'utiliser des mesures dérogatoires.

La FNSP propose que les sapeurs-pompiers professionnels, à l'instar des fonctionnaires de la Ville de Paris, bénéficient de dispositions spécifiques et adaptées dérogeant aux règles générales de la Fonction Publique Territoriale, par des dispositions fixées par leurs statuts particuliers.

La CGT prend quant à elle position pour une redynamisation des cadres d'emploi de la catégorie C à A, avec *« une reconnaissance des qualifications des personnels et non de l'emploi occupé, par des mesures statutaires »*. Elle est suivie sur ce point par la CGC.

III - Droits du personnel

1. Exercice du droit syndical

L'ensemble des organisations syndicales demande que soit organisée une table ronde relative au maintien de l'exercice du droit syndical dans le cadre de la nouvelle organisation des SDIS. La

difficulté repose essentiellement sur le calcul des heures syndicales qui n'a pas été revu depuis la départementalisation.

La CGT propose en outre que le parcours syndical d'un agent puisse être intégré comme un acquis dans sa carrière professionnelle ; ainsi valorisées, les tâches exercées dans un cadre syndical pourront peut-être ne plus être un frein au déroulé de la carrière de l'agent concerné.

L'APSYS fait part de la difficulté pour les présidents de conseils d'administration de garantir des locaux à toutes les organisations syndicales, compte tenu de l'émiettement géographique de l'implantation des équipes de secours.

2. CTP commun

Afin d'ancrer le corps des sapeurs-pompiers dans la Fonction Publique Territoriale, les différentes organisations syndicales plaident pour un comité technique paritaire départemental unique au sein du SDIS pour l'ensemble des fonctionnaires de l'établissement public (sapeurs-pompiers professionnels et personnels administratifs, techniques et spécialisés).

La FNSP propose en outre que soit prévue également la possibilité d'une organisation déconcentrée de cette instance au niveau des groupements ou des centres d'incendie et de secours.

IV - Les sapeurs-pompiers volontaires

Pierre angulaire du système des services de sécurité civile, les sapeurs-pompiers volontaires doivent faire l'objet d'un traitement attentif. Leur situation précaire à l'égard de l'emploi est maintes fois soulignée.

La CGT met en avant l'ambiguïté de leur statut qui masque une absence de création de véritables emplois publics.

L'AMF illustre ce constat par le recours fréquent aux sapeurs-pompiers volontaires pour limiter des coûts d'intervention plus élevés lorsqu'il s'agit de professionnels.

Une demande de révision du système des vacations est unanimement recommandée afin d'éviter que les gardes et les astreintes ne soient prises par des sapeurs-pompiers professionnels sur leur temps de repos et que cette démarche ne soit un frein à l'embauche de jeunes volontaires qui se transforment souvent en « *professionnels déguisés* ». Par ailleurs, l'encadrement du montant annuel des vacations pourrait permettre de limiter les dérives.

De manière générale, chacun s'interroge sur la crise du volontariat. Quelques explications qui tiennent en trois points, sont avancées :

- Pour la CGT, la précarisation au regard de l'emploi est un facteur déterminant de la vocation des volontaires. Jeune étudiant, et plus tard jeune personne à la recherche d'un emploi, le sapeur-pompier volontaire va soit accéder à un véritable emploi et renoncer à ses fonctions de sécurité civile, soit demeurer dans cette voie sans obtenir pour autant le statut de sapeur-pompier professionnel ; il se trouve par là-même dans une dynamique de précarisation.
- La CFTC note de nouveaux comportements sociaux où la famille a pris un pas sur la place de ce type d'engagement contraignant. La vie professionnelle associée à une vie de famille laisse peu de temps pour un engagement de sapeur-pompier volontaire.
- Enfin, la FNSP rapporte les doléances de jeunes volontaires qui supportent mal un encadrement « militaire » à leur engagement pétri d'idéal d'altruisme. Certains vivent mal le poids de la hiérarchie et de la discipline. Ils appartiennent eux aussi à ce que l'on appelle les « abandonnistes ».

Afin d'aider au développement du volontariat, la FNSP propose en outre que le statut de sapeurs-pompiers volontaires ne soit pas utilisé par les différents responsables pour déroger aux règles

existantes, que le moyen d'éviter les dérives se traduise par la mise en place d'un plafond annuel de vacations versées aux agents ainsi que par la possibilité pour les collectivités d'utiliser les contrats à durée déterminée pour pallier une certaine situation délicate de gestion ou des réponses à des besoins ponctuels. Par ailleurs, La FNSPF souhaite que des améliorations soient apportées dans les arrêtés sur la formation, améliorations qui pourraient être de deux ordres :

- l'acceptation d'un droit à autorisation d'absence pour formation ;
- la reconnaissance de la formation du sapeur-pompier volontaire comme formation professionnelle ; lors du départ en formation du sapeur-pompier volontaire, le SDIS (ou le CPI) continue de lui payer son salaire. En tant qu'employeur, le SDIS peut récupérer le coût de la formation auprès des organismes de formation choisis.

V - Le service de santé et de secours médical

Le Service de Santé et de Secours Médical (SSSM) a été reconnu pour la première fois par la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 dans son article 1^{er}. De la même façon, ses missions ont été précisées par le décret n° 97-1225 du 26 décembre 1997 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours. Cette reconnaissance juridique tardive du rôle des personnels de santé dans les SDIS, malgré une implication dès les premières heures dans l'organisation des secours médicalisés, est confrontée aux difficultés habituelles rencontrées lors de la mise en place de nouvelles structures.

1. Un positionnement inconfortable au sein du SDIS

Etre soumis à une direction bicéphale et considéré comme un service commun parmi les services des SDIS sont les deux remarques exprimées systématiquement, au cours des débats, par les personnels du service de santé et de secours médical.

Les conflits qui peuvent opposer les présidents et les directeurs sont un handicap supplémentaire à un principe directionnel déjà complexe, qui ne garantit pas au médecin- chef d'être entendu et écouté. La tendance est alors au repli ; le SSSM souhaite alors gérer toutes les tâches administratives qui touchent son service (ressources humaines et budget).

Si la FNSP reconnaît les difficultés de fonctionnement quotidien des SSSM, elle rejette cependant l'idée que *«le SSSM soit un SDIS bis au sein du SDIS »* ; elle propose par conséquent que le Médecin- chef du SSSM soit reconnu comme Chef de Groupement à part entière.

Cette solution aurait l'avantage de mettre alors directement en contact le médecin- chef avec le DDSIS, ce qui est une demande récurrente des médecins- chefs. Cela n'empêcherait pas que pour la partie gestion, il soit placé sous le Directeur- Adjoint ou le Directeur Départemental.

La CGT rappelle que la demande d'indépendance des personnels de santé peut être garantie par le statut de la Fonction Publique Territoriale ; *« un médecin qui ne craint pas pour sa carrière sera d'autant plus proche des sapeurs-pompiers qui viennent le consulter »*.

La FNSP notera à cet égard une difficulté statutaire avec l'intégration dans la Fonction Publique Territoriale des infirmiers qui sont classés en catégorie B alors que le SSSM est le seul service à n'être exclusivement composé d'officiers, donc de personnels de catégorie A.

Enfin, la CFTC insistera sur cette *« anomalie fondamentale »* que constitue l'absence de permanence, ne serait-ce que téléphonique, du SSSM au sein du SDIS.

Si cette absence n'est pas sans contribuer au manque de crédibilité des personnels du SSSM, elle traduit également un positionnement bancal du service au sein du SDIS.

2. Une crise du corps des personnels de santé

a) L'évolution démographique

Il existe actuellement une réelle difficulté à trouver de nouveaux médecins aux SSSM. Evolution sociale qui a vu une féminisation de la profession, un regain d'activités pour une profession en butte il y a quelques années à des difficultés financières, ainsi qu'une difficulté à s'implanter en milieu rural. Ces facteurs jouent un rôle non négligeable dans la « crise des vocations ».

Crise des vocations aussi pour les pharmaciens qui doivent pour intégrer un SSSM suivre 2 formations généralistes -et peu opérationnelles- et longues, qui dissuadent les candidats.

b) Un système de formation à enrichir

Outre le cas des pharmaciens, la CFTC évoque le besoin de renforcement de la formation initiale pour des médecins qui ne sont guère aguerris à la médecine préventive.

Ces tâches de médecine préventive, primordiales dans les missions du SSSM (secours aux personnes, aide et sélection des sapeurs-pompiers), ne sont pas toujours accomplies de manière satisfaisante.

La CFTC propose à cet égard que les médecins *« retournent sur les bancs de l'université pour parfaire leur formation initiale »*.

La FNSP insiste quant à elle sur la nécessité de la participation du SSSM à la formation des hommes aux opérations de secours aux personnes.

Elle est en cela suivie par la Fédération Autonome qui s'étonne de l'absence des personnels de santé dans les formations où leur présence est indispensable, comme les formations de secourisme dans les VSAB.

c) Une crise identitaire au sein du SDIS

La Fédération Autonome pointe du doigt l'ambiguïté qui entoure les médecins- Chefs : sont-ils des supérieurs hiérarchiques susceptibles de sanctionner la carrière d'un sapeur-pompier qui vient les voir ou des médecins qui peuvent les aider ?

En cela, la disparition des grades pour les personnels de santé serait de nature à lever cette ambiguïté qui pollue les rapports entre personnels de santé et sapeurs-pompiers.

Un médecin-chef dira en effet qu'aujourd'hui les médecins -chefs *« se trouvent coincés entre la hiérarchie, les élus, les sapeurs-pompiers qui les regardent avec méfiance et les confrères libéraux »*.

CHAPITRE IV: Le service départemental d'incendie et de secours: La formation

A- Trop ou trop peu

La formation des sapeurs-pompiers a de tous temps été un élément structurant. Les arrêtés municipaux puis ministériels sont devenus les règles de référence sous la dénomination de « règlement d'instruction et de manoeuvre ».

Le dernier arrêté ministériel, partiellement en vigueur, date de 1978. C'est le recueil des moyens et pratiques ; ils représentent à la fois la technologie et les missions de l'époque.

Dès 1987, le ministère de l'Intérieur, constatant le niveau très hétérogène des connaissances et des pratiques, demandait au Préfet DUPUIS d'établir un état des lieux et de proposer les moyens d'y remédier.

Ce rapport a mis en exergue la diversité des métiers exercés par les sapeurs-pompiers (105) et la nécessité d'homogénéiser les formations en les rendant modulaires.

La Loi sur la Fonction Publique de 1984 et les Lois du 3 mai 1996 rendent la formation obligatoire avant tout engagement opérationnel des sapeurs-pompiers. Un droit à la formation est reconnu aux sapeurs-pompiers volontaires qui peuvent à ce titre obtenir de la part de leurs employeurs une disponibilité et être indemnisés par vacations.

Il existe trois types de formation : initiale, continue et de spécialité.

- La formation initiale :
Quelque soit le statut, sapeur-pompier auxiliaire, sapeur-pompier volontaire ou professionnel, les formations initiales visent à permettre aux intervenants d'accomplir les missions dévolues aux services d'incendie et de secours par la Loi.
Les modules composant cette formation sont : la lutte contre les incendies, le secours à personne, la protection des biens et de l'environnement, les connaissances administratives et la communication (vie au sein d'un groupe structuré).
Les membres du SSSM ont eux une formation orientée sur le contrôle de l'aptitude physique et médicale des sapeurs-pompiers le soutien aux opérateurs, l'intervention d'urgence dans le cadre du secours à personnes.
- Les formations continues :
Elles permettent d'obtenir les objectifs de maintien et d'actualisation des connaissances ainsi que celui de la progression dans la prise de responsabilité, comme la formation à l'élévation de grade.
- Les formations de spécialités :
En marge des interventions courantes, mais de façon constante, les sapeurs-pompiers sont confrontés à des risques nécessitant la mise en oeuvre de techniques particulières comme la prévention (dans la construction des immeubles d'habitation, Etablissement recevant du public, industrie), les activités nautiques ou subaquatiques, les interventions en hauteur ou en milieux périlleux, le risque chimique, radiologique, le sauvetage- déblaiement, les interventions cynophiles, etc...
Ces spécialités sont accessibles à tous les sapeurs-pompiers en fonction des nécessités des unités qu'ils servent ; elles font l'objet généralement de trois niveaux de technicité : le niveau opérationnel de mise en oeuvre de la spécialité, le niveau d'encadrement opérationnel et le niveau de conseiller technique.

Le constat qui suit est partagé par tous les membres de la Commission, notamment sur les trois points suivants.

1. Une incohérence géographique qui nuit à la lisibilité du dispositif

Aujourd'hui, tout le monde intervient dans le domaine de la formation sans réelle concertation.

Les écoles sont départementales ou interdépartementales ; ces établissements sont issus d'initiatives locales et se heurtent à un encadrement qui n'est pas stabilisé et à des financements qui demeurent aléatoires. Assumant aujourd'hui seules, du fait du regroupement des services, la charge de la formation locale sans assurance d'une pérennité de financements, ces écoles offrent des formations de qualité inégale et par conséquent se font concurrence.

La CGC note « *des incohérences et des redondances* » entre les formations qui y sont dispensées.
« *Sans restructuration il ne peut y avoir de cohérence* ».

L'échelon zonal est quant à lui fustigé pour son incapacité à assumer son rôle supra local et ses responsabilités en matière de mutualisation. La CGC note « *qu'aujourd'hui rien n'a été engagé au niveau des zones en matière de formation* ».

L'INESC ajoute au trouble général en facturant aux SDIS les formations qu'il dispense et ce à un niveau inférieur aux besoins.

2. Des dysfonctionnements onéreux

a) Le CNFPT

Le CNFPT perçoit 1% de la masse salariale pour la formation continue quand les besoins des SDIS s'élèvent parfois à 7%. La CGC note que cet écart « *montre bien l'insuffisance du système* ».

Le système actuel se décompose de la façon suivante : le CNFPT reçoit les cotisations salariales pour 28 000 sapeurs-pompiers professionnels, ce qui représente 40 millions de francs. Il en reverse 9 à l'INESC (à charge pour l'Institut d'en reverser une partie à quelques écoles déconcentrées) et finance également diverses actions de formation au niveau local.

La FNSP souligne que cette participation est « *dérisoire, quand il s'agit de verser 250 000 francs à la Bretagne pour une action de formation* ».

Il demeure que ne retourne à la formation qu'un quart des sommes versées au CNFPT.

La CGT et l'APGIS ne s'émouvent pas de cette situation, rappelant que le CNFPT est un outil de mutualisation et non un établissement prestataire de services.

Ces deux formations syndicales jugent en outre le plafond de 1% insuffisant et se prononcent pour l'ouverture d'une discussion sur l'opportunité et la faisabilité de son relèvement.

b) La formation des sapeurs-pompiers volontaires

Aujourd'hui, aucun fond n'est spécifiquement réservé à la formation des sapeurs-pompiers volontaires.

La CGT préconise de trouver de nouvelles ressources financières pour assumer leur formation.

L'APGIS note quant à elle que bien que cela relève de son domaine ordinaire de compétences, la Région n'intervient pas dans le financement des actions de formation locales.

c) Un service à sens unique

L'INESC note qu'elle bénéficie d'un réseau de formateurs au sein même du corps des sapeurs-pompiers professionnels sans pour cela que ceux-ci soient des formateurs à titre permanent.

Le dysfonctionnement en terme financier qui semble parasiter ce système réside dans le fait que les formateurs sont payés par leur collectivité d'origine sans que cette dernière reçoive en retour un quelconque bénéfice de son investissement.
Dans ce contexte, les mises à disposition pour formation deviennent complexes.

3. Absence d'une démarche qualité

a) une formation non reconnue par l'extérieur

Les sapeurs-pompiers volontaires, louables pour leur engagement citoyen, ne se voient cependant pas reconnaître par les entreprises qui les recrutent le bénéfice de la formation qu'ils auront reçue au titre du volontariat.

La FNSPF souligne que la formation dispensée aux sapeurs-pompiers volontaires peut pourtant être un atout pour les entreprises qui s'interrogent sur leurs systèmes de sécurité.

b) un contenu de formation inadapté

La formation dispensée aux sapeurs-pompiers peut sembler inadaptée à plusieurs titres.
Il s'agit de s'interroger sur les cohérences nécessaires à l'élaboration d'une formation performante.

Naturellement, il convient de restaurer, au sein de la formation, une cohérence avec les compétences de l'agent.

Aujourd'hui, l'agent reçoit une formation sans qu'il ait été procédé préalablement à une analyse de ses compétences avec une évaluation de ses lacunes.

L'AMF estime que cette absence d'évaluation préalable est dommageable à l'efficacité -et à sa déclinaison opérationnelle- de la formation.

La Fédération Autonome indique quant à elle que la disparition des plateaux techniques dans les formations conduisent à ce que les sapeurs-pompiers soient confrontés aux difficultés du terrain en temps réel, sur le site de l'intervention.

La formation continue s'estompant en raison de la pression opérationnelle, le danger de la perte des automatismes s'accroît.

Le deuxième point de réflexion s'articulerait autour de la cohérence avec les missions particulières de chacun des SDIS.

A l'heure actuelle, les actions de formation qui sont menées le sont sur des thématiques uniformes et non en fonction des missions des SDIS ou des CPI, en cohérence avec le SDACR.

La CGT indique qu'il serait opportun d'envisager *«l'élaboration de plans de formation par centre de secours »*.

Il conviendrait également de prêter une attention particulière à la réalité sociologique du terrain.
Les sapeurs-pompiers sont aujourd'hui soumis à des difficultés dans l'exercice de leurs fonctions pour lesquelles ils n'ont pas été formés. Il s'agit essentiellement des risques dits urbains, rencontrés lors d'opération menées au sein de quartiers sensibles.

La CFTC souhaite insister sur cet aspect et plaide pour que les contenus des formations intègrent ces nouvelles réalités.

Enfin, il serait utile de se pencher sur la nécessité d'une cohérence de formation entre les différents grades.

La CFTC met en avant les inégalités qui perdurent dans la préparation aux concours d'officiers ; certains départements s'en préoccupent, d'autres pas.

Il n'existe pas de cursus de formation spécifique en la matière.

L'AMF et la FNSP soulignent l'intérêt d'une participation de l'Education Nationale dans les programmes de formation en raison du développement dans les entreprises privées des métiers de la sécurité : la formation des sapeurs-pompiers pourrait être réalisée dans les mêmes structures en partenariat avec les SDIS.

Cette solution aurait en outre l'avantage d'élargir les possibilités d'insertion des jeunes.

3. Le contenu de la formation

Quelques aménagements sont à apporter. Le premier chantier pourrait concerner la révision du cheminement des plans de formation.

En effet, le plan de formation suit un cheminement particulier : il part de la collectivité, est examiné par le comité technique paritaire, puis passe au conseil régional d'orientation du CNFPT qui examine l'évolution des demandes. Le plan est ensuite adressé au centre national d'orientation, qui examine de la même façon l'évolution des demandes en fonction des besoins.

La CGT remarque que *« même si théoriquement ce système paraît cohérent et de nature à fonctionner, il pêche en fait parce qu'au départ il n'y a pas de débat ou de réflexion collective sur les besoins des uns et des autres au niveau du CTP »*.

En conséquence, il apparaît que le dispositif existant mérite d'être amélioré, notamment par l'élaboration de plans de formation par centres de secours.

Le deuxième axe de réflexion s'orienterait vers la diversification des formations.

La FNSP se déclare favorable à la diversification des formations pour mieux coller aux besoins des SDIS. Elle prend en outre comme exemple la formation de spécialité qui est aujourd'hui accordée à l'agent *« en fonction de ses souhaits et non des besoins réels »*.

Le champ de la formation continue, mérite également de faire l'objet d'un examen attentif.

Il s'agit de vérifier que le schéma national de formation continue, élaboré à la demande de la Direction générale de l'administration en 1989 est toujours d'actualité. Le nombre de sapeurs-pompiers de puis cette date a suivi une constante augmentation et les difficultés des sapeurs-pompiers dans l'exercice de leurs fonctions ont connu un certain nombre de changements.

L'INESC estime que cette analyse serait un bon préalable pour l'élaboration de nouveaux programmes.

La question particulière de la formation des sapeurs-pompiers volontaires mérite qu'on s'y attarde.

La FNSP insiste sur la possibilité pour un sapeur-pompier volontaire de voir reconnue la formation qui lui a été dispensée dans le cadre de ses missions de sécurité civile. Compte tenu du volume horaire que cette formation constitue, elle pourrait tout à fait être intégrée comme formation continue par l'entreprise employeuse du sapeur-pompier volontaire.

Enfin, la Fédération Autonome insiste sur la nécessité de diversifier le corps des formateurs en choisissant des formateurs extérieurs au corps des sapeurs-pompiers.

TITRE II: LES PROPOSITIONS EMISES PAR LA COMMISSION REPONDENT-ELLES AUX DIFFICULTES EVOQUEES?

Dans le titre précédent, parmi les mesures méritant d'évoluer, plusieurs d'entre elles nécessitent une analyse liée afin d'éviter des effets contradictoires ou des synergies non maîtrisées.

Ainsi, pour l'analyse du constat établi et des propositions formulées par la commission, et dans un souci de clarté pour le lecteur, nous respecterons le même fil conducteur.

CHAPITRE I: Le cadre institutionnel

Regardons, dans un premier temps, l'organe décisionnel du service départemental d'incendie et de secours : le conseil d'administration.

Les dispositions législatives relatives à la conjonction et aux modalités de fonctionnement du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, appellent de nombreuses interrogations de la part des membres de ces conseils mais également des différents élus des collectivités locales.

En effet, la composition réduite à deux collèges, la suppression des sièges dévolus au titre du 1^{er} alinéa de l'article L. 1424-24, la durée du mandat et la possibilité d'ouvrir aux maires - adjoints l'accès aux conseils d'administration méritent un examen lié.

S'agissant de la proposition de réduire à deux collèges la composition du conseil d'administration, afin de conserver uniquement les communes et le Conseil Général, le risque de s'inscrire à contre courant de l'histoire est fort. La loi intercommunalité de l'été 1999, dont le succès n'est plus à démontrer au vu du nombre de regroupement opéré depuis sa promulgation, tant à démontrer que l'échelon communal n'est plus l'élément de gestion adéquat. Malgré le pouvoir de police détenu par le maire, la gestion des services départementaux d'incendie et de secours tant de plus en plus à s'éloigner de la structure communale.

Aussi, la pertinence du maintien des trois collèges semble inéluctable, d'autant que le développement des EPCI engendre une mutualisation des coûts suivant les choix opérés localement.

Cependant, dans un souci de simplification et d'une meilleure adéquation entre le nombre de sièges détenu et le financement apporté, la répartition des sièges prévue par le 1^o du premier alinéa de l'article 1424-24 du CGCT peut être supprimée au profit d'une répartition intégrale des sièges selon le financement apporté par chacune des collectivités dans le budget du SDIS. Par ailleurs, le nombre de sièges du conseil d'administration doit être rapporté à 22.

En effet, si telle que la commission et le rapporteur l'ont évoqué, une collectivité devient majoritaire dans le financement, le seuil initial de 33 % prévu par l'article L.1424-24 du C.G.C.T., déclenchant la composition du conseil d'administration à 30 sièges pour les départements de 900.000 habitants, perd de sa pertinence. Une telle disposition maintenue aurait pour effet de porter le nombre de Conseil d'administration de 30 membres de 5 actuellement à 16 à terme.

La possibilité offerte aux collèges des maires d'être représenté par les maires - adjoints est un élément entraînant une plus grande souplesse de gestion tant dans les conseils d'administration de métropole que dans les conseils d'administration des départements d'Outre-Mer.

En effet, deux problématiques trouvent une réponse dans cette proposition : les maires des villes les plus importantes qui avaient souhaités être représentés par un adjoint et non par leur suppléant qui pouvaient être originaires de collectivités plus modestes ainsi que les représentants siégeant dans les conseils d'administration des départements d'Outre-Mer où le nombre de communes ne permettant pas toujours de disposer du temps nécessaire pour assumer cette charge.

Enfin, la durée du mandat pourrait être portée à 6 ans sachant que le président et le vice-président seraient eux renouvelés tous les trois ans.

Cette disposition a l'avantage de mettre en adéquation la durée du mandat obtenu par les élus avec la durée du mandat des membres du conseil d'administration et évite une élection intermédiaire des représentants des communes et des établissements publics.

La durée étant ainsi donnée, de véritables politiques de service public pourraient être développées.

En ce qui concerne le maintien, la suppression des centres de premières intervention, on ne peut que constater que nous évoluons dans une période où des logiques contradictoires s'affrontent, sans pour cela permettre de trouver la solution idéale.

En effet, le constat établi à l'issue des premiers mois de mise en oeuvre des lois de 1996 est que les contraintes sont telles que les centres de premières intervention qui n'intègrent pas le corps départemental sont voués à une disparition certaine dans les années à venir.

Les avancées en faveur des sapeurs-pompiers, les obligations de compétence, l'amélioration des équipements engendrent des charges insupportables pour les collectivités gestionnaires. Ce sentiment de coût élevé pour des services qui jusqu'à présent semblait être gratuits est le vecteur d'interrogation essentiel des élus.

Trop souvent associés à une image folklorique, les personnels d'un certain nombre de centre de première intervention ont pourtant démontré toute leur utilité à l'occasion des événements de la fin de l'année 1999. Cependant, ce réservoir humain ne peut être valorisé dans les conditions législatives et réglementaires actuelles.

Si une certaine obligation de compétence est de rigueur, il y a lieu de ne pas oublier les responsabilités des intéressés et des autorités gestionnaires dans le cadre de leur action.

Aussi la proposition de la commission qui vise à répartir entre le service départemental et les collectivités, les charges et les prestations relatives aux sapeurs-pompiers volontaires des centres de première intervention permettra d'atteindre l'objectif que chacun se fixe à des titres différents ; pour les élus des collectivités support un moindre coût tout en conservant des effectifs de proximité attachés à leur espace de vie, pour le conseil d'administration du service départemental des personnels disponibles en cas d'activité opérationnelle intense sans obligation d'équipements et d'hébergement dans des structures leurs appartenant, pour le représentant de l'Etat un outil opérationnel renforcé en toute circonstance dans des délais très contraints.

Les EPID relèvent de la même logique : organiser entre les différents niveaux de structures la répartition des compétences pour éviter les redondances d'action, limiter les coûts, et améliorer la mutualisation des dépenses des services d'incendie et de secours.

Le nouveau profilage proposé tend bien évidemment à donner une cohérence entre les structures territoriales et celles de l'Etat. Il serait préjudiciable à la lisibilité de cette évolution de permettre des architectures différentes au sein de l'espace territorial national. Une véritable structure pyramidale serait enfin créée et permettrait d'asseoir de véritables politiques publiques tout en s'inscrivant dans une logique de recherche d'économie pour les services départementaux d'incendie et de secours.

Bien évidemment, une telle évolution implique de procéder à la mise en place du cadre législatif et réglementaire adéquats.

Cette volonté de clarification de la part des membres de la commission n'épargne pas les situations anachroniques instaurées par l'histoire. Le cas le plus flagrant est le BMPM, qui constitue au sein d'un même département une véritable enclave dans l'organisation territoriale du service départemental d'incendie et de secours des Bouches du Rhône.

Au delà des explications historiques tant opérationnelles que politiques, la loi de 1996 et celle du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale impliquent une évolution administrative et juridique du BMPM.

En effet, la volonté affichée de création d'une structure intercommunale par les élus marseillais devra emporter les conséquences en matière d'organisation des secours et du service départemental d'incendie et de secours, c'est à dire une intégration du BMPM au sein du service départemental d'incendie et de secours des Bouches du Rhône.

Cette évolution aurait le mérite de rendre homogène l'organisation des services d'incendie et de secours sur l'ensemble du territoire, à l'exception des quatre départements parisiens pour lesquels il y aura lieu de s'interroger dans les années à venir.

A noter, la demande des présidents de conseils d'administration sur l'évolution des responsabilités dévolues à ces derniers, une responsabilité complète pour l'organisation des secours au quotidien, ainsi que la tentation forte de décliner une structure sur les principes régissant les collectivités locales et retrouver ainsi une homogénéité entre le chef de l'administration, les responsabilités associées à cette fonction et le pouvoir de choix de ces collaborateurs. Le préfet, dans un tel dispositif, n'intervenant que lorsque le cadre départemental est dépassé ou en raison de l'ampleur des événements.

Une telle hypothèse n'est envisageable que dans l'hypothèse d'une refonte complète des attributions entre l'Etat et les collectivités ; aussi, nous ne poursuivrons pas sur cette piste.

CHAPITRE II: A PROPOS DU FINANCEMENT

I - Le coût des services d'incendie et de secours

L'estimation avancée par la Direction de la défense et de la sécurité civiles au moment du vote des lois de 1996 était une fourchette entre 13 et 15 Milliards sans pour autant qu'une véritable étude d'impact en particulier financier n'accompagne la présentation des lois. Cette fourchette avait été estimée par projection au vue des situations étudiées dans les onze départements dits départementalisés en 1996.

Cette estimation a été confortée par les résultats de l'évaluation réalisée par les commissions administratives lors de l'installation des premiers conseils.

Depuis 1996, chaque année tel que le législateur l'a souhaité, les communes et les établissements publics intercommunaux procèdent aux transferts des personnels et des biens en direction de l'établissement public dénommé service départemental d'incendie et de secours commun au département, aux communes et aux établissements publics intercommunaux.

Au fil des ans, le coût par habitant des contributions des collectivités dans le budget des services départementaux d'incendie et de secours a progressé au fur et à mesure des transferts pour atteindre respectivement 133 F/ hab en 1998, 175 F/ hab en 1999 et 239 F/ hab en 2000.

Les transferts réalisés, au 31 décembre 1999, concernent 57,4 % des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels, 56,4 % des effectifs de sapeurs-pompiers volontaires, et l'ensemble des matériels roulants. L'année 2000 sera l'année des transferts des casernements et des effectifs restants. A noter que les budgets prévisionnels 2000 intègrent l'essentiel des transferts de personnels restant à opérer et en fin d'année, 95 % des effectifs transférables relèveront du corps départemental.

Aussi, contrairement aux propos véhiculés sur l'explosion du coût des services départementaux d'incendie et de secours, on constate que la hausse spectaculaire annoncée est relativement encadrée. En effet, de 226 F/ hab en 1996 (229 f/hab valeur 1999) représentant l'estimation du coût global des services, aujourd'hui dans la phase terminale des transferts, les contributions des collectivités s'élèvent à 239 F/ hab.

Si on compare le coût des services d'incendie et de secours identifié en 1996 et les contributions en 2000, on s'aperçoit que la différence s'élève à 13 F/ hab, soit 650 Millions de Francs au regard de la population recensée en 1990. Si on intègre le recensement 2000, le ratio s'établit à 227 F/hab, soit deux francs de moins qu'il y a quatre ans.

Cette différence doit être interprétée avec prudence car l'identification des coûts en 1996 n'a pas pu être réalisée avec précision du fait des cadres comptables des différentes collectivités dont relevaient les corps de sapeurs-pompiers. Une sous-estimation des charges n'est pas à exclure lors de la première agrégation des coûts en 1996.

Néanmoins, deux faits expliquent pour l'essentiel la hausse : d'une part l'harmonisation recherchée par les différents partenaires et d'autre part, la mise à niveau d'un certain nombre d'équipements.

En effet, la réforme a entraîné l'harmonisation, au sein d'un même département, des régimes de travail qui partout ont été négociés pour se rapprocher du corps qui bénéficiait du régime le plus favorable, du régime indemnitaire qui s'est traduit par une hausse, et par l'obligation de payer les vacations aux sapeurs-pompiers volontaires qui auparavant n'était qu'une faculté laissée à l'appréciation des autorités locales.

Dans le même esprit, la réforme a nécessité et nécessitera encore une mise à niveau des infrastructures, des équipements et des effectifs pour uniformiser la couverture des risques dans le département tant la situation était hétérogène et dépendait essentiellement des budgets que les communes et Epci dotés d'un centre de secours entendaient consacrer à ce service.

II - Les contributions des collectivités:

L'analyse de l'évolution des contributions du Conseil Général, des communes et des établissements publics intercommunaux tend à démontrer que la source de mécontentements semble trouver son origine dans la répartition de ces contributions entre ces trois entités d'une part, mais également, dans la répartition des contributions au sein du collège des communes et des établissements publics intercommunaux, d'autre part.

Dans la structure du budget des services départementaux d'incendie et de secours :

- la contribution des conseils généraux représentaient 63,06 % et 3,3 Milliards en 1996. En 2000, elle représente 45,02 % et **5,7** Milliards ;
- la contribution des communes et des établissements publics intercommunaux représentaient 36,94 % et 1,9 Milliards en 1996. En 2000, celle des communes représentent 33,69 % et **4,14** Milliards ; celle des établissements publics intercommunaux 19,8 % et **2,43** milliards.

Aujourd'hui, il y a lieu de rapprocher les données constatées dans les budgets prévisionnels 2000, de la répartition constatée dans le coût global de 11,7 milliards des services d'incendie et de secours en 1996 lors de l'installation des premiers conseils, à savoir :

- une contribution des conseils généraux identifiée à hauteur de 31,16 % et représentant **3,6** Milliards ;
- une contribution des communes identifiée à hauteur de 34,62 % et représentant **4,0** Milliards ;
- une contribution des établissements publics intercommunaux identifiée à hauteur de 34,22 % et représentant **3,97** Milliards.

Si le conseil général était le principal contributeur dans le budget du service départemental d'incendie et de secours, en revanche, il assumait la charge la moins importante dans le coût global des services d'incendie et de secours.

A contrario, les communes et les EPCI, dont la participation au budget du service départemental d'incendie et de secours était la plus faible, assumaient seul le financement de leur corps de sapeurs-pompiers, même si ce dernier participait à la défense de nombreuses autres collectivités.

Actuellement, on constate que la contribution du conseil général a augmenté en masse, mais qu'elle a diminué en pourcentage dans le budget du SDIS ; que pour la contribution des établissements publics communaux le transfert du coût des EPCI dans le budget du SDIS est en cours.

Mais la difficulté essentielle réside dans la répartition des contributions entre les communes et établissements publics intercommunaux, entre les communes entre elles, et, entre les établissements publics intercommunaux entre eux.

Les clés de répartition retiennent principalement trois types de critères : le potentiel fiscal, la population et la distance entre les communes et le centre de secours de rattachement. Cependant, de multiples formules ont été arrêtées par les services départementaux d'incendie et de secours.

Dans nombre de départements, la contribution des communes varie de quelques francs, 20 à 25 F/ hab à des montants de 350, voire 400 F/ hab.

Les critères retenus pour répartir les contributions sont multiples et variés ; néanmoins, la population, la catégorie des centres d'incendie et de secours, le potentiel fiscal et la notion de service rendu demeurent les paramètres essentiels utilisés pour établir la répartition des contributions entre les collectivités.

III - L'évolution du coût des services d'incendie et de secours:

1. Deux hypothèses peuvent être envisagées

- Le transfert des casernements n'aura pas d'incidence significative sur le coût par habitant :

En effet, deux options ont été envisagées par le législateur, la première relève des dispositions de l'article L.1424.17 et se concrétise par une mise à disposition gratuite par les collectivités gestionnaires des corps de sapeurs-pompiers des casernements nécessaires au bon fonctionnement du service départemental d'incendie et de secours, l'autre relève des dispositions de l'article L1424-19 et se concrétise par un transfert en pleine propriété.

Dans le cas qui nous intéresse, la mise à disposition n'engendre pas de charges conséquentes, puisque les seules obligations pour le service départemental résultent du bon entretien et du maintien en état des locaux.

- Le transfert des casernements s'opère en pleine propriété :

Dans chaque département, on constate en moyenne l'existence de cinq centres de secours principaux, de vingt-six centres de secours, d'un bâtiment abritant le centre administratif, opérationnel et logistique du service départemental d'incendie et de secours.

Le coût de réalisation d'un centre de secours principal s'inscrit dans une fourchette de 10 à 100 MF, d'un centre de secours de 3 à 8 MF et d'un SDIS à 30 à 100 MF.

Aussi, la charge moyenne à intégrer par département, dans le cadre d'un transfert en pleine propriété peut être estimé, si les parties décident une contre partie financière basée sur la valeur moyenne des centres, à 500 MF au minimum.

Sur ces bases, le coût global de la départementalisation s'inscrira dans une fourchette de 13,5 et 60 milliards de Francs.

Cependant, la tendance réside dans la reprise des emprunts en cours ; aussi, aucune évaluation fiable ne peut être réalisée avant la fin des transferts des collectivités.

Néanmoins, le problème est crucial sur le terrain, car il est difficile de trouver une solution permettant de traiter équitablement les collectivités. En effet, certaines ont réalisé des efforts importants pour l'amélioration de leurs bâtiments alors que d'autres n'ont engagé aucun crédit ne serait-ce que pour maintenir leur patrimoine en état.

2. Les incertitudes d'identification des coûts:

Lors de l'élaboration des lois de 1996, une commission dans laquelle siégeaient plusieurs parlementaires a examiné la situation des onze services départementaux d'incendie et de secours dits départementalisés.

Les comptes administratifs de ces onze services départementaux laissent apparaître un montant actualisé de dépenses à hauteur de 1.7 Milliards.

Parallèlement, l'évaluation des dépenses des services réalisée par la commission administrative en formation restreinte s'établit à 1.6 Milliards.

Le fait que cette évaluation soit basée sur la moyenne des dépenses (5 ans pour le fonctionnement et 10 ans pour l'investissement) tend à introduire une sous évaluation du coût des services d'incendie et de secours. Elle est identifiée en moyenne sur ces onze départements à 6.5 %, mais les écarts s'inscrivent dans une fourchette de +19% à - 8%.

Par ailleurs, l'évaluation de 1996 est établie sur des dépenses alors que les prévisions 2000 concernent des contributions, c'est-à-dire des recettes. Il y aurait lieu d'intégrer un montant moyen d'emprunts identifié sur une moyenne de quatre ans à hauteur de 350 Millions, 50 millions de D.G.E. et 250 Millions de F.C.T.V.A..

D'autres phénomènes introduisent de l'incertitude dans la réalité des coûts : la difficulté d'identification des dépenses dans les cadres comptables des collectivités, la gestion atomisée des services d'incendie ainsi que l'intervention financière des amicales de sapeurs-pompiers dans le monde rural et péri-urbain.

L'estimation en pourcentage est très délicate, mais l'effet conjugué de ces trois facteurs peut intervenir pour au moins 10% à 20 % du coût.

3. les recettes nouvelles potentielles

Si la nécessité de mettre en place des recettes nouvelles au profit des services d'incendie et de secours est un leitmotiv pour tous les intervenants, chacun s'accorde à penser qu'il est nécessaire de redonner un peu de cohérence entre les missions dévolues au service départemental d'incendie et de secours et le financement de ce dernier.

Les agences régionales d'hospitalisation constitue une réelle piste de réflexion et dans nombre de celles-ci, des analyses conjointes ont été engagées entre les partenaires.

En effet, au delà des conventions de prestations que les services départementaux réalisent pour le compte des centres hospitaliers, de nombreuses interventions relevant de la compétence du centre 15 sont en fait réalisées par les sapeurs-pompiers par carence des moyens hospitaliers ou par défaut d'organisation des structures para- hospitalières. A titre d'exemple, quel service départemental ne relate pas les reproches adressés par des concitoyens qui ayant appelé le centre 18 et dont l'appel avait fait l'objet d'un transfert au centre 15 qui, après régulation du médecin, devait être pris en charge par un ambulancier privé rappelle le centre 18, une demi-heure, voire trois-quart d'heure après dans l'attente du vecteur de transport. Bien évidemment, devant une telle situation, les sapeurs-pompiers sont conduits à réaliser le transport. Ce type d'exemple peut être multiplié à l'infini. Il en est de même pour les transports d'urgence dès que la sollicitation est importante dans les zones péri-urbaines, voire urbaines.

Comme nous l'avons souligné, dans certains secteurs, les négociations sont entreprises, voire abouties. Il semble nécessaire de généraliser cette pratique qui ne correspond qu'à une réalité de terrain et imposer par la loi, lorsque les accords ne peuvent être trouvés, une participation des ARH dans le budget des services départementaux d'incendie et de secours.

Que ce soit les sociétés d'assurances ou d'autoroutes, l'intervention des sapeurs-pompiers se traduit par une amélioration des résultats d'exploitation de ces sociétés.

En ce qui concerne les sociétés d'assurances, il y a lieu de distinguer les différentes missions des sapeurs-pompiers. Les mesures de prévention préconisées par les assureurs dans la lutte contre les incendies permettent de limiter les indemnisations de sinistres, ceci est une réalité. Cependant, l'intervention des sapeurs-pompiers a lieu à partir de l'échec de ces dispositifs préventifs et de fait, s'inscrivent bien dans la logique de l'assureur en terme de complémentarité. Même si les taxes sur les contrats multirisques habitation sont élevées, il semble difficile de réfuter que l'action des sapeurs-pompiers ne puisse être considérée comme indépendante de cette logique et fasse l'objet d'une prise en charge financière de ces sociétés.

La même démarche peut être retenue pour les accidents de la circulation. En effet, 15% du montant des primes sont affectés à la sécurité sociale (articles L.213-1 et R.213-1 du code des assurances) alors que les interventions des services d'incendie et de secours ne sont pas indemnisées par les caisses primaires.

On constate que de multiples prélèvements existent sur les différents contrats et que les services d'incendie et de secours ne bénéficient d'aucun concours malgré la prestation qu'ils réalisent. Trois

axes sont envisageables ; une taxe additionnelle qui aurait l'inconvénient d'accroître le niveau de taxe sur les différents contrats, une modification de l'affectation existante des différents prélèvements perçus sur les contrats, une subvention des sociétés d'assurances au profit des services départementaux d'incendie et de secours au prorata des contrats réalisés dans chacun des départements.

Les sociétés d'autoroutes quant à elles, bénéficient de la prestation des services d'incendie et de secours sans contre partie de leur part. En effet, contrairement au principe qu'elles ont accepté vis-à-vis des forces de police et de gendarmerie, c'est-à-dire de financer une mission régalienne, par l'intermédiaire dans un premier temps, d'un fonds de concours, puis suite à l'annulation par le Conseil d'Etat par le biais d'une taxe domaniale, elles refusent toute participation au profit des services d'incendie et de secours, Cependant, le dégagement des voies de circulation n'est autre que la remise en service d'un outil de travail, et donc, procède d'une prestation au profit de ces sociétés.

La qualité des secours développés par les services du fait des risques générés par les sociétés d'autoroutes, établissement de plans particuliers d'intervention, équipements renforcés des centres d'intervention situés à proximité des axes de circulation, traduisent la prestation développée au profit ces entreprises commerciales.

Le principe qui semble le plus aisé à mettre en oeuvre consisterait à augmenter la taxe domaniale instaurée par le décret de 1997 et rendre éligible les services départementaux concernés par la traversée des axes autoroutiers à une participation, une dotation de l'Etat.

Enfin, le dernier partenaire, avec la région du fait de sa compétence en matière de formation, est bien évidemment l'Etat. L'action des services d'incendie et de secours s'inscrit dans le droit fil de la compétence de police dévolu par les maires et le préfet. Le législateur en 1996 n'a pas souhaité remettre en cause cette répartition de compétence entre les autorités et de fait le service départemental d'incendie et de secours est confronté à une double tutelle, opérationnelle par l'intermédiaire du préfet et administrative et financière par le président du conseil d'administration.

S'il est vrai que le financement de ce service est par tradition du ressort des collectivités locales et que l'Etat assure la prise en charge des moyens d'interventions lourds, il y a lieu de s'interroger sur les masses financières en jeu.

En effet, le coût annuel des services départementaux d'incendie et de secours est identifié dans une fourchette comprise entre 12 et 15 Milliards. Le Ministère de l'intérieur a consacré, en 1999, fonctionnement et investissement confondus, moins de 1,4 Milliards pour organiser les renforts en moyens aériens et en hommes, unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile et renfort sapeurs-pompiers, au profit des départements.

Ce ratio tend à démontrer de la nécessité pour l'Etat de participer au financement des services d'incendie et de secours.

CHAPITRE III: Le personnel et le statut

La nouvelle organisation née de la réforme produit des effets importants pour l'exercice du métier dont les compétences et les responsabilités subissent des modifications tant sur le fond et que dans la forme. Une nouvelle redéfinition s'impose de fait.

L'effectif référencé des sapeurs-pompiers professionnels est de 28870, (chiffres 1998) répartis de la façon suivante :

- 2 600 sapeurs, 13 435 caporaux, soit 55, 55 % de l'effectif ;
- 4 265 sergents, 5 105 adjudants, soit 32, 45 % de l'effectif ;
- 2.038 lieutenants, 555 capitaines, 569 commandants, 228 lieutenants-colonels et 75 colonels, soit 12 % de l'effectif.

Les structures territoriales (hors Paris, la petite couronne et Marseille) comprennent quant à elles :

557 centres de secours principaux dont 400 défendus partiellement ou totalement avec des professionnels :

- 15 disposent de plus de 200 sapeurs-pompiers professionnels ;
- 24 disposent de plus de 100 sapeurs-pompiers professionnels ;
- 66 disposent de 50 sapeurs-pompiers professionnels et plus ;
- 70 disposent de 30 sapeurs-pompiers professionnels et plus ;
- 80 disposent de 5 sapeurs-pompiers professionnels et moins.

2 603 centres de secours, dont 520 défendus partiellement avec des sapeurs-pompiers professionnels dont :

- 20 disposent de 30 sapeurs-pompiers professionnels et plus ;
- 295 disposent de 5 sapeurs-pompiers professionnels et moins.

6 624 centres d'intervention, dont 50 défendus partiellement avec des sapeurs-pompiers professionnels :

- 11 disposent de plus de 5 sapeurs-pompiers professionnels ;
- 39 disposent de 5 sapeurs-pompiers professionnels et moins.

En conséquence, les effectifs professionnels et volontaires appelés à assurer régulièrement leurs missions en commun comprennent l'ensemble des professionnels ainsi que les volontaires affectés auprès des SDIS, des centres de secours et centres mixtes, soit 144 000 sapeurs-pompiers. Ne sont pas comptabilisés pour la population de référence les personnels des services de santé et de secours médical ainsi que les volontaires affectés dans les CPI. (pour mémoire le nombre total de sapeurs pompiers civils est de 235 193)

Le cadre statutaire actuel n'a pas pu prendre en compte cette évolution car il est antérieur à la loi de 1996 ; ce cadre s'est contenté en 1990 d'intégrer la filière sapeur-pompier dans l'architecture de la Fonction publique territoriale, conduisant pour certains grades à des incohérences entre les niveaux de recrutement et les profils des emplois exercés.

Depuis, ces textes sont l'objet de constantes mesures d'aménagement qui en font un chantier permanent ; cette situation est déstabilisante pour les autorités d'emplois, polluante pour l'administration centrale et conduit les partenaires sociaux à entretenir des demandes récurrentes qui au bout du compte restent insatisfaisantes. En dix ans, les décrets modificatifs aux cadres d'emplois ont été modifiés cinq fois et au total une douzaine de décrets ont concerné les sapeurs pompiers professionnels.

Le principal point d'incohérence se situe au niveau du premier grade des officiers, les lieutenants, qui bénéficient d'un positionnement dans l'administration entre les agents de maîtrise et les agents classés dans les emplois de conception. Ils sont assimilés à des techniciens alors que leurs fonctions relèvent des emplois de conception. Aussi ce positionnement inadapté conduit cette population soit à être intégré dans des fonctions supérieures, soit à exécuter des tâches de maîtrise.

Les lieutenants sont confondus avec les capitaines dans la plupart des fonctions exercées. Il suffit d'observer l'appel à candidature pour le recrutement par voie externe qui s'adresse invariablement aux deux grades.

Par ailleurs, le recrutement direct des capitaines pose un problème d'intégration des candidats issus des concours externes. Cette situation n'est pas liée aux intéressés mais à leur méconnaissance des tactiques et techniques opérationnelles qui doivent être parfaitement maîtrisées à ce niveau. Les capitaines externes ne sont pas plus préparés au management des hommes que les jeunes lieutenants dans un emploi où là encore, le savoir faire et le savoir être sont fondamentaux.

De fait, la majorité des officiers issus de concours externe, se voient proposer par les collectivités, et recherchent eux-mêmes, des postes dans les services d'état-major où ils ne développent parfois jamais de culture opérationnelle et de commandement alors qu'ils seront appelés à exercer des responsabilités opérationnelles dans ce service. C'est le constat d'échec de ce recrutement qui génère ainsi une scission entre les officiers de corps et de direction.

Cette situation pourrait se comparer à celle des corps des inspecteurs et attachés avant les accords « DURAFOUR » composés en deux grades, les lieutenants constituant le premier grade et les capitaines le second. Il n'est pas imaginable de recruter un agent directement au second grade qui justifie la formation et l'expérience acquise pendant l'exercice du premier grade. La différence essentielle est que les lieutenants sont classés en catégorie B puis CII, alors que l'emploi qu'ils vont occuper après formation et expérience correspond au profil du deuxième grade de la catégorie A tel qu'il est construit à partir de 1990.

On constate que les dysfonctionnements à tous les niveaux de la hiérarchie de cette filière, s'ils pouvaient se gérer dans des unités autonomes de faible importance du fait de la répartition spatiale, ne peuvent aujourd'hui perdurer dans un espace commun et limité à un établissement. Les effets pervers sont amplifiés et source de litiges locaux forts.

Tenter d'échapper à une rénovation du dispositif statutaire dans son intégralité me semble illusoire.

Par ailleurs, le cadre figé et l'impossibilité d'utiliser la souplesse introduite par l'autorisation d'utiliser des contrats à durée déterminée pour répondre à des besoins ponctuels, absence de personnel pour raison médicale, nécessité de renforts saisonniers pour prendre deux exemples, génère la recherche par les différents gestionnaires de solutions par le biais de statut ou dispositif inadapté, engendrant de facto des dérives dénoncées tant par les autorités de contrôle que par les syndicats.

Parallèlement, la situation des sapeurs-pompiers qui sont mis à disposition de l'Etat par les collectivités est une situation illégale qui ne peut perdurer mais qui demande à être confortée afin de ne pas pénaliser les personnels concernés tant dans la gestion de leur carrière que dans leurs droit à pension.

Au vue de l'ensemble de ces éléments, si une réponse ne peut être trouvée au sein de la fonction publique territoriale, il y a lieu de s'interroger sur l'instauration d'un statut particulier afin de répondre à la particularité des missions de sapeur-pompier et d'éviter les situations conflictuelles liées au risque de demande reconventionnelle des autres fonctionnaires.

La demande des personnels de disposer des mêmes décharges attribuées dans le cadre des droits syndicaux tels qu'ils étaient acquis avant les transferts, au sein du service départemental d'incendie et de secours, est certes légitime et trouve un exemple similaire avec le précédent des centres de gestion.

L'installation de comités techniques paritaires communs à l'ensemble des personnels est une demande cohérente mais qui risque du fait des effectifs entre les différentes filières d'engendrer une absence de représentation de ces personnels.

L'installation des comités d'hygiène et sécurité au sein des services départementaux d'incendie et de secours répond à la même logique, et du fait, de la nature des prestations réalisées par les sapeurs-pompiers est une véritable nécessité.

CHAPITRE IV: La formation

Le secteur de la Formation est effectivement aujourd'hui un secteur en crise dans le monde des sapeurs-pompiers.

Les sapeurs-pompiers constituent une branche de la fonction publique territoriale qui n'est gérée que de façon confidentielle par le CNFPT.

En effet, tant la publicité des postes que le traitement des incidents de carrière ou la tenue des CAP s'effectuent au sein de la Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles, identifiée alors comme « maison-mère » des sapeurs-pompiers.

Outre ces aspects de gestion, le CNFPT n'intervient pas non plus dans la dispense de formations à destination des sapeurs-pompiers, comme il est amené à le faire pour les autres fonctionnaires territoriaux.

Il apparaît alors que le CNFPT ne fournit pas une prestation complète malgré le niveau des cotisations versées par la profession, avec le système de reversement peu satisfaisant qui a été décrit au cours des débats.

Le système de formation des sapeurs-pompiers s'enferme aujourd'hui dans les méandres des insuffisances du CNFPT et de l'INESC qui ne peut seule assurer la formation de l'intégralité du corps. INESC qui facture aux SDIS ses prestations et qui se heurte chaque jour davantage à des difficultés d'intendance (disponibilité des salles, couverture de l'hébergement). Ce coût, très élevé pour un SDIS, peut conduire à ce que soient sacrifiées des formations pourtant nécessaires. Cela a bien évidemment une incidence sur la qualité des prestations fournies par les sapeurs-pompiers.

D'autres secteurs professionnels comparables, comme celui de la Police, ont su trouver des modes de formation plus adéquats. Les différentes écoles de police répondent aux nécessités professionnelles de chacun des corps : formation des gardiens de la paix, des commissaires de police, des auxiliaires de police, des membres de la police de proximité...

Il s'agit bien de dispenser des formations par grade mais aussi par secteur d'activités, avec l'approfondissement des éléments du contexte particulier : à catégorie professionnelle égale, on ne formera pas de la même façon le gardien de la paix et l'ilôtier.

Le système de formation qui demeure veut s'apparenter au droit commun sans s'en donner les moyens.

Des incohérences puis des impossibilités d'organisation fleurissent et obèrent l'idée même de formation des sapeurs-pompiers.

Le système actuel est incohérent à deux titres : la formation est non seulement partielle mais aussi dispensée de façon inégale entre départements.

La formation est partielle car déséquilibrée. Les quelques formations fournies aux sapeurs-pompiers demeurent généralistes ou si elles abordent un point de spécialité précis, elles ne sont pas adaptées aux réalités du terrain.

On a pu dire, SDACR à l'appui, que tous les départements n'étaient pas soumis aux mêmes aléas. Les bassins de risques sont variés, les configurations géographiques et sociales aussi.

Le risque chimique ne pourra se traiter de la même façon en milieu rural ou semi-rural et en milieu urbanisé.

Que dire enfin des missions différentes qui animent les SDIS et les CPI non intégrés ? Ces derniers, maillant un milieu souvent rural et loin des grandes villes, offrent des prestations de service qui ne sont pas comparables à celles déployées par leur collègues des SDIS.

S'il paraît légitime d'offrir des formations identiques à des sapeurs-pompiers professionnels et sapeurs-pompiers volontaires à conditions de diplôme égal, il ne faut cependant pas perdre de vue

que les CPI ne jouissent pas du même niveau d'équipement que les SDIS. Il serait aberrant de fournir une formation particulière à des agents susceptibles de ne jamais connaître le matériel adéquat.

Tant de disparités prouvent qu'il faut envisager une formation plurielle, adaptée aux réalités locales.

Il est important cependant de rappeler que même si les sapeurs-pompiers volontaires des CPI peuvent ne pas recevoir la même formation que leurs collègues professionnels, celle-ci doit nécessairement se faire dans le respect des règles de sécurité et des règlements opérationnels. Ne serait-ce que parce qu'un accident généré par le non respect de ces règles touchant un volontaire en opération engagerait pénalement la responsabilité de l'encadrement.

L'encadrement subit lui aussi les effets d'une formation mal calibrée. Les directeurs départementaux, arrivant à des postes d'encadrement, ne sont pas suffisamment bien formés à ces nouvelles tâches. Ils découvrent alors à la fois le contexte d'un nouveau département une nouvelle structure et de nouvelles responsabilités qu'ils n'auront pu appréhender préalablement à leur prise de fonction.

De la même façon, les médecins -chefs chapeautant les services de santé et de secours médicaux au sein des SDIS, se voient confrontés aux mêmes difficultés. Chargés de se prononcer sur l'aptitude médicale des agents, ils ne reçoivent cependant pas de formation de médecine préventive.

On peut enfin être étonné de l'absence de formation à la dimension psycho-sociale des catastrophes qui n'est pas du ressort exclusif des Cellules d'Urgence Médico Psychologique (CUMP), créées par une circulaire du ministère de la Santé de 1997.

A l'heure où les victimes accusent une tendance de plus en plus marquée à se retourner contre leurs sauveteurs quand ils s'estiment pénalisés par une faute de service, l'absence de la prise en compte de ces problématiques est pénalisante pour un SDIS. Elle l'est aussi pour une autre raison. Les personnels des services de secours doivent pouvoir travailler psychologiquement sur leur stress, afin de pouvoir sereinement reprendre leurs activités professionnelles. Les tâches de repérage de stress post-traumatique relèvent certes des missions des médecins-psychiatres ; il n'en demeure pas moins que c'est au supérieur hiérarchique de mener les opérations de débriefing après des événements traumatisants pour les équipes de secours.

Enfin, la formation est dispensée de manière inégale entre départements. On l'a vu, le coût de la formation est élevé. Certains SDIS ne peuvent assumer cette charge entièrement.

L'organisation des concours pâtit de ces disparités et les candidats sont parfois écartelés entre plusieurs lieux, souvent très distants les uns des autres, pour passer leurs différentes épreuves. L'organisation malhabile de ces concours de recrutement mettent à mal le concept élémentaire d'égalité de tous les candidats devant l'épreuve.

TITRE III: PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR

Les différents débats qui ont nourri les réflexions de la Commission ont fait apparaître des positions souvent divergentes sur la forme mais guère sur le fond.

Dresser un bilan des lois de 1996 a permis tout d'abord de pondérer les critiques des uns et des autres et de montrer que le tableau n'est pas si négatif. Le constat d'un contexte général difficile, rendu complexe également par une superposition de mesures comme celle du régime indemnitaire, de l'obligation de formation ainsi que de l'évolution des quotas de l'encadrement intermédiaire, qui ont accru les charges des collectivités sans que cela soit imputable à la départementalisation, est partagé par tous les membres de la Commission.

S'est donc rapidement imposée l'idée que pour juger des effets de la départementalisation, il fallait en premier lieu amoindrir sinon supprimer les effets néfastes de quelques dysfonctionnements qui viennent troubler les règles du jeu.

Nonobstant ce préalable, tous les membres de la Commission auront exprimé leur souhait très vif de voir le système de financement des SDIS se réformer.

En effet, tous ont décrié le rôle tenu actuellement par le président du conseil d'administration du conseil dans la phase de préparation du budget : il paraît inconcevable que la sécurité de la population soit soumise à des tractations financières entre collectivités locales qui font la part belle à la résolution d'enjeux politiques. L'idée générale est de mettre un terme à ces procédures que chacun trouve indignes.

Les débats ont tissé quelques positions fortes et des objectifs communs.

Qu'il s'agisse de fonctionnement administratif de la structure SDIS, de règles de financement ou de gestion des hommes, un seul et même objectif anime le désir de réforme : le rétablissement de la cohérence, de la clarté, de la transparence pour aboutir à une meilleure efficacité de secours à destination d'une population de plus en plus attachée au concept du risque zéro.

Par conséquent, l'enjeu qui nous est offert aujourd'hui est de proposer de nouvelles règles de fonctionnement susceptibles d'apporter un rectificatif aux errements constatés ; bien évidemment, il est important que ces nouvelles règles soient acceptables pour toutes les parties.

Il ne me semble pas que le rôle du SDIS puisse s'examiner en dehors du contexte de l'organisation de la sécurité civile en France. Un système pyramidal tant dans la prise de décision que dans le partage des compétences me paraît être de nature à éclairer justement les missions des SDIS et leur place de service public dans l'organisation administrative. Aussi au delà de l'échelon national, trois strates méritent d'être développés ou confortées.

CHAPITRE I: Une nouvelle définition et répartition des compétences des services d'incendie et de secours.

I - L'échelon zonal avec la création d'un établissement public interdépartemental:

Proposition 1 : Contrairement aux dispositions prévues par l'article L.1424-43 du C.G.C.T., **les conseils d'administration des services départementaux doivent avoir la possibilité de créer des EPID** et de donner ainsi plus de souplesse et de cohérence institutionnelle à cet établissement qui doit encore trouver sa légitimité auprès des SDIS.

Proposition 2 : Dans un souci de simplification des tâches des uns et des autres et d'efficacité opérationnelle, **l'attribution de compétences obligatoires aux EPID pourrait s'envisager en matière de formation initiale et spécialisée des sapeurs-pompiers professionnels ainsi que pour l'organisation des concours de recrutement de ces derniers.**

Proposition 3 : La vocation de **mutualisation des moyens, matériels par la mise à disposition de équipements lourds et/ou particuliers** en cas d'interventions délicates ou rares et humains avec la **gestion des équipes spécialisées**, pourrait être une de ces autres compétences.

Proposition 4 : Par ailleurs, dans un souci de recherche d'économie, il y a lieu de réfléchir **sur la mise en place de véritables centrales d'achats** au niveau de ces établissements. Ceci ne constitue pas en soi une idée particulièrement novatrice mais bien au contraire pragmatique, si l'on regarde les démarches de même type développée dans d'autres secteurs.

Proposition 5 : La création de cet échelon administratif s'apparente à une « intercommunalité » à l'échelon zonal pour laquelle les règles administratives devront être définies. **Une synergie forte devra être recherchée avec l'évolution souhaitée des structures zonales issues de la fusion des secrétariats de zones de défense et des états-majors zonaux de la sécurité civile.**

II- L'échelon départemental : le SDIS

La place occupée par les nouveaux établissements publics dans l'environnement départemental est aujourd'hui une réalité, même si quelques difficultés persistent, difficultés dont les origines sont très variées.

Les services départementaux d'incendie et de secours, en quelques mois, ont su développer des politiques nouvelles, fédérer les structures communales et intercommunales tout en absorbant les nombreuses mesures nouvelles liées tant aux lois de 1996 qu'aux nécessaires ajustements liés au changement d'espace territorial.

Proposition 6 : Aussi, il ne saurait être question de remettre en cause la réforme de 1996, et, bien au contraire, il y a lieu de poursuivre et de renforcer le positionnement des services départementaux d'incendie et de secours à l'échelon départemental en d'une part, réaffirmant le rôle de ceux-ci et d'autre part, **en clarifiant les compétences entre le dispositif opérationnel constitué par les centres d'incendie et de secours intégré dans le corps départemental et ceux demeurant à l'échelon local.**

Il sera nécessaire d'apporter des aménagements administratifs pour faciliter le fonctionnement des services d'incendie et de secours et permettre d'améliorer la répartition des attributions entre les différentes entités.

Proposition 7 : Dans le même souci de cohérence, **il y a lieu de redonner à la situation particulière de Marseille et des Bouches du Rhône, une organisation conforme au droit commun**, en perspective du projet développé par les élus locaux de création d'une communauté urbaine. Cette situation permettrait de résoudre les difficultés de financement du bataillon des marins - pompiers de Marseille évoqué régulièrement par les différents gestionnaires locaux. **Deux voies peuvent être envisagées**, le maintien du corps de sapeurs-pompiers de Marseille au sein du service départemental

d'incendie et de secours des Bouches du Rhône en qualité de groupement opérationnel ou une programmation de dissolution à échéance de quinze ans pour préparer et organiser le changement.

III - L'échelon communal : les CPI non intégrés

A la lumière des débats qui ont éclairé les travaux qui sont menés depuis maintenant plusieurs mois, il m'est apparu que les CPI remplissent des missions limitées qui ne nécessitent pas de formations très spécifiques.

Proposition 8 : C'est pourquoi je plaiderai volontiers **pour qu'une distinction soit opérée entre la formation des sapeurs-pompiers volontaires départementalisés et celle des sapeurs-pompiers volontaires exerçant dans un CPI non intégré.**

Cette distinction aurait plusieurs avantages.

Tout d'abord, parce que, et c'est l'aspect du problème le plus apparent, cela permettrait d'opérer des économies conséquentes en matière de formation. Cet argument est souvent soulevé par les détracteurs des CPI qui établissent le rapport financier coût formation/ rendement des CPI non intégrés, souvent dispersés dans un monde rural, pour souligner le retour sur investissement déplorable qui reste à leur charge. Cette argumentation conduit bien sûr à une proposition de suppression des CPI, ce qui, compte tenu du contexte actuel, n'est d'évidence pas la bonne solution.

En effet, la suppression de la conscription a réduit considérablement les possibilités de recours aux forces armées pour des opérations de sécurité civile. Lors des événements qui ont frappé le territoire français à la fin de l'année 1999, la conjugaison des dégâts occasionnés par la marée noire et par la tempête ont conduit à une situation difficile où une partie de la population n'a pu être secourue dans des délais convenables.

Le rôle alors joué par les CPI a été d'une importance capitale. Pour porter les premiers secours, pour rassurer une population surprise par l'ampleur des dégâts, pour le rétablissement de réseaux secondaires éloignés des axes principaux, les sapeurs-pompiers volontaires des CPI ont été les premiers présents sur le terrain et ont démontré, si besoin en était, par leur efficacité, leur raison d'être.

Proposition 9 : Cependant dans un souci de lisibilité, il y aurait lieu de trouver une terminologie permettant de distinguer les centres de premières intervention intégrés au service départemental d'incendie et de secours et ceux relevant d'une collectivité locale. Cette appellation de centre de première intervention pourrait être réservée aux unités ne relevant pas du SDIS.

Proposition 10 : Par ailleurs, la volonté de maintenir un centre de première intervention ne doit pas être une source de leurre au niveau de la sécurité, un moyen de substitution à des services locaux disparus ou une association partisane. L'individu doit être géré par le service d'incendie et de secours, l'équipement du centre et les locaux pris en charge par la collectivité gestionnaire et la gestion opérationnelle assurée par le centre de traitement des appels et le centre opérationnel départemental des services d'incendie et de secours.

CHAPITRE II: Un financement adapté à chaque niveau d'organisation

La question du financement des SDIS est bien évidemment l'épine dorsale du problème des SDIS aujourd'hui.

Si la mise en oeuvre de la départementalisation n'entraîne pas en elle-même, contrairement à ce qui a pu être avancé, un renchérissement du coût de la protection, celui ci résulte de mesures prises concomitamment en faveur des personnels et de normes de sécurité plus exigeantes imposées par l'Etat. On peut en mesurer l'incidence en examinant l'évolution des budgets de départements qui avaient déjà départementalisé leurs services avant la loi de 1996 (Annexe). S'y ajoutent les effets de la remise à niveau des matériels et des casernements.

I - Le financement par l'Etat, la recherche de recettes nouvelles et des sources d'économie : trois amortisseurs pour le budget des SDIS

Certains de mes interlocuteurs souhaiteraient d'ailleurs que la charge totale de la défense civile soit prise par l'Etat. C'est lui qui a la responsabilité de l'organisation des secours. C'est lui qui commande. C'est lui qui fixe les exigences. Mais ce n'est pas lui qui paie.

Cette position qui peut se comprendre ne rencontre pas l'adhésion des principaux acteurs, et en particulier des pompiers qui craignent qu'une "étatisation" aboutisse à la disparition des volontaires.

Cependant si je n'adhère pas à la proposition d'étatiser le système, je ne peux que constater que le domaine d'intervention des SDIS relève du pouvoir régalién de l'Etat et que celui-ci devrait prendre pour le moins sa part dans le coût de ce service. L'Etat ne peut être absent de la prise en charge de dépenses dont il contribue lui-même, par ses décisions - mesures en faveur des pompiers professionnels ou volontaires, exigences dans le domaine de l'armement des engins, mises au normes ; équipement informatique, etc.,- à augmenter lourdement le niveau.

Proposition 11: Les récentes catastrophes naturelles ont montré que le niveau de dépenses engendrées dans les départements sinistrés met en péril l'équilibre financier de certains SDIS. **Il est indispensable que les SDIS bénéficient de mesures d'aides exceptionnelles de la part de l'Etat.**

Proposition 12 : Mais même hors de ces circonstances exceptionnelles, **l'Etat doit également intervenir dans un souci de péréquation.** L'examen des ratios de dépenses par habitant selon les départements montre d'importantes différences. Dans certains cas des ratios élevés révèlent la richesse de départements qui peuvent consacrer un effort très important aux secours. Mais dans d'autres départements ces ratios élevés traduisent l'existence de risques importants liés à la nature même de ces départements (forêts, montagne, etc...) ou le rapport entre une faible population et la nécessité cependant d'assurer une couverture convenable des risques. Dans un souci de solidarité, **l'Etat doit contribuer à corriger les écarts dont sont victimes les départements les moins riches, les moins peuplés ou les plus exposés.**

Les déséquilibres qui existent, pour des raisons liées à l'histoire, entre les communes, doivent être à terme, corrigés. Ils sont très mal ressentis et sont sans doute l'origine principale des critiques portées à la départementalisation. Leur correction s'avère cependant politiquement délicate. L'intervention financière de l'Etat faciliterait l'effort de correction de ces déséquilibres. J'y reviendrai plus loin.

La participation de l'Etat peut intervenir de différentes manières et à différents niveaux, par la prise en charge directe de certains coûts ou par le biais de dotations

- l'attribution d'une dotation globale de fonctionnement préférable à la dotation globale d'équipement, laquelle ne peut pas être d'un grand secours pour les SDIS qui sont trop pauvres pour investir ;
- la prise en charge des dépenses directes en matière de formation, notamment au niveau zonal et national ;
- la prise en charge de la réforme des transmissions
- la prise en charge de matériels, d'équipements au niveau zonal.
- le remboursement de la TVA sur certaines dépenses supportées par les SDIS
- la pérennisation de la dotation globale d'équipement
- l'attribution d'une dotation de fonctionnement

Pour faire face aux dépenses, outre l'intervention indispensable de l'Etat, il y a lieu de recourir à d'autres sources de financements.

Les SDIS, on l'a vu, accomplissent des tâches qui ne relèvent pas directement de leur mission. La gratuité de leur intervention, à laquelle sont attachés les pompiers, entraîne cependant ou risque d'entraîner des effets pervers. On l'a vu encore récemment à l'occasion des effets des tempêtes de décembre 1999, lorsque des compagnies d'assurances conseillaient à leurs assurés de recourir aux services des SDIS gratuits, plutôt qu'à des entreprises privées qu'elles seraient amenées à payer.

Proposition 13 : **La participation de l'ARH me semble être la première des pistes à explorer.** Le SDIS intervient trop souvent en lieu et place du SAMU et SMUR. Il serait opportun que les SDIS puissent passer systématiquement un conventionnement pour prendre en compte les réalités du terrain. A défaut d'accord au plan local, le gouvernement pourra être sollicité pour arbitrage. Il serait également opportun que les SDIS soient associés à l'élaboration des schémas régionaux d'organisation sanitaire et sociale (SROSS) qui ne sont pas sans conséquence sur le coût des interventions des SDIS.

Proposition 14 : **La Région et l'Union Européenne peuvent être sollicitées dans le domaine de la formation des hommes.**

Proposition 15 : **Les sociétés d'assurance ne peuvent pas ne pas être sollicitées,** même si les débats qui ont entouré les questions d'indemnisation après la tempête de la fin 1999 laissent présager des négociations difficiles.

Proposition 16 : **Les sociétés d'autoroute doivent également être appelées à contribution.** Il apparaît en tous cas choquant que les pompiers intervenant sur le domaine autoroutier et de fait permettant de rendre opérationnel l'outil de production de ces sociétés, soient obligés, par ailleurs, de payer le péage lorsqu'ils empruntent ces voies de communication pour secourir les citoyens.

Proposition 17 : Des économies peuvent être réalisées **par la mutualisation de certaines dépenses dans le cadre des EPID** (matériels spécialisés, équipes spécialisées, plateaux techniques, formation, organisation des concours), mais aussi par **l'harmonisation des normes de matériels favorisant les commandes à l'échelon national.**

II - Une affectation des ressources en fonction des compétences détenues:

La nécessité de ressources nouvelles pour les services départementaux d'incendie et de secours est vitale pour répondre d'une part, aux évolutions de ces services et d'autre part, pour calmer le sentiment de grogne existant actuellement.

Dans un souci de cohérence, si comme je le préconise dans le chapitre précédent, on organise une nouvelle répartition de compétence entre les établissements publics interdépartementaux et les services départementaux d'incendie et de secours, il y a lieu de prolonger ce raisonnement pour les financements existants et nouveaux.

L'EPID semble être particulièrement adapté pour recevoir les financements en provenance de l'Etat, de la Région et de l'Union européenne en complément des subventions ou contributions obligatoires des services départementaux d'incendie et de secours.

Les services départementaux d'incendie et de secours, quant à eux, sont les interlocuteurs privilégiés des agences régionales d'hospitalisation, des sociétés d'autoroute et d'assurances, et, de l'Etat en complément des contributions des collectivités.

Les collectivités gestionnaires des centres de premières intervention devront retrouver l'éligibilité aux dotations de l'Etat, notamment la dotation globale d'équipement, le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

Ce schéma de répartition est en cohérence avec les attributions dévolues.

III - Le financement par les collectivités locales :

Ce n'est qu'une fois admise la recherche de solutions de financement nouvelles et la participation de l'Etat, que peut être abordée la question du financement dans le cadre des SDIS, sachant que la réduction de la charge supportée par les communes et les EPCI permettrait de résoudre plus aisément les problèmes politiques que pose aujourd'hui la répartition des dépenses entre les différents acteurs locaux.

Deux soucis me semblent devoir guider la recherche de réponses adéquates : l'équité entre les contribuables et la transparence des décisions, ce qui implique que les décisions soient prises par des élus directement responsables.

L'idée d'une fiscalisation du budget du SDIS est défendue par les membres de la commission. Il est vrai que l'idée d'individualiser la dépense liée aux secours, comme on le fait pour les dépenses de traitement des ordures ménagères ou de l'eau et l'assainissement, est tentante par son effet "pédagogique". Elle ne pourrait cependant se limiter pratiquement, au moins dans un premier temps, qu'aux dépenses nouvelles, ce qui limiterait son impact et réduirait sérieusement son aspect « pédagogique ».

Si l'individualisation de la dépense peut néanmoins demeurer une piste intéressante, je ne retiens pas celle d'une fiscalisation par la SDIS. Le vote de l'impôt par des élus dont certains le sont au deuxième voire au troisième degré, ne me paraît pas un système acceptable, et il risquerait de maintenir l'absence de transparence dont il y a lieu aujourd'hui de se plaindre.

Il convient de trouver un autre équilibre, susceptible de garantir à la fois une sérénité dans les procédures budgétaires et une équité démocratique des financements du SDIS. A défaut d'une prise en charge directe par le budget de l'Etat, seul le Conseil Général peut offrir les garanties d'équité entre les contribuables et de lisibilité des décisions budgétaires. Le budget du département permet la meilleure mutualisation et donne tout son sens à l'idée de "départementalisation" **Plus grande sera la part prise par le budget départemental dans les dépenses restant à la charge des collectivités locales, mieux seront corrigées les injustices résultant de l'histoire qui subsistent au travers des cotisations versées par les communes et les EPCI.**

Je pourrais pousser cette logique jusqu'à préconiser la prise en charge totale des dépenses des SDIS par les départements. D'autant que je constate que les départements dont les conseils généraux assument une part de financement très élevée semblent être ceux qui rencontrent le moins de problèmes. Mais d'une part on peut considérer comme utile de laisser une part des dépenses aux communes et EPCI, parce qu'une cotisation maintient un lien entre les communes et le SDIS et qu'elle permet de tenir compte - sur la base de critères limités - de la qualité des services rendus (proximité des centres en particulier) et de l'importance des risques.

D'autre part, on ne peut sous-estimer la difficulté d'y parvenir. Peu nombreux sont en effet les départements qui atteignent un pourcentage élevé de prise en charge. Une large majorité d'entre eux n'atteignent même pas les 50%. Et les conseils généraux seront à l'évidence réticents à assumer une telle charge, surtout lorsque le montant des dépenses a été fixé jusqu'alors par d'autres instances que leurs propres assemblées.

C'est pourquoi l'objectif à atteindre ne peut l'être qu'à terme plus ou moins lointain et par étapes

Proposition 18 : La première étape consisterait à plafonner la part globale des communes et des EPCI au niveau atteint dans les budgets 2000 (cotisations et dépenses encore assumées avant transferts). Toute dépense supplémentaire serait donc prise en compte par le Conseil Général.

Proposition 19 : Dès cette première étape, puisque les dépenses nouvelles seraient à la charge du conseil général, la majorité du CADSIS serait donnée aux représentants du conseil général. Cette disposition devrait intervenir dès le prochain renouvellement des conseils d'administration. Cette disposition me semble à la fois cohérente, équitable et efficace, car les présidents de CADSIS ne peuvent continuer de rechercher à chaque budget une majorité aléatoire.

Proposition 20 : Les CADSIS devraient déterminer à l'intérieur de l'enveloppe des contributions supportée par les communes et les EPCI, le montant des cotisations de chacune de ces collectivités afin de réduire progressivement les écarts injustifiés. L'objectif à atteindre, dans un délai de six ans, serait de limiter les écarts des contributions rapportées au nombre d'habitants à un maximum de 1 à 3, cet écart ne pouvant être justifié que par l'application d'un nombre limité de critères objectifs (potentiel fiscal, population, éloignement...) qu'il me paraît utile d'inscrire dans la loi. Cet objectif serait d'autant plus facilement atteint que le transfert des charges vers le budget du conseil général s'opérerait de façon privilégiée en faveur des communes ou EPCI qui supportent les cotisations les plus lourdes (voir proposition suivante).

Ces trois dernières propositions paraissent à votre rapporteur de nature à apaiser déjà les inquiétudes de nombre d'élus locaux qui acceptent difficilement d'avoir à inscrire à leur budget des dépenses obligatoires dont ils n'ont pas la maîtrise qui leur paraissent souvent mal réparties et dont ils doivent cependant assumer la responsabilité devant leurs concitoyens.

Les étapes suivantes devraient permettre, dans un souci de meilleure mutualisation, d'augmenter la participation du Conseil Général dans l'ensemble des contributions sollicitées des différentes collectivités locales. Compte tenu des disparités existant selon les départements, plutôt que de fixer un délai pour atteindre l'objectif fixé, il y aurait lieu de déterminer un rythme de transfert.

Proposition 21: La reprise par le Conseil Général des charges supportées par les collectivités de base, devrait s'effectuer de façon progressive et tout d'abord au bénéfice de celles d'entre elles - les communes qui géraient précédemment des centres le plus souvent - dont la participation par habitant est supérieure à la moyenne départementale, afin de réduire les écarts.

Il faudrait cependant tenir compte dans un souci d'équité, du niveau d'implication antérieur à la départementalisation de ces communes ou EPCI, gestionnaires de centres de secours. Certains gestionnaires locaux ont « traîné les pieds » à mettre aux normes leurs installations. D'autres ont, au contraire, engagé une politique plus ambitieuse que la moyenne des centres. Il serait souhaitable que les premières ne fassent pas supporter au budget des SDIS, l'effort nécessaire de mise à niveau, ni que les secondes fassent supporter aux SDIS une politique certes généreuse mais qui obérerait de façon excessive les finances du SDIS.

Pour faciliter une telle évolution. l'intervention de l'Etat, dans le financement des SDIS, me semble nécessaire, tout en observant un "moratoire" sur les exigences nouvelles sources de dépenses supplémentaires.

Proposition 22: A l'issue des transferts, c'est à dire en 2001, les EPCI qui assument la compétence, incendie vont voir cette compétence réduite au seul paiement des cotisations. La mise en oeuvre de la loi de 1996 ; en application de la circulaire DSC/SDSSSP/GW 96-74 du 20 décembre 1996 fixe l'état de la coopération intercommunale en matière d'incendie. Le développement de l'intercommunalité et l'entrée dans les EPCI de nouvelles communes après la publication de la loi risque de conduire certaines communes à payer deux fois leurs cotisations, la première directement, la seconde par le biais de l'EPCI auquel elles adhèrent.

Il y aurait lieu de revoir cette circulaire afin de permettre à toute commune nouvellement adhérente de verser sa cotisation uniquement par le biais de l'EPCI. A terme l'existence de la compétence incendie de ces EPCI pourrait être remise en cause.

CHAPITRE III: Les mesures d'accompagnement

I-L'amélioration du fonctionnement du SDIS

Au delà, de la prolongation du mandat des membres des premiers conseils d'administration jusqu'aux élections des conseillers municipaux et généraux en 2001, je reprendrais les propositions de la commission sur l'amélioration du fonctionnement des services départementaux des services d'incendie et de secours, à savoir :

Proposition 23: La composition des conseils d'administration doit être identique dans tous les départements et de fait le nombre de sièges doit être ramené à 22, répartis en fonction des contributions versées dans le budget du service départemental entre les trois collèges (département, communes, EPCI) sachant que le conseil général en détient au moins 50 %.

Proposition 24: La représentation des maires et des présidents d'établissements publics peut être assurée par les maires - adjoints élus conformément aux règles fixées par les textes en vigueur.

Proposition 25 : Le président doit pouvoir être secondé par **plusieurs vice-présidents** dont le nombre maximum autorisé serait de trois.

Proposition 26 Le fonctionnement du conseil d'administration du SDIS doit être allégé de toutes les affaires courantes par la mise en place **d'un bureau permanent**.

Proposition 27 : **La majorité des deux tiers doit être supprimée** pour permettre l'adoption des budgets dans le respect des règles de droit commun applicables aux collectivités et la date de notification des contributions aux collectivités reportée au 1^{er} janvier de l'année concernée.

Proposition 28 : Les dispositions prévues par le 4^{ème} alinéa de l'article L.1424-35 du C.G.C.T., demandent une modification substantielle voire leurs suppressions.

Proposition 29 : L'administration du SDIS doit être confortée par l'organisation **d'un circuit de délégations de signatures**.

Ces propositions recueillent l'assentiment des membres de la commission.

II - L'évolution des dispositions régissant les personnels

Au-delà d'une réforme du mode d'administration du SDIS et des procédures de financement, il convient de se pencher sur les hommes et les femmes qui composent les équipes de secours et tenter de répondre à leurs attentes.

Les quatre problèmes majeurs portent sur la place des sapeurs-pompiers professionnels dans la fonction publique territoriale, l'encadrement et l'organisation de la filière et notamment la carrière des officiers, la formation et la place des SPV dans le dispositif, les modes de recrutement et d'indemnisation.

La place des sapeurs-pompiers professionnels dans la fonction publique territoriale a été au coeur des débats de la commission. Les organisations syndicales très attachées à l'ancrage des sapeurs - pompiers dans la territoriale ont pour plusieurs d'entre elles la volonté de reconnaître une spécificité à ces personnels mais admettent difficilement la traduction de cette spécificité dans les textes régissant les agents dans un souci de traitement unitaire des problèmes.

La création d'un titre V, c'est à dire, une fonction publique de la sécurité civile est, a contrario, admise par les associations représentatives de sapeurs-pompiers.

Cependant, dans l'immédiat, l'essentiel est la redéfinition de l'organisation de la carrière de sapeur - pompier ainsi que de l'encadrement des services départementaux d'incendie et de secours.

Proposition 30 : A cet effet, **il semble nécessaire aujourd'hui que le décret relatif à l'encadrement puisse paraître dans des délais courts**. Il serait à même de résoudre bon nombre de difficultés soulevées tout au long des séances de travail de la Commission.

L'organisation d'une démarche pédagogique et professionnelle pour l'accession aux postes d'encadrement ne signifie pas le rétablissement de l'ancien brevet ou l'instauration d'une procédure similaire. Il s'agit bien de mettre en perspective la carrière d'un officier de sapeur-pompier et la rapprocher de celle de n'importe quel cadre de la Fonction Publique Territoriale.

Si l'on promeut l'idée d'encourager la mobilité et surtout l'idée d'une carrière à construire, le corps des officiers, qui pourrait par ailleurs être géré au niveau national, se verrait ouvrir des perspectives professionnelles encourageantes car permettant de surmonter plus aisément que par le biais d'une mutation-cooptation les incidents de carrière.

Il faut aussi pouvoir organiser le devenir des incidentés de carrière tout comme trouver une porte de sortie honorable aux DDSIS en conflit avec leur président de conseil d'administration. Ces cas se multiplient et alourdissent un peu plus un sentiment de malaise statutaire assez généralement partagé dans le corps des officiers.

Un gestion nationale des officiers est souhaitée alors que le recrutement des officiers par l'Etat est rejeté par tous les intervenants.

La situation des personnels sapeurs-pompiers mis à disposition de l'Etat par les collectivités a été dénoncée à plusieurs reprises par la cour des comptes. **Il est indispensable de trouver rapidement une réponse afin de régulariser cette situation illégale soulignée.**

La prise en charge intégrale par l'Etat des sapeurs-pompiers professionnels permettrait, il est vrai, de régler cette question. De plus cette prestation traduirait la quotité des charges que l'Etat souhaite assurer dans la compétence partagée de la Sécurité civile. Sur une telle hypothèse, il me semble que les collectivités ne verraient que des avantages à assurer l'investissement et le fonctionnement nécessaire des services d'incendie et de secours. **Mais il faut constater que le recrutement des officiers par l'Etat est rejeté par tous les intervenants, à l'exception de l'association des directeurs, notamment dans l'attente d'une situation statutaire à redéfinir.**

A défaut d'aller vers cette solution radicale qui permettrait de résoudre à la fois les problèmes de gestion et de formation, cette dernière doit s'organiser différemment afin de permettre aux collectivités de disposer de personnels professionnels compétents et opérationnels dès le recrutement.

Cet objectif ne peut être atteint qu'au travers d'une formation délivrée avant recrutement, et donc, par la mise en place d'un dispositif autorisant la sélection de personnels en amont. La garantie apportée aux sélectionnés ne sera trouvée que par le biais d'un statut d'élève officier. Cette période pourrait être gérée par l'Etat ; les collectivités recrutant à l'issue de la formation.

Par ailleurs, le financement de la formation via le CNFPT, doit permettre des réponses de meilleures factures sur le retour d'investissement que les services départementaux sont en droit d'attendre. En effet, une participation à hauteur de 9 millions pour l'ensemble de la prestation du CNFPT est insuffisante même si le principe de mutualisation est admis par tous les interlocuteurs. A défaut d'évolution, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de ce dispositif, sachant qu'une amélioration de l'outil formation passe par un redéploiement des attributions entre l'INESC, l'ENSOPP et les sites déconcentrés organisés autour de plateaux techniques permettant de rendre opérationnelle la formation dispensée.

La crise du volontariat doit nous interroger et nous amener à nous prononcer sur le devenir que nous envisageons pour les sapeurs-pompiers volontaires.

Largement majoritaires sur un plan numérique dans les effectifs de sapeurs-pompiers, les sapeurs-pompiers volontaires sont la pierre angulaire du système et par là même, indispensables.

La perspective de devenir sapeur-pompier professionnel peut constituer une réelle motivation à l'engagement des volontaires. Mais la difficulté aujourd'hui réside dans le passage de l'état de sapeur-pompier volontaire à celui de sapeur-pompier professionnel.

Le système actuel de recrutement ne présente, comme chacun se plaît à le souligner, aucune équité et ne saurait par conséquent être satisfaisant.

Il convient de trouver une voie de recrutement qui présente à la fois toutes les garanties de respect des principes constitutionnels d'égalité de tous les candidats devant les concours publics et qui offre également aux jeunes sapeurs-pompiers volontaires une reconnaissance de leur engagement citoyen.

Proposition 31: L'organisation de deux concours l'un externe et l'autre interne, comme dans le reste de la fonction publique, pourrait apporter une ébauche de solution à cette problématique ; le concours externe serait ouvert à tous les candidats issus de la société civile, le concours interne aux sapeurs-pompiers volontaires.

Ce système aurait en outre le mérite d'offrir à des jeunes en situation sociale difficile la possibilité d'intégrer le milieu professionnel.

Proposition 32 : L'existence d'une formation en milieu scolaire, éventuellement sous la forme d'une filière de formation aux métiers de sécurité, pourrait à la fois préparer les futurs pompiers professionnels et les volontaires en même temps que former à des emplois en milieu industriel.

Proposition 33 : Par ailleurs, les diverses formations reçues dans le cadre de la vie professionnelle devraient être validées dans le cadre des services d'incendie et de secours, afin d'éviter des sessions de formation redondantes, qui entraînent un coût inutile et sont facteurs de découragement pour les intéressés.

Proposition 34 : En revanche, valider le volontariat comme formation professionnelle me paraît être de nature à d'une part lutter efficacement contre une paupérisation des jeunes sapeurs-pompiers volontaires et d'autre part attirer davantage de jeunes qui se trouvent au seuil du marché du travail.

Les formations dispensées soit en milieu scolaire soit pendant les années de volontariat ainsi valorisées et intégrées dans un parcours professionnel, peuvent en outre permettre à des jeunes ayant abandonné le corps des volontaires de demeurer des forces vives de défense et de sécurité civile, susceptibles d'être appelées en appui de forces armées qui se réduisent comme une peau de chagrin dans des situations comme la tempête de l'hiver 1999. Ils pourraient être alors un corps de « réservistes ».

Cependant, au niveau de l'indemnisation, il conviendra également de revoir l'encadrement des vacations afin de pallier quelques abus qui viennent ternir le dispositif.

Ces abus sont souvent le fait de la précarité liée à l'absence d'emploi de l'intéressé, qui de fait, est disponible et peut être ainsi sollicité par l'employeur public systématiquement. La complicité est grande entre les deux parties, chacune y trouvant des avantages certains. Néanmoins, la précarité s'accroît avec l'âge et des situations catastrophiques en résultent.

Proposition 35 : Instaurer un plafond maximum permettrait de lutter efficacement contre ces phénomènes et induirait une meilleure répartition de la charge de travail entre les hommes. Ce plafond devrait être annuel et fixé par les CASDIS afin de tenir compte des réalités locales (incendies de forêts, etc...)

Aujourd'hui, les vacations peuvent être prises par les sapeurs-pompiers professionnels sur leur temps de repos afin de contourner le plafonnement des heures supplémentaires.

Outre le fait que cette pratique accroît la dangerosité des manoeuvres pour l'agent déjà fatigué, il est particulièrement injuste pour les sapeurs-pompiers volontaires qui ne se voient pas appelés sur le théâtre des opérations et qui en éprouvent parfois de l'amertume.

Cette revendication récurrente d'être souvent cantonnés à des travaux « subalternes » comme le nettoyage des routes ou des appareils au détriment des interventions, n'est pas à écarter de l'analyse qui peut être faite de la crise actuelle du volontariat.

CONCLUSION

Les questions soumises à la réflexion de la commission et de votre rapporteur porte sur un domaine à la fois vaste et rendu très complexe par les nombreuses contradictions qui résultent de l'histoire. Les services d'incendie et de secours sont les héritiers d'organisations bâties à l'échelon communal pour répondre à des missions qui relèvent de la compétence régalienne de l'Etat. Le premier effet de cette construction est la totale hétérogénéité rencontrée sur l'ensemble du territoire dans tous les domaines- équipement, financement, etc.. La loi de 1996 n'a pas pu mettre fin à cette hétérogénéité puisqu'elle a laissé la libre administration des collectivités locales au nouvel établissement public. Les SDIS sont gérés par des représentants des collectivités locales alors qu'ils ont une vocation départementale. On pourrait ainsi souligner nombre de contradictions qu'a révélées la départementalisation. Il serait illusoire de toutes les résoudre sans remettre en question toute l'organisation, voire toute la philosophie des services d'incendie et de secours. Mais une telle remise

en cause serait de nature à bouleverser toute une institution dont la tradition repose sur l'existence d'un lien fort avec la population locale par le biais des volontaires et de professionnels rattachés à la FTP.

Or la mission de votre rapporteur et celle de la commission se limitait à l'évaluation de la loi de 1996. C'est pourquoi les propositions qu'avance votre rapporteur ne cherchent pas à remettre en cause l'édifice instauré par la loi de 1996. Elles n'ont pas d'autre ambition que de réduire un certain nombre des causes de malaises constatés dans la vie des services d'incendie et de secours. Elles n'espèrent pas résoudre toutes les difficultés.

Je ne fais en particulier aucune proposition visant à régler l'une des questions posées de façon récurrente par les Présidents de CASDIS : celle de la « dyarchie » qui existe entre le préfet et le président de CASDIS, ce dernier étant chargé de régler les questions de financement, des équipements et des hommes, dans le cadre de l'application du SDACR, alors que c'est le préfet qui garde la conduite des opérations, et peut ainsi ordonner les dépenses. Cette « dyarchie » complique les rapports du Président avec le Directeur du SDIS.

Peu également s'interroger sur le maintien de la pleine responsabilité des élus locaux en matière d'incendie et de secours, alors que ces derniers, du fait de la départementalisation, n'ont plus aucune autorité effective sur les équipements, leurs armements, et la conduite des opérations. La responsabilité des maires pourrait être limitée à la prévention.

Sans doute la réflexion mériterait d'être poursuivie, de même qu'un travail d'évaluation de la mise en oeuvre des modifications suggérées pourrait s'avérer utile. Certaines des propositions - en particulier dans le domaine du financement - mériteraient sans doute qu'un travail de simulation soit conduit pour éviter que les désagréments rencontrés à la suite de l'adoption de la loi de 1996 - laquelle n'avait malheureusement pas fait l'objet d'une étude d'impact - ne se reproduisent.

Cependant, parmi les mesures avancées, certaines exigent une modification législative. Si elles devaient être retenues, il paraît hautement souhaitable à votre rapporteur qu'elles soient traduites dans la loi avant le prochain renouvellement des CASDIS, dans la mesure où elles préconisent des modifications de la composition des CASDIS.