

REVUES DE DÉPENSES

La régulation des normes applicables
aux collectivités territoriales

Fonctionnement des collectivités territoriales
Sécurité civile



Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques**, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2109 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics**. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant**. Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.

Fonctionnement des collectivités territoriales

Sécurité civile

Régulation des normes applicables
aux collectivités territoriales

Revue de dépenses

RAPPORT THEMATIQUE

Établi par

Dominique DALMAS,
Damien REBERRY

Membres de l'Inspection générale
de l'administration



N°15078-15027-01 BIS

- Juillet 2015 -

SYNTHESE

Ce rapport thématique a été réalisé par l'Inspection générale de l'administration. Il complète le rapport conjoint établi par les trois corps désignés par la lettre de mission et consacré à l'analyse de l'environnement normatif des collectivités territoriales, aux méthodes utilisées pour réguler le secteur et aux voies d'amélioration du dispositif en vigueur.

Il prend place aux côtés de deux autres rapports thématiques rédigés l'un par l'Inspection générale des affaires sociales et l'autre par le Contrôle général économique et financier. Tous trois analysent et présentent un ensemble de mesures opérationnelles dans des champs particuliers.

Le présent rapport porte sur les domaines suivants :

- le fonctionnement des collectivités territoriales ;
- la sécurité civile.

Ces deux domaines sont très régulièrement abordés par les rapports publics sur lesquels la mission s'est appuyée. Ils sont cités par les acteurs locaux comme appartenant à des champs normatifs qui demanderaient à être allégés et figurent en bonne place dans le rapport du sénateur E.DOLIGE¹. Ces thématiques relèvent en outre directement des compétences du ministère de l'intérieur, au travers notamment de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

En conséquence, les auteurs du rapport se sont attachés à expertiser les enjeux et problématiques propres à ces deux secteurs afin d'identifier des mesures opérationnelles susceptibles de simplifier l'action des collectivités territoriales. Les propositions qu'ils formulent sont le fruit d'une large consultation des acteurs concernés et de la contribution de personnalités qualifiées.

Dans le cadre de ses travaux, la mission s'est heurtée à plusieurs écueils qui éclairent les difficultés à faire progresser les démarches d'allégement engagées par les pouvoirs publics. Simple de prime abord, le sujet est compliqué et fait appel à une expertise pointue. Cela explique l'absence très fréquente d'identification précise de la norme « irritante » et de son articulation avec celles dont elle dépend ou qui s'appliquent en parallèle : les établissements recevant du public en sont une bonne illustration. Citons aussi la confusion régulière entre ce qui relève de la norme, de son interprétation et de son application. S'agit-il d'une norme impérative ou d'une simple recommandation voire d'une interprétation erronée ? L'approche normative en « silo » masque aussi les liaisons complexes et parfois contradictoires entre normes d'origine différente. Enfin, les impacts financiers sont mal connus car la grande variété des collectivités et de leurs groupements, associée à la multiplicité de leurs modes d'organisation internes rendent tout chiffrage problématique.

¹ E.DOLIGE : *la simplification des normes applicables aux collectivités locales*. Juin 2011

Les mesures avancées par la mission ne correspondent pas toutes à des allègements de normes, entendu comme des suppressions de dispositions législatives ou réglementaires. Elle a choisi, sur les deux domaines traités, de présenter également des mesures de rationalisation, de bonne gestion et d'optimisation des ressources humaines et financières des collectivités. Les mesures peuvent ainsi relever :

- d'un allègement normatif à proprement parler, c'est-à-dire d'une réduction des normes applicables aux collectivités territoriales dans un domaine précis ;
- d'une clarification normative avec l'objectif de stabiliser une interprétation qui peu apparaître ambiguë voire contradictoire ;
- d'un transfert de responsabilités visant à confier davantage d'autonomie aux collectivités territoriales dans certaines matières ;
- de mesures d'accompagnement destinées soit à faciliter la compréhension et la lisibilité du dispositif normatif, soit à élaborer des outils méthodologiques pour une meilleure application plus efficiente des normes existantes.

Les exemples de mesures qui suivent mettent en évidence cette typologie. Toutes partagent le même objectif : améliorer les finances locales et simplifier l'activité des collectivités, mais toutes n'impliquent pas la disparition d'une norme.

Pour la partie portant sur le fonctionnement des collectivités :

- l'allègement du contrôle de légalité en élargissant la liste des actes non transmis au contrôle de légalité ;
- l'extension du dispositif de compensation de la part employeur de la cotisation retraite pour les fonctionnaires de l'Etat détachés au sein des collectivités territoriales ;
- la simplification des concours sur titres de la fonction publique territoriale ;
- l'allègement des obligations des collectivités en matière d'action sociale ;
- l'assouplissement des dispositions sur la célébration des mariages avec la possibilité de les célébrer dans des locaux annexes ;
- l'allègement de la réglementation applicable à la qualité nutritionnelle des repas servis dans les restaurants scolaires.

Pour la partie portant sur la sécurité civile :

- l'application par les SDIS (services départementaux d'incendie et de secours) des dispositions sur la facturation des carences ambulancières et des appuis logistiques apportés aux SAMU ;
- l'introduction explicite dans le champ des interventions donnant lieu à facturation de celles se déroulant sur les aires de services et de repos du réseau autoroutier concédé ;
- la mutualisation des P.U.I (pharmacies à usage intérieur) des SDIS non autorisés par les textes en vigueur ;
- l'allègement du format des équipages des VSAV (véhicules de secours et d'assistance aux victimes) pour les interventions bénignes en autorisant un départ à deux sapeurs pompiers (au lieu de trois actuellement)
- les mesures d'accompagnement pour aider les SDIS qui le souhaitent à facturer les interventions périphériques à l'exercice de leurs missions ;

- la révision générale de la réglementation en matière de sécurité incendie et de secours applicable aux E.R.P.

Chaque fois que cela a été possible, les auteurs ont identifié précisément la norme responsable et ont apporté des éléments de chiffrage malgré les limites inhérentes à l'exercice. Sur ces aspects, ils renvoient au rapport conjoint.

Les mesures proposées dans les développements qui suivent sont celles qui, au vu des analyses et des consultations conduites, leur ont paru les plus réalistes et opportunes en ce que leur adoption pourrait rapidement produire des effets significatifs.

Sommaire

SYNTHESE.....	3
1 FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	9
Introduction.....	9
1.1 Le cadre général : le fonctionnement des collectivités territoriales est régi par le principe de libre administration dont le cadre est défini précisément par le code général des collectivités territoriales	9
1.1.1 Les principales règles de fonctionnement des collectivités territoriales ont un caractère législatif.....	9
1.1.2 Des dépenses de fonctionnement en hausse au sein desquelles le bloc communal est majoritaire	10
1.2 Les axes d'allègement et de transferts de responsabilité dans le champ du fonctionnement des collectivités territoriales	10
1.2.1 La nécessité de simplifier un cadre normatif qui alourdit l'action quotidienne des collectivités.....	10
1.2.2 Des propositions de simplification en partie reprises dans le cadre de textes récents.	11
1.3 Les pistes proposées par la mission	13
1.3.1 Allègement du contrôle de légalité et extension des délégations consenties à l'exécutif par l'assemblée délibérante.....	13
1.3.2 La dématérialisation des actes des collectivités territoriales	16
1.3.3 La simplification de la gestion des ressources humaines.....	17
1.3.4 L'assouplissement des obligations faites aux collectivités dans certaines matières	22
2 SECURITE CIVILE	29
Introduction.....	29
2.1 Les collectivités territoriales prennent une part essentielle dans la politique de sécurité civile.....	29
2.2 Les axes de réforme et d'allègement : les constats convergents issus de rapports portant sur la sécurité civile	30
2.3 Les pistes proposées par la mission	31
2.3.1 S'engager dans une démarche active de « mutualisations »	31
2.3.2 Alléger la charge des formations des sapeurs pompiers	34
2.3.3 Alléger les normes applicables au format des équipages et à l'armement des véhicules	35
2.3.4 Veiller à l'application des normes autorisant les SDIS à facturer leurs prestations.....	37
2.3.5 Alléger les charges pesant sur les collectivités au titre des établissements recevant du public « ERP »	39
2.3.6 Alléger l'impact financier de la norme fixant à 6 % l'obligation d'emploi des personnes handicapées.....	39

1 FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Introduction

Le fonctionnement des collectivités territoriales renvoie aux actes de leur gestion courante, à l'organisation interne et l'administration de leurs services. Régi par un principe constitutionnel de libre administration, le cadre dans lequel s'inscrit l'action quotidienne des collectivités est précisément défini et relève essentiellement de dispositions de niveau législatif. Pour cette raison, le fonctionnement des collectivités n'échappe pas au raisonnement sur l'inflation normative. L'enquête réalisée par le Sénat et l'Association des maires de France (AMF) l'identifie directement comme faisant partie des « autres domaines »² de normes irritantes qui pèsent actuellement sur les collectivités. Son coût renvoie aux dépenses de gestion courante (coût administratif mais également temps consacré par les agents à gérer l'application d'une norme) et peut être significatif dès lors qu'il concerne de très nombreuses collectivités, quelle que soit leur taille. Plusieurs rapports publics, et notamment le rapport Doligé³, consacrent à ce sujet des développements et leurs propositions figurent dans la cartographie des normes réalisée par la mission (voir annexe 2 du rapport conjoint). Ces réflexions ont abouti pour une grande part d'entre elles à une proposition de loi tendant à simplifier le fonctionnement des collectivités territoriales, non adoptée par le Parlement, mais dont on retrouve aujourd'hui plusieurs dispositions dans le projet de loi NOTRe (version du 11 mars 2015).

Ce rapport thématique présente le cadre juridique qui s'applique au fonctionnement des collectivités territoriales (I), avant d'aborder les axes possibles d'allègement et de transfert de responsabilités (II), et d'évoquer enfin les pistes concrètes proposées par la mission (III).

1.1 Le cadre général : le fonctionnement des collectivités territoriales est régi par le principe de libre administration dont le cadre est défini précisément par le code général des collectivités territoriales

1.1.1 Les principales règles de fonctionnement des collectivités territoriales ont un caractère législatif

Elles sont codifiées au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT) :

- les articles L. 2111-1 et suivants sont relatifs aux communes ;
- les articles L. 3111-1 et suivants aux départements ;
- les articles L. 4111-1 et suivants aux régions ;
- et les articles L. 5111-1 et suivants aux groupements des collectivités territoriales, dont les établissements publics de coopération intercommunale.

Les dispositions contenues dans ces articles déterminent le régime juridique applicable aux actes pris par les collectivités territoriales. Ce dernier est directement lié aux attributions dévolues d'une part, respectivement à l'assemblée délibérante et à l'exécutif des collectivités et, d'autre part, au contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat.

² Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Résultats de la consultation des élus locaux sur la simplification des normes*, Sénat, 16 mars 2015.

³ E. DOLIGE, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, Mission sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, rapport au Président de la République, juin 2011.

L'ensemble de ces règles constitue le socle de l'organisation interne des collectivités et de l'administration de leurs services. Il s'applique à tous les actes de gestion courante. Parmi eux, la gestion du personnel relève également de principes législatifs avec les lois du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984⁴.

1.1.2 Des dépenses de fonctionnement en hausse au sein desquelles le bloc communal est majoritaire

Les effectifs des collectivités territoriales, toutes structures confondues, sont importants avec 1 831 000 agents, soit 34,2 % de l'emploi public. Au 31 décembre 2011, 1 012 690 personnes étaient employées par les communes, 292 458 par les départements et 80 037 par les régions⁵.

Dans son rapport sur l'évolution des finances locales, la Cour des comptes constate que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales s'élèvent, en 2013, à 162,6 Mds€, soit une progression de 2,9 % par rapport à l'année précédente. D'un montant de 56,6 Mds€, les dépenses de personnels représentent 35 % de ces dernières et en constituent le premier poste. Dans ce même rapport, la Cour note que « les autres charges de gestion courante ont également progressé à un rythme soutenu (3 %) »⁶.

1.2 Les axes d'allégement et de transferts de responsabilité dans le champ du fonctionnement des collectivités territoriales

1.2.1 La nécessité de simplifier un cadre normatif qui alourdit l'action quotidienne des collectivités

Dans un contexte budgétaire contraint, l'inflation normative est souvent avancée par les collectivités comme une source de mobilisation de crédits nouveaux pour financer les dispositifs conçus au niveau national. Le fonctionnement des collectivités territoriales n'échappe pas à ce raisonnement.

Plusieurs rapports, au premier rang desquels les rapports Doligé et Lambert-Boulard⁷, consacrent des développements au fonctionnement des collectivités territoriales. Ils soulignent que les règles applicables influencent directement « la réactivité du processus décisionnel » et qu'à ce titre, « des assouplissements pourraient être envisagés »⁸.

Ces rapports avancent plusieurs propositions concrètes en matière d'allègement des normes, par exemple dans le domaine de la gestion des ressources humaines des collectivités⁹.

⁴ Dans le champ analysé par la mission, les normes relatives aux rémunérations sont exclues. Le présent rapport thématique aborde néanmoins les dispositions relatives aux autres normes applicables en matière de gestion des ressources humaines.

⁵ Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, Rapport annuel « Fonction publique : chiffres-clés 2013 ».

⁶ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Rapport thématique, octobre 2014, page 48.

⁷ E. DOLIGE, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, Mission sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, rapport au Président de la République, juin 2011 ; A. LAMBERT et J. C. BOULARD, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, rapport au Premier ministre, mars 2013.

⁸ E. DOLIGE, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, Mission sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales... op.cit., voir page 144.

⁹ Ces propositions sont recensées dans le travail de cartographie réalisé par la mission (annexe 1 du rapport conjoint).

1.2.2 Des propositions de simplification en partie reprises dans le cadre de textes récents.

Dans la continuité de son rapport, le sénateur Eric Doligé a déposé une proposition de loi « relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales » qui a été adoptée par le Sénat en juin 2013¹⁰. Toutefois cette proposition n'a pas encore été inscrite en deuxième lecture à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Le titre V de la loi n°2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures porte sur des dispositions relatives à l'administration territoriale. Cette loi s'inscrit dans le programme de modernisation de l'action publique et de simplification du droit engagé par le Gouvernement. Sont notamment modifiés :

- le code de l'éducation (article L. 421-11 CE), en prévoyant que les budgets des établissements publics locaux d'enseignement sont transmis à l'autorité académique de rattachement et non plus au représentant de l'Etat ;
- le code général des collectivités territoriales (article L. 2213-14 CGCT), en disposant que les délibérations des CCAS relatives à leurs emprunts sont dorénavant soumises à l'avis conforme du conseil municipal et non plus celui du représentant de l'Etat ;
- le code du sport (ajout d'un article L. 331-8-1 CS), puisque les manifestations sportives, ne comportant pas la participation d'un véhicule à moteur et se déroulant à l'intérieur du territoire d'une seule commune, font désormais l'objet d'une déclaration auprès du maire de la commune concernée et non plus auprès du représentant de l'Etat.

Enfin le projet de loi NOTRe, actuellement en discussion au Parlement, comporte également dans sa version du 11 mars 2015¹¹ des mesures de simplification regroupées sous le titre V bis (article 36 bis et suivants) « dispositions tendant à faciliter le fonctionnement des collectivités territoriales ».

Le tableau 1 ci-dessous répertorie les mesures concernées :

Tableau 1 : Dispositions tendant à faciliter le fonctionnement des collectivités territoriales – Titre V bis du projet de loi NOTRe (version du 11 mars 2015).

Article du projet de loi	Description de la mesure proposée	Norme visée	Correspondance avec le rapport Doligé
<i>Article 36 bis</i>	Insertion aux articles du CGCT des précisions apportées par les articles L. 3221-10-1 et L. 4231-7-1 sur les actions en justice que l'exécutif peut être chargé d'intenter au nom du département et sur délégation de l'organe délibérant.	Articles L. 3121-22 et L. 4132-21 du CGCT	Sans objet
<i>Article 36 ter</i>	Création d'une commission administrative paritaire par la métropole de Lyon, les communes qui en sont membres et leurs EPCI.	Article 28 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984	Sans objet
<i>Article 36 quater</i>	Création d'un comité technique par la métropole de Lyon, les communes qui en sont membres et leurs EPCI.	Article 32 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984	Sans objet
<i>Article 36 quinquies</i>	A défaut de quorum lors de la première	Article L. 1411-5	Proposition n°134

¹⁰ Proposition de loi n°1134 adoptée avec modifications par le Sénat en deuxième lecture relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 juin 2013.

¹¹ Projet de loi n°336 modifié par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant nouvelle organisation territoriale de la République, enregistré à la présidence du Sénat le 11 mars 2015.

Article du projet de loi	Description de la mesure proposée	Norme visée	Correspondance avec le rapport Doligé
	réunion, une seconde réunion de la commission de délégation de service public peut être organisée sans condition de quorum.	du CGCT	
<i>Article 36 sexies</i>	Suppression de l'obligation pour les communes de mettre à disposition les documents relatifs à l'exploitation d'un service public en délégation par un EPCI. Si un administré en fait la demande, les documents sont transmis sans délai, le cas échéant par voie électronique.	Article L. 1411-14 du CGCT	Proposition n°127
<i>Article 36 septies</i>	Adoption du règlement intérieur du conseil municipal, dans les six mois qui suivent son installation, le précédent règlement continuant à s'appliquer entre temps. Ces dispositions s'appliquent également dans les conseils départementaux et régionaux, avec un délai de trois mois.	Article L. 2121-8 et 2541-5 Articles L. 3121-8 et 4132-6 du CGCT	Proposition n°133
<i>Article 36 octies</i>	Possibilité pour les collectivités de publier le recueil des actes administratifs sous forme dématérialisée, à condition d'en conserver un exemplaire papier à la disposition du public.	Articles L. 2121-24, L. 2122-29, L. 3131-3 et L. 4141-3 du CGCT	Proposition n°125
<i>Article 36 nonies</i>	Dans le cadre du contrôle de légalité, les comptes de gestion ne sont transmis par le directeur régional des finances publiques que sur la demande du préfet et par voie électronique.	Articles L. 2121-31, L. 3312-5 et L. 4312-8 du CGCT	Proposition n°257
<i>Article 36 decies</i>	Extension de la possibilité pour les collectivités de délibérer avant le lancement de la consultation pour les accords-cadres (disposition déjà applicable aux marchés).	Articles L. 2122-22, L. 3221-1 et L. 4231-8-1 du CGCT	Proposition n°163
<i>Article 36 undecies</i>	Le pouvoir délégué à l'exécutif lui permet non seulement de créer des régies mais également de les supprimer et de les modifier	Articles L2122-22 (7°) et L4221-5 (8°) du CGCT	Proposition n°264
<i>Article 36 duodecies</i>	Elargissement du champ des délégations accordées à l'exécutif aux demandes de subventions auprès de l'Etat ou d'autres collectivités territoriales.	Articles L. 2122-22, L. 3211-2 et 4221-5 du CGCT	Proposition n°123
<i>Article 36 terdecies</i>	Faculté et non plus obligation pour l'exécutif de certifier le caractère exécutoire des actes de la collectivité.	Articles L. 2131-1, L. 3131-1 et 4141-1	Proposition n°128
<i>Article 36 quaterdecies</i>	Report de la publication par le maire du rapport sur le prix et la qualité de l'eau de juin à septembre.	Article L. 2224-5 du CGCT	Proposition n°85
<i>Article 36 quindecies</i>	Suppression de l'obligation de passage en conseil municipal de la procédure de déclaration de parcelle en l'état d'abandon.	Article L. 2243-1 du CGCT	Proposition n°129
<i>Article 36 sexdecies</i>	Réduction à 8 jours francs des délais de transmission des rapports à la commission permanente.	Articles L. 3121-19 et L. 4132-18 du CGCT	Proposition n°132
<i>Article 36 septdecies</i>	Liquidation des actifs des syndicats intercommunaux.	Article L. 5211-26 du CGCT	Sans objet

Article du projet de loi	Description de la mesure proposée	Norme visée	Correspondance avec le rapport Doligé
Article 36 octodecies	Mise à jour du code de la route : remplacement des mots « employés municipaux » par « agents de la fonction publique territoriale, quel que soit leur statut ».	Article L. 221-2 du Code de la route	Sans objet

Source : travaux de la mission.

1.3 Les pistes proposées par la mission

A partir des analyses et des consultations qu'elle a conduites¹² la mission juge opportun de retenir quatre orientations comprenant des mesures dont la mise en œuvre pourrait rapidement produire des effets significatifs pour les collectivités. Ces orientations portent sur :

- l'allègement du contrôle de légalité et l'extension des délégations consenties à l'exécutif par l'assemblée délibérante ;
- la dématérialisation des actes des collectivités territoriales ;
- la simplification de la gestion des ressources humaines ;
- l'assouplissement des obligations faites aux collectivités dans certaines matières.

Les propositions qui suivent relèvent non seulement d'allègements normatifs mais également de clarifications normatives, de transferts de responsabilités et de mesures d'accompagnement en direction des collectivités territoriales.

1.3.1 Allègement du contrôle de légalité et extension des délégations consenties à l'exécutif par l'assemblée délibérante

La mission du préfet en matière de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics est fixée par l'article 72 (dernier alinéa) de la Constitution. Une démarche de modernisation du contrôle de légalité, à la fois dans son organisation et dans son contenu, a été engagée depuis 2006 et a conduit à faire évoluer ce contrôle de manière substantielle.

Le contrôle de légalité s'exerce sur une liste d'actes définis par la loi qui émanent d'un éventail très large d'acteurs locaux. Toutefois, seule une partie des actes émanant des collectivités et de leurs établissements publics est soumise à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat.

La liste de ces actes est principalement définie par le CGCT (articles L. 2131-2, L. 3131-2, L. 4141-2 et L. 5211-3), mais figure également dans d'autres codes (à l'instar du code de l'action sociale et des familles ou du code de l'éducation) ou textes (par exemple, la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale). Toutefois, en vertu de son pouvoir d'évocation, le préfet peut demander communication d'actes autres que ceux soumis à l'obligation de transmission (articles L. 2131-3, L. 3131-4, L. 4141-4 du CGCT) à des fins de contrôle voire de déféré devant le tribunal administratif.

¹² La liste des personnes rencontrées est présentée dans le rapport conjoint.

La modernisation du contrôle de légalité a jusqu'à présent porté sur quatre volets : la réduction du nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat, la définition de priorités de contrôle, la centralisation du contrôle de légalité en préfecture et la dématérialisation de la transmission des actes. La liste des actes transmissibles a donc été réduite, à plusieurs reprises. Ces évolutions ont permis un recentrage du contrôle sur les actes les plus significatifs.

Ainsi, la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (article 140) a soustrait à l'obligation de transmission : les décisions relatives à la circulation et au stationnement prises par le maire ou le président du conseil départemental, les décisions individuelles d'avancement d'échelon et de sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et les certificats de conformité en matière d'urbanisme.

La loi n°2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit (article 13) a retiré de la liste des actes transmissibles les décisions du maire relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent.

L'ordonnance n°2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité a supprimé, au 1^{er} janvier 2010, l'obligation de transmission des délibérations du conseil municipal et du conseil départemental relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales et départementales. En matière de fonction publique territoriale, les délibérations relatives aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion de la fonction publique territoriale ainsi que les conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion et les décisions individuelles relatives à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ne sont plus transmises.

Pour l'année 2012, les actes reçus par les préfectures se répartissaient comme suit (tableau 2)¹³.

Tableau 2 : Répartition des actes soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité pour l'exercice 2012

	Nombre d'actes reçus	Part dans le total des actes reçus
Nombre total d'actes reçus	5 202 165	100 %
Dont urbanisme	1 281 061	25 %
Dont FPT	951 834	18 %
Dont commande publique	644 830	12 %
Dont actes de police	144 785	3 %

Source : Direction générale des collectivités locales

Mesure : La mission recommande d'élargir la liste des actes non soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité aux domaines suivants. Ses propositions s'appuient sur les travaux réalisés par les préfets en préparation du comité interministériel de modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 (voir annexe 1 du rapport conjoint).

¹³ Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales, 22ème rapport (2010-2011-2012), avril 2014.

Tableau 3 : Propositions d'élargissement de la liste des actes non soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité

Domaine	Norme	Référence	Objectif de la mesure
<i>Reprise des concessions funéraires abandonnées</i>	Loi	Articles L. 2131-2-1°, L. 3131-2-1° et L. 4141-2-1° du CGCT	Les décisions correspondantes ne seraient plus soumises à l'obligation de transmission au contrôle de légalité
<i>Remplacement temporaire de fonctionnaires en congé maladie</i>	Loi	Articles L. 2131-2-1°, L. 3131-2-1° et L. 4141-2-1° du CGCT	Les arrêtés correspondants ne seraient plus soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité
<i>Organisation des concours de recrutement</i>	Loi	Articles L. 2131-2-1°, L. 3131-2-1° et L. 4141-2-1° du CGCT	Les arrêtés correspondants ont le caractère de mesure d'organisation, le recrutement lui-même resterait soumis au contrôle de légalité
Domaine	Norme	Référence	Objectif de la mesure
<i>Dons et legs inférieurs à un montant déterminé par l'organe délibérant</i>	Loi	Articles L. 2131-2-1°, L. 3131-2-1° et L. 4141-2-1° du CGCT	Les décisions correspondantes ne seraient plus soumises à l'obligation de transmission au contrôle de légalité

Source : travaux de la mission

Mesure : la mission recommande d'une part d'élargir la liste des délégations que l'assemblée délibérante peut consentir à l'exécutif pour la durée du mandat et d'autre part de prévoir dans le même temps que les actes pris sur ces délégations ne soient plus transmis au contrôle de légalité. Ses propositions s'appuient également sur les travaux réalisés par les préfets en préparation du comité interministériel de modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 et concernent les domaines suivants :

Tableau 4 : Propositions d'élargissement de la liste des délégations que l'assemblée délibérante peut confier à l'exécutif et qui ne seraient plus transmis au contrôle de légalité.

Domaine	Norme	Référence	Objectif de la mesure
<i>Adhésion de la collectivité à des associations</i>	Loi	Articles L. 2122-22 et L. 2131-2-1°, L. 3211-2 et L. 3131-2-1°, L. 4221-5 et L. 4141-2-1° du CGCT	Actuellement, la délégation à l'exécutif ne porte que sur le renouvellement de l'adhésion aux associations dont la collectivité est membre.
<i>Création / composition d'instances consultatives communales et intercommunales dans les limites définies par l'organe délibérant</i>	Loi	Articles L. 2122-22 et L. 2131-2-1°, L. 3211-2 et L. 3131-2-1°, L. 4221-5 et L. 4141-2-1° du CGCT	Ces décisions entreraient dans le champ des délégations possibles consenties à l'exécutif et ne seraient plus soumises à l'obligation de transmission au contrôle de légalité.
<i>Demandes de subvention</i>	Loi	Articles L. 2122-22 et L. 2131-2-1°, L. 3211-2 et L. 3131-2-1°, L. 4221-5 et L. 4141-2-1° du CGCT	Les demandes de subvention ont un caractère de mesure préparatoire. L'extension de la délégation à l'exécutif figure dans la version du 11 mars 2015 du projet de loi NOTRe (article 36 duodécies).
<i>Mise à disposition des locaux des collectivités dans les limites définies par l'organe délibérant</i>	Loi	Articles L. 2122-22 et L. 2131-2-1°, L. 3211-2 et L. 3131-2-1°, L. 4221-5 et L. 4141-2-1° du CGCT	Ces décisions entreraient dans le champ des délégations possibles consenties à l'exécutif et ne seraient plus soumises à l'obligation de transmission au contrôle de légalité.
<i>Les admissions en non valeur inférieures à un montant déterminé par l'organe délibérant</i>	Loi	Articles L. 2122-22 et L. 2131-2-1°, L. 3211-2 et L. 3131-2-1°, L. 4221-5 et L. 4141-2-1° du CGCT	Ces décisions entreraient dans le champ des délégations possibles consenties à l'exécutif et ne seraient plus soumises à l'obligation de transmission au contrôle de légalité.

Source : travaux de la mission

Afin que les mesures d'allègement portent rapidement leurs fruits, il apparaît essentiel de diffuser l'information auprès des collectivités en utilisant plusieurs outils : circulaires et instructions écrites, sites internet des préfectures et des associations d'élus indiquant de manière pédagogique la liste des actes à transmettre et ceux qui ne le sont plus ou qui font le plus souvent l'objet d'erreurs de transmission. Le réseau des sous-préfectures devrait être mobilisé pour relayer l'information. Cet accompagnement renforcé n'est en rien accessoire. Ainsi, le rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités estimait que les services de l'Etat restaient destinataires d'actes non soumis au contrôle de légalité, de l'ordre de 5 % de la totalité des actes transmis, avec d'importantes disparités selon les préfectures¹⁴.

L'économie générée par ces mesures dépend logiquement de la taille de la collectivité et de son mode d'organisation interne. Elle correspond de manière générale au produit du coût complet de l'édition de l'acte (intégrant le temps agent passé à l'accomplissement de ces procédures) par le nombre d'actes pris dans le domaine concerné.

1.3.2 La dématérialisation des actes des collectivités territoriales

Les articles L. 2141-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du CGCT disposent que les actes pris par les collectivités locales « sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement ».

Dans cette rédaction, les collectivités territoriales ont le choix entre la publication ou l'affichage pour rendre leurs actes exécutoires. Toutefois les articles R. 2121-10; R. 3131-1 et R. 4141-1 du code général des collectivités territoriales disposent que les délibérations et les arrêtés pris par les collectivités (à l'exception des communes de moins de 3 500 habitants) « sont publiés dans un recueil des actes administratifs » dont la périodicité varie selon le niveau de collectivité concerné. La partie réglementaire du CGCT crée une obligation de publication des délibérations et des arrêtés dans le recueil des actes administratifs.

De plus, en vertu des dispositions du VII de l'article 6 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, la publication ou l'affichage des actes peut être organisée « à titre complémentaire mais non exclusif, sur support numérique ». Actuellement, la publication dématérialisée n'est donc pas une condition suffisante pour rendre exécutoires les actes des collectivités. De même, un recueil des actes administratifs dématérialisé n'a pas de valeur juridique.

Enfin, il convient de distinguer le recueil des actes administratifs des collectivités qui a vocation à assurer la publication de ces derniers, des registres des délibérations et arrêtés qui visent à conserver les actes dans le cadre de leur archivage. De ce point de vue, les articles 5 à 8 du décret n°2010-783 du 8 juillet 2010 modifient le code général des collectivités territoriales (article R. 2121-9) et entraînent de profondes évolutions tant dans la présentation matérielle que le contenu des registres.

De manière générale, le système papier apparaît de moins en moins adapté au regard du développement des relations numériques entre les collectivités et leurs usagers et du volume toujours croissant des actes pris par les collectivités. Sur ce dernier point, à titre d'illustration, le rapport Doligé¹⁵ indique que les recueils des actes administratifs d'une ville de 150 000 habitants représentent, chaque année, environ 56 700 pages imprimées.

¹⁴ Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales, 22ème rapport (2010-2011-2012), avril 2014, *op. cit.*

¹⁵ « La simplification des normes applicables aux collectivités territoriales », mission parlementaire du sénateur Eric Doligé (2011), page 145.

Il convient toutefois de prendre en compte la situation des collectivités ne disposant pas d'un site internet et des administrés privés d'accès à internet. Dans ces deux cas de figure, un exemplaire papier des actes pourrait continuer à être mis à la disposition du public à l'accueil de la collectivité. Cet exemplaire papier existe, par l'intermédiaire des registres des délibérations et des arrêtés destinés aux archives.

Le projet de loi NOTRe dans sa version du 11 mars 2015 transmise en deuxième lecture au Sénat prévoit, dans ses articles 36 octies, 36 terdecies et 36 quaterdecies, des dispositions de nature à conférer une valeur juridique aux actes dématérialisés des collectivités territoriales (cf. tableau de synthèse, II supra).

Mesures : dans l'hypothèse où les dispositions relatives à la dématérialisation des actes des collectivités territoriales ne seraient pas maintenues dans la version définitive de la loi NOTRe, la mission recommande que le CGCT soit modifié dans des termes identiques (articles 36 octies, 36 terdecies et 36 quaterdecies du projet de loi NOTRe).

Elle recommande en outre de revoir la rédaction des articles R. 2121-10, R. 3131-1 et R. 4141-1 du CGCT pour les mettre en cohérence avec la partie législative du même code, compte tenu de dispositions qui sont ambiguës et peuvent même apparaître contradictoires. En effet la partie législative du CGCT prévoit de laisser le choix aux collectivités entre la publication ou l'affichage de leurs actes, tandis que la partie réglementaire crée une obligation de publication des arrêtés et délibérations au recueil des actes administratifs.

La mission recommande enfin que la publication dématérialisée des actes des collectivités fasse l'objet d'une expérimentation en vue d'une généralisation à l'ensemble des collectivités¹⁶. Elle recommande que cette expérimentation concerne également la constitution et la tenue des registres des délibérations et des arrêtés.

Ces orientations sont complémentaires du développement de la télétransmission des actes des collectivités au contrôle de légalité, dans le cadre de l'application ACTES déployée par le ministère de l'intérieur. Elle permettrait de surcroît la mise en place d'un dispositif proche de celui qui existe actuellement pour les marchés publics. Elle mettrait fin aux différences de doctrine locale qui conduisent les préfetures à demander en nombre variable des exemplaires papiers des délibérations et des documents budgétaires.

La mission considère que la dématérialisation a un coût à court terme pour les collectivités en ce qu'elle nécessite un investissement matériel. Toutefois, à condition que soit prévu l'aménagement des processus métiers correspondants, elle est porteuse de gains de productivité à moyen terme et favorise le développement de la filière numérique.

1.3.3 La simplification de la gestion des ressources humaines

1.3.3.1 Assouplissement des conditions de détachement des agents de l'Etat au sein des collectivités territoriales

Le régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat est régi par le code des pensions civiles et militaires de retraite. Lorsqu'ils sont détachés auprès d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, les fonctionnaires de l'Etat conservent l'affiliation à leur régime de retraite d'origine.

¹⁶ Un scénario alternatif tiendrait à ce que cette généralisation ne concerne que les plus grandes collectivités (communes de plus de 100 000 habitants et leurs EPCI, départements et régions).

Parallèlement, chaque année, un décret relève les taux de cotisation des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat. En 2015, ce taux s'élevait à 9,54 % pour la cotisation salariale (décret n°2014-1531 du 17 décembre 2014, article 11), et à 74,28 % pour la contribution employeur (personnels civils, circulaire du 18 juillet 2014).

Lorsque des fonctionnaires de l'Etat sont détachés au sein de leurs services, les collectivités territoriales sont assujetties au paiement de la contribution employeur qui alimente le compte d'affectation spéciale « pensions » de l'Etat. Comme l'illustrent le rapport Doligé et celui sur l'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat (juillet 2014)¹⁷, ce taux de contribution n'a cessé d'augmenter, passant de 33 % en 2006 à 74,28 % aujourd'hui.

Ce taux de cotisation est plus élevé que celui applicable aux agents de la fonction publique territoriale (régime de retraite de la CNRACL : taux de 30,40 % en 2014). Le rapport sur l'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat¹⁸ mentionnait un écart « considérable » de 43,88 % en 2014, représentant pour un traitement de 50 000€ par an, « une différence de près de 22 000€ par agent et par an ».

Dans le cadre des réformes en matière d'application du droit des sols (ADS) et d'assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), un dispositif financier spécifique a été mis en place à compter du 1^{er} janvier 2014 par le ministère de l'égalité du territoire et du logement afin de favoriser le détachement de ses agents de catégorie B et C auprès des collectivités territoriales.

Ce dispositif consiste à compenser le différentiel de charges entre la FPE et la FPT. La compensation est égale, pour la durée du détachement, à l'écart entre la cotisation versée au CAS pensions par la collectivité et celle qu'elle aurait payée à la CNRACL. L'assiette de cotisation comprend le traitement brut correspondant à l'échelon des cadres d'emploi et grade de l'agent, dans l'emploi d'accueil. Elle inclut également la nouvelle bonification indiciaire (NBI) éventuellement attachée à l'emploi d'accueil.

Une note de gestion¹⁹ datée du 20 décembre 2013 donne l'exemple d'une compensation versée par le ministère de l'égalité des territoires de 713,55 € par mois pour un adjoint administratif principal de 2^{ème} classe au 8^{ème} échelon (indice négocié majorable 350).

Aussi, la situation actuelle fait peser, pour nombres d'agents, des contraintes budgétaires fortes sur les collectivités territoriales. Elle apparaît en contradiction avec la démarche portée par la loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique. Elle constitue un frein à la mobilité alors même que dans le cadre de la concertation engagée sur l'avenir de la fonction publique, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique a affirmé sa volonté de favoriser « des carrières plus fluides, plus équitables, quel que soit le versant de la fonction publique considéré ». Cet objectif apparaît encore plus légitime au regard de la communication du conseil des ministres relative à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat le 22 avril 2015 qui précise que « sept préfets préfigureurs sont chargés, avec l'ensemble des équipes régionales, d'animer et de coordonner la réforme, de mener le dialogue avec les élus et la concertation avec les organisations syndicales pour élaborer un projet d'organisation régionale, incluant notamment une proposition d'organisation fonctionnelle et d'implantation géographique pour chaque direction régionale ».

¹⁷ A. TEYSSIER, E. FERRI, J. GUILLOT, F. CAMET et P. LEVEQUE, *L'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat*, rapport IGA-CGEDD-CGEFI, juillet 2014, page 117.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Ministère de l'égalité des territoires et du logement, note de gestion NOR : DEVK1331777N du 20 décembre 2013 relatif au dispositif de compensation de l'écart de cotisation pensions entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale dans le cas de détachement d'un agent du ministère titulaire en collectivité territoriale.

Mesure : la mission recommande d'étendre le dispositif de compensation de la part employeur de la cotisation retraite, actuellement applicable à certains agents du ministère de l'égalité des territoires et du logement, à l'ensemble des catégories de fonctionnaires de l'Etat détachés au sein des collectivités territoriales.

Elle tient ici à rappeler l'analyse du rapport sur l'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat de juillet 2014²⁰ : « (...) un ordre de grandeur d'une centaine de détachements supplémentaires en quelques années paraît plausible. Ces départs contribueraient à un rééquilibrage de la pyramide des âges des corps concernés, auraient un effet bénéfique sur la masse salariale de l'Etat et faciliteraient, toutes choses égales par ailleurs, le maintien d'un volume suffisant de recrutement des jeunes (avec 100 départs et 50 recrutements d'agents plus jeunes, c'est une réduction de la masse salariale de l'ordre de 2,5 M€ qui est envisagée ».

S'agissant des économies générées par la mesure proposée par la mission, le rapport Doligé évoque un surcoût de 500 K€ par an pour un département employant 2 400 agents. Une enquête menée pour les besoins de la mission par l'Association des régions de France confirme que ce surcoût est compris entre 500 K€ et plus de 5 M€ par an pour les collectivités régionales. Enfin, le rapport sur l'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat²¹ recensait, fin 2012, 296 cadres supérieurs détachés auprès des collectivités territoriales. Il évaluait le coût de l'alignement du taux de contribution de l'Etat sur celui des collectivités territoriales à 6,5 M€ pour ces agents.

1.3.3.2 Simplification des concours sur titres

L'égal accès à l'emploi public est un principe à valeur constitutionnelle. L'article 16 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que le recrutement des fonctionnaires s'effectue par concours. Pour concourir, les candidats doivent remplir les conditions générales d'accès à la fonction publique. Toutefois, pour l'accès à certains cadres d'emploi particuliers de la fonction publique territoriale (FPT), les candidats doivent également être titulaires d'un diplôme professionnel d'Etat.

C'est notamment le cas des concours sur titres dans les domaines de la santé et du secteur social, pour lesquels les jurys se prononcent sur la capacité des candidats à concourir au vu de la formation professionnelle qu'ils ont préalablement suivie. Par la suite ils sont soumis à des épreuves (écrites) d'admissibilité et (orales) d'admission, avant inscription sur une liste d'aptitude permettant de postuler à un emploi vacant d'une collectivité. Le recrutement définitif s'opère alors par l'intermédiaire d'un entretien conduit par cette dernière.

Outre la lourdeur du dispositif qu'elle crée, marqué par de très nombreuses étapes successives et un coût d'organisation important, la norme actuelle introduit des rigidités pour les collectivités dans des secteurs sous forte tension (le secteur médico-social).

On peut de surcroît s'interroger sur la finalité d'épreuves écrites d'admissibilité pour des candidats déjà titulaires d'un diplôme professionnel reconnu (résultat lui-même de plusieurs examens) qui autorise ces derniers à exercer dans le secteur privé.

²⁰ A. TEYSSIER, E. FERRI, J. GUILLOT, F. CAMET et P. LEVEQUE, *L'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat*, rapport IGA-CGEDD-CGEFI, juillet 2014, page 13.

²¹ A. TEYSSIER, E. FERRI, J. GUILLOT, F. CAMET et P. LEVEQUE, *L'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat*, rapport IGA-CGEDD-CGEFI, juillet 2014, page 13.

Enfin cette réglementation semble d'autant moins légitime qu'elle est propre à la fonction publique territoriale et freine la mobilité. En effet, le dispositif des concours sur titres est par exemple beaucoup plus souple dans la fonction publique hospitalière. A titre d'illustration, le statut particulier des psychologues (décret n°2010-1323 du 4 novembre 2010²²) prévoit que le concours sur titres comporte une « admissibilité prononcée par le jury après examen sur dossier des titres, des travaux et, le cas échéant, de l'expérience professionnelle des candidats » et une épreuve orale d'admission consistant en « un entretien à caractère professionnel avec le jury destiné à apprécier les motivations et aptitudes des candidats déclarés admissibles ».

Les rapports Doligé et Lambert-Boulard recommandent d'adopter le même dispositif que la fonction publique hospitalière pour les concours sur titres dans les collectivités territoriales. Cet objectif de simplification s'inscrit en outre dans la volonté de mobilité entre les fonctions publiques, affirmée dans le cadre de la concertation engagée par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique sur l'avenir de la fonction publique.

Ainsi, l'inventaire des professions réglementées avec concours territorial externe correspondant a permis d'identifier douze cadres d'emplois concernés par la problématique exposée : auxiliaire de soins (catégorie C) ; auxiliaire de puériculture (catégorie C) : biologistes, vétérinaires et pharmaciens territoriaux (catégorie A) ; infirmiers en soins généraux (catégorie A) ; médecins territoriaux (catégorie A) ; professeurs territoriaux d'enseignement artistique, spécialité danse (catégorie A) ; assistant territorial d'enseignement artistique principal de deuxième classe, spécialité danse (catégorie B) ; puéricultrices (catégorie A) ; techniciens paramédicaux, toutes spécialités (catégorie A) ; assistants territoriaux socio-éducatifs, spécialité assistant de service social (catégorie B) ; psychologues (catégorie A) ; sages-femmes (catégorie A).

Sur ces douze cadres d'emploi, neuf ont d'ores et déjà fait l'objet d'une mesure d'allègement (décret n°2014-1058 du 16 septembre 2014 notamment) et le concours consiste désormais exclusivement en un entretien destiné à apprécier la capacité du candidat à s'intégrer dans l'environnement professionnel au sein duquel il est appelé à travailler, sa motivation et son aptitude à exercer les missions dévolues.

Mesure: la mission recommande d'adopter le principe d'un concours sur titres comportant une admissibilité prononcée par le jury sur la base d'un dossier composé des titres, des travaux et le cas échéant de l'expérience professionnelle des candidats, et une épreuve d'admission consistant en un entretien professionnel avec le jury destiné à apprécier les motivations et aptitudes.

Ce dispositif serait donc valable pour **trois cadres d'emploi restants correspondant à des professions réglementées** :

- assistants territoriaux socio-éducatifs, spécialité assistant de service social ;
- psychologues territoriaux ;
- sages-femmes.

Par ailleurs, à l'exception des professions réglementées, la commission d'équivalence des diplômes de la FPT est compétente pour une liste de concours mentionnés à l'article 1^{er} de l'arrêté du 19 juin 2007 modifié. Bien qu'échappant à la définition de professions réglementées, les titres nécessaires pour présenter ces concours territoriaux renvoient à l'obtention préalable d'un diplôme professionnel reconnu par l'Etat. Par diplôme professionnel reconnu par l'Etat, on entend ici la liste de diplômes pour lesquels la commission d'équivalence de la FPT est compétente.

²² Décret n° 2010-1323 du 4 novembre 2010 portant modification de divers statuts particuliers de la fonction publique hospitalière.

Mesure : la mission recommande pour les mêmes motifs d'adopter un dispositif identique pour les cadres d'emploi dont l'accès est conditionné à l'obtention préalable d'un diplôme professionnel reconnu par l'Etat :

- auxiliaires de soins territoriaux, spécialités autres qu'aide soignant ;
- assistants territoriaux socio-éducatifs, spécialités autres qu'assistant de service social ;
- agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) ;
- éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives ;
- professeur d'enseignement artistique (spécialités autres que professeurs de danse) ;
- ingénieurs territoriaux et ingénieurs en chef.

Pour les deux types de mesures proposées, afin de tenir compte du rapport entre le nombre de candidats et le nombre de postes offerts par certains concours, ou certaines des spécialités d'un même concours, l'arrêté d'organisation pourra exceptionnellement prévoir une épreuve écrite d'admissibilité. Ces mesures portent donc directement sur un transfert de responsabilités au bénéfice des collectivités territoriales.

S'agissant de l'économie générée, la mission souhaite rappeler les évaluations réalisées par le rapport sur l'organisation et les missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale et du CNFPT (mai 2014), qui mettaient en évidence un coût individuel pour les « admis à concourir » (autrement dit les candidats au stade de l'admissibilité) variant de 86 à 1 838 € selon les cadres d'emploi, entre les centres de gestion du Nord et d'Ille-et-Vilaine pour la session 2012. Indépendamment du coût financier, ces mesures d'allègement des concours accélèreraient les processus de recrutement et auraient des effets positifs pour les candidats.

1.3.3.3 Allègement des conditions de contrôle médical de l'aptitude des fonctionnaires territoriaux

L'article 20 du décret n°86-442 du 14 mars 1986²³ dispose que « nul ne peut être nommé à un emploi public s'il ne produit à l'administration, à la date fixée par elle, un certificat médical délivré par un médecin généraliste agréé ». Ce certificat établit l'aptitude physique pour l'admission dans la FPT et l'article 10 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987²⁴ confirme le caractère obligatoire de cette visite d'aptitude. Parallèlement l'article 108-2 de la loi du 26 janvier 1984²⁵ prévoit que les agents territoriaux « sont soumis à un examen médical au moment de l'embauche » par le médecin de prévention rattaché à leur collectivité.

En outre, l'article 57 alinéa 4 bis de la loi du 26 janvier 1984 dispose que l'avis du comité médical est nécessaire pour bénéficier d'un temps partiel thérapeutique (d'une durée de trois mois, renouvelables dans la limite d'un an) après un congé de longue maladie ou un congé de longue durée pour une même affection. L'avis de la commission de réforme est également nécessaire pour l'octroi d'un temps partiel thérapeutique (d'une durée de six mois renouvelable une fois) après un accident de service ou une maladie contractée dans l'exercice des fonctions.

²³ Décret n°86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires.

²⁴ Décret n°87-602 du 30 juillet 1987 pris pour l'application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux.

²⁵ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Deux examens successifs, de même nature, doivent être financés par les collectivités territoriales s'agissant de la visite d'aptitude. Pourtant, l'examen médical par le médecin de prévention, qui connaît la collectivité et les postes de travail occupés par ses agents, semblerait logiquement devoir primer. Les rapports Doligé et Lambert-Boulard proposent de supprimer l'examen d'aptitude par un médecin généraliste agréé.

S'agissant de l'octroi d'un temps partiel thérapeutique, le rapport Doligé constatait que les procédures actuellement prévues étaient extrêmement longues et retardaient le retour de l'agent.

Le décret n°2008-1191 du 17 novembre 2008 a simplifié un certain nombre de procédures, en allégeant notamment les conditions de saisine de la commission de réforme par les collectivités. Toutefois des rigidités demeurent susceptibles de pénaliser financièrement le fonctionnaire territorial et la collectivité employeuse.

Mesure : dans la continuité des rapports Doligé et Lambert-Boulard, la mission recommande de limiter la visite d'embauche à l'examen du seul médecin de prévention et de permettre également à ce dernier de statuer seul, sans avis du comité médical ou de la commission de réforme (qui seraient néanmoins saisis en cas de désaccord), dans le cadre de l'octroi d'un temps partiel thérapeutique.

L'économie générée par la suppression de la visite médicale auprès d'un médecin généraliste agréé serait égale au produit du coût complet de cet examen et du nombre d'agents recrutés par chaque collectivité. Une première évaluation fait apparaître une économie voisine de 1 M€ avec cette seule mesure.

1.3.4 L'assouplissement des obligations faites aux collectivités dans certaines matières

1.3.4.1 Action sociale

L'article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles dispose que : « un centre communal d'action sociale exerce, dans chaque commune ou groupement de communes constitué en établissement public de coopération intercommunale, les attributions qui leur sont dévolues par le présent chapitre ».

Parallèlement, en vertu de l'article R. 123-1 du code de l'action sociale et de la famille, les CCAS ont l'obligation de réaliser une analyse des besoins sociaux (ABS) qui prend la forme d'un rapport annuel présenté à leur conseil d'administration.

Selon l'observatoire des finances locales, on comptait, en 2012, 27 259 CCAS ayant eu une activité. L'obligation de création d'un CCAS n'est donc pas appliquée dans l'ensemble des communes (plus de 36 000). De plus, 16 % des CCAS ou CIAS sont considérés comme inactifs et 29 % comme très peu actifs, 98 % d'entre eux étant situés dans des communes de taille inférieure à 1 500 habitants²⁶.

Selon l'Union nationale de centres communaux d'action sociale (UNCCAS), un CCAS sur deux établirait une analyse annuelle des besoins sociaux. Cette obligation n'est donc pas complètement remplie. Cette situation résulte notamment d'un effet de seuil, la réalisation d'une ABS nécessitant des moyens financiers et des compétences internes. Pour cette raison, la question de sa réalisation dans un cadre intercommunal se pose avec acuité.

²⁶ Source : DGFIP 2010.

Mesures : Au vu de ces constats, la mission recommande :

- **de rendre les compétences sociales d'intérêt communautaire obligatoires et non plus optionnelles (articles L. 5210-1 et suivants du CGCT) ;**
- **d'autoriser la dissolution ou la constitution en antennes locales des centres communaux d'action sociale (CCAS) lorsque l'EPCI a constitué un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) ;**
- **de permettre, lorsque des missions résiduelles d'action sociale continuent d'être exercées au niveau communal (repas de fin d'année, distribution de colis, etc.) que ces activités soient prises en charge sur le budget de la commune ;**
- **de prévoir une modification de l'article R. 123-1 du code de l'action sociale et de la famille pour que la réalisation d'une analyse des besoins sociaux ne soit obligatoire que tous les deux ans.**

Des économies d'échelle sont à prévoir du fait de la suppression des coûts de création et de fonctionnement des établissements publics administratifs communaux concernés et de la mutualisation des compétences.

1.3.4.2 Etat civil

L'article 75 (alinéa 1^{er}) du code civil prévoit l'obligation, pour l'officier de l'état civil, de célébrer un mariage « à la mairie ». Il ne permet donc pas une célébration dans une annexe quand bien même celle-ci serait située directement à proximité de la mairie.

Cependant, l'instruction générale relative à l'état civil du 11 mai 1999²⁷ reconnaît au conseil municipal la possibilité d'affecter une annexe à la célébration des mariages lorsque, « en raison de travaux à entreprendre sur les bâtiments de la mairie ou pour toute autre cause, aucune salle ne peut être utilisée pour les mariages pendant une certaine période ».

Dans ce cas, le conseil municipal prend « après en avoir référé au parquet, une délibération disposant que le local extérieur qui lui paraît propre à suppléer l'habituelle salle des mariages rendue indisponible recevra l'affectation d'une annexe de la maison commune [...] et que les mariages pourront y être célébrés ». Cette possibilité est toutefois temporaire car limitée à « une certaine période ».

Parallèlement, les mairies sont tenues de réaliser les aménagements découlant de l'objectif d'accessibilité fixé par la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances. Pour des raisons bien souvent historiques, les salles de mariage ne sont pas toujours adaptées à la réglementation. Or, précisément, la dérogation prévue par le code civil ne permet pas une célébration pérenne des mariages dans une annexe de la commune,

Une proposition de loi, adoptée par le Sénat le 1^{er} avril 2015²⁸, tend donc à permettre au conseil municipal d'affecter tout local adapté à la célébration de mariages.

Cette affectation pourrait s'effectuer sous la seule responsabilité de la commune, sauf opposition expresse du procureur. Dans cette hypothèse, la commune serait toujours tenue d'informer le procureur mais le dispositif serait pérenne et n'exigerait plus une délibération du conseil municipal.

²⁷ Instruction NOR: JUSX9903625J du 11 juin 1999.

²⁸ Proposition de loi n°86 tendant à permettre au conseil municipal d'affecter tout local adapté à la célébration de mariages, enregistrée à la présidence du Sénat le 1^{er} avril 2015.

Mesure : en accord avec la proposition de loi adoptée au Sénat le 1^{er} avril 2015, la mission recommande l'insertion dans le CGCT d'un article L.2121-30-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2121-30-1. – Pour l'application de l'article 75 du code civil, le conseil municipal peut, sauf opposition du procureur de la République, affecter tout local adapté à la célébration de mariages. »

1.3.4.3 Restauration collective

Le décret n° 2011-1227 et l'arrêté du 30 septembre 2011 relatifs à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire prévoyaient le respect d'exigences minimales de variété des plats servis, la mise à disposition de portions de taille adaptée et la définition de règles adaptées pour le service de l'eau, du pain, du sel et des sauces. Ces dispositions résultent de l'article 1^{er} de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture, codifié à l'article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime, qui renvoie à des décrets d'application.

Le décret n°2011-1227 et l'arrêté du 30 septembre 2011 ont reçu un avis défavorable du CNEN dans sa séance du 31 mai 2014 compte tenu des fortes contraintes qu'ils faisaient peser sur les collectivités. Les associations d'élus locaux ont obtenu que les règles de grammage ne s'appliquent qu'aux produits prêts à consommer préparés par des fournisseurs extérieurs. La responsabilité du respect du grammage a été transférée également au fournisseur (et non plus aux gestionnaires comme le prévoyait initialement le projet de décret) avec une marge de 10 %. Enfin, les services de restauration de petite taille, servant moins de 80 couverts par jour en moyenne sur l'année, se sont vu accorder un délai d'un an pour se préparer à respecter ces nouvelles exigences.

Malgré ces aménagements, les dispositions relatives à la qualité nutritionnelle des repas dans les restaurants scolaires demeurent une préoccupation forte des collectivités locales, comme a pu le constater la mission lors de ses auditions.

Il apparaît à la mission qu'une description aussi précise et minutieuse d'exigences relatives à la qualité nutritionnelle des repas relèverait davantage d'un guide de bonnes pratiques que du niveau réglementaire.

L'impact financier de la reprise de ces prescriptions dans les cahiers des charges de marchés publics et délégations de service public n'a pas été intégralement mesuré de même que les difficultés éventuelles pour les services de restauration gérés en régie. La mission s'interroge en outre sur la capacité des services de l'Etat à contrôler le respect de leur application.

Mesure : pour l'ensemble de ces raisons et en accord avec la proposition du rapport Boulard-Lambert, la mission recommande de conserver les dispositions législatives de l'article L. 230-5 du code rural et d'abroger le décret et l'arrêté du 30 septembre 2011 (dont les dispositions relèvent pour partie d'un guide de bonnes pratiques) pour les remplacer par un nouveau décret.

La fiche d'impact des décret et arrêté du 30 septembre 2011 soumise au CNEN mentionne que « le budget "denrées alimentaires" des services de restauration scolaire représente entre 20 et 30 % des dépenses ».

Mesure : la mission recommande en outre d'étendre l'allègement aux services de restauration des établissements de santé (décret n°2012-143 du 30 janvier 2012), des établissements sociaux et médico-sociaux (décret n°2012-144 du 30 janvier 2012) et des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans (décret n°2012-145 du 30 janvier 2012).

Tableau 5 : Mesures préconisées par la mission dans le domaine du fonctionnement des collectivités

N°	Domaine	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
1	Fonctionnement des collectivités territoriales	Elargir la liste des actes non soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité : reprise des concessions funéraires abandonnées, remplacement temporaire des fonctionnaires en congé maladie, organisation des concours de recrutement, dons et legs inférieurs à un montant déterminé par l'organe délibérant.	Alléger le fonctionnement des collectivités. Les actes correspondants ne seraient plus soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité	Articles L. 2131-2-1°, L. 3131-2-1° et L. 4141-2-1° du CGCT	Coût complet de l'édition de l'acte X nombre d'actes pris par la collectivité dans le domaine concerné.
2	Fonctionnement des collectivités territoriales	Elargir la liste des délégations que l'assemblée délibérante peut consentir à l'exécutif pour la durée du mandat : adhésion de la collectivité à des associations, création et composition d'instances consultatives communales et intercommunales dans les limites fixées par l'organe délibérant, demandes de subvention, mise à disposition des locaux des collectivités dans les limites définies par l'organe délibérant, admissions en non valeur inférieures à un montant déterminé par l'organe délibérant	Alléger le fonctionnement des collectivités. Prévoir que les actes correspondants ne soient plus transmis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité	Articles L. 2122-22 et L. 2131-2-1°, L. 3211-2 et L.3131-2-1°, L. 4221-5 et L. 4141-2-1° du CGCT	Coût complet de l'édition de l'acte X nombre d'actes pris par la collectivité dans le domaine concerné.
3	Fonctionnement des collectivités territoriales	Prévoir une modification du CGCT dans des termes identiques à la version du 11 mars 2015 du projet de loi NOTRe (articles 36 octies, 36 terdecies, 36 quaterdecies) si cette dernière n'était pas retenue	Conférer une valeur juridique aux actes dématérialisés des collectivités territoriales	Articles L.2141-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du CGCT	Coût à court terme (investissement matériel notamment) mais gains de productivité à moyen terme avec l'aménagement des processus métier.
4	Fonctionnement des collectivités territoriales	Prévoir une nouvelle rédaction des articles R. 2121-10, R. 3131-1 et R. 4141-1 du CGCT pour les mettre en cohérence avec la partie législative du même code.	Supprimer l'ambiguïté de la rédaction actuelle de la partie réglementaire du CGCT qui prévoit une obligation de publication des arrêtés et délibérations dans un recueil des actes administratifs tandis que la partie législative du CGCT laisse le choix aux collectivités entre la publication ou l'affichage pour rendre exécutoires leurs actes	Articles R. 2121-10, R. 3131-1 et R. 4141-1 du CGCT	n.c.

N°	Domaine	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
5	Fonctionnement des collectivités territoriales	Expérimenter la publication dématérialisée des actes des collectivités territoriales avant généralisation.	Générer des gains de productivité dans le fonctionnement interne des collectivités territoriales et favoriser le développement de la filière numérique.	Articles L. 2141-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du CGCT	n.c.
6	Fonctionnement des collectivités territoriales	Expérimenter la constitution et la tenue de registres dématérialisés des arrêtés et des délibérations.	Générer des gains de productivité dans le fonctionnement interne des collectivités territoriales et favoriser le développement de la filière numérique.	Article R. 2121-9 du CGCT	n.c.
7	Fonctionnement des collectivités territoriales	Etendre le dispositif de compensation de la part employeur de la cotisation retraite, actuellement applicable à certains agents du ministère de l'égalité des territoires et du logement, à l'ensemble des catégories de fonctionnaires de l'Etat détachés au sein des collectivités territoriales.	Lever un frein au détachement des fonctionnaires de l'Etat dans les collectivités territoriales.	Décret n°2014-1531 du 17 décembre 2014 (article 11) et circulaire du 18 juillet 2014	Surcoût de 500 K€ par an pour un département employant 2 400 agents. Surcoût compris entre 500 K€ et 5 M€ par an pour les collectivités régionales. 6,5 M€ pour l'alignement du montant de cotisation des 296 cadres supérieurs de l'Etat détachés fin 2012
8	Fonctionnement des collectivités territoriales	Adopter le principe d'un concours sur titres comportant une admissibilité prononcée par le jury sur la base d'un dossier (composé des titres, des travaux et le cas échéant de l'expérience professionnelle des candidats), et une épreuve d'admission consistant en un entretien professionnel avec le jury (destiné à apprécier les motivations et aptitudes) pour trois cadres d'emploi correspondant à des professions réglementées. Pour tenir compte du rapport entre le nombre de candidats et de postes offerts propre à certains concours ou certaines spécialités d'un même concours, une épreuve d'admissibilité écrite pourra être exceptionnellement organisée.	Réduire les lourdeurs du dispositif actuel. Adopter un régime similaire à celui de la FPH.	Statuts particuliers des assistants territoriaux socio-éducatifs (spécialité assistant de service social), psychologues territoriaux, sages-femmes.	Coût individuel pour les candidats au stade de l'admissibilité variant de 86 à 1 838 € selon les cadres d'emploi, entre les CDG 59 et 35 pour la session 2012.

N°	Domaine	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
9	Fonctionnement des collectivités territoriales	Adopter les mêmes principes pour les cadres d'emploi dont l'accès est conditionné à l'obtention préalable d'un diplôme reconnu par l'Etat.	Réduire les lourdeurs du dispositif actuel. Adopter un régime similaire à celui de la FPH.	Statuts particuliers des auxiliaires de soins territoriaux (spécialités autres qu'aide soignant), assistants territoriaux socio-éducatifs (spécialités autres qu'assistant de service social), agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives, professeur d'enseignement artistique (spécialités autres que professeur de danse), ingénieurs territoriaux et ingénieurs en chef	Coût individuel pour un candidat au stade de l'admissibilité variant de 86 à 1 838 € selon les cadres d'emploi, entre les CDG 59 et 35 pour la session 2012.
10	Fonctionnement des collectivités territoriales	Limiter la visite d'embauche à l'examen du seul médecin de prévention et permettre à ce dernier de statuer seul, sans avis du comité médical ou de la commission de réforme (qui seraient néanmoins saisis en cas de désaccord), dans le cadre de l'octroi d'un temps partiel thérapeutique.	Alléger des procédures actuellement longues et coûteuses pour l'agent et pour la collectivité employeur.	Article 57 alinéa 4 bis de la loi du 26 janvier 1984, article 108-2 de la loi du 26 janvier 1984, article 20 du décret n°86-442 du 14 mars 1986, article 10 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987.	Coût complet de l'examen médical par un médecin agréé X nombre d'agents territoriaux recrutés chaque année = 1 M€d'environ.
11	Fonctionnement des collectivités territoriales	Rendre obligatoires, et non plus optionnelles, les compétences sociales d'intérêt communautaire.	Mettre fin à la situation actuelle dans laquelle l'obligation de réaliser une analyse des besoins sociaux n'est par exemple pas intégralement remplie.	Article R.123-1 du Code de l'action sociale et des familles	n.c.
12	Fonctionnement des collectivités territoriales	Autoriser la dissolution ou la constitution en antennes locales des CCAS lorsque l'EPCI a constitué un CIAS.	Mettre fin à la situation actuelle dans laquelle toutes les communes ne sont pas dotées d'un CCAS.	Article L. 123-4 du Code de l'action sociale et des familles	n.c.

N°	Domaine	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
13	Fonctionnement des collectivités territoriales	Permettre, lorsque des missions résiduelles d'action sociale continuent d'être exercées au niveau communal, que ces activités soient prises en charge sur le budget de la commune.	Réduire les coûts de création et de fonctionnement des établissements publics administratifs concernés. Favoriser la mutualisation des compétences.	Articles L.5210-1 et suivants du CGCT	n.c.
14	Fonctionnement des collectivités territoriales	Rendre obligatoire la réalisation d'une analyse des besoins sociaux tous les deux ans seulement.	Mettre fin à la situation actuelle dans laquelle seul un CCAS sur deux établirait cette analyse.	Article R.123-1 du Code de l'action sociale et de la famille	n.c.
15	Fonctionnement des collectivités territoriales	Insérer dans le CGCT un article L. 2121-30-1.	Permettre au conseil municipal d'affecter tout local adapté à la célébration des mariages.	Partie législative du CGCT	n.c.
16	Fonctionnement des collectivités territoriales	Abroger le décret et l'arrêté du 30 septembre 2011 relatifs à la qualité nutritionnelle des repas servis dans les restaurants scolaires et les remplacer par un nouveau décret.	Les dispositions actuelles relèvent pour partie d'un guide des bonnes pratiques	Décret n°2011-1227 et arrêté du 30 septembre 2011 relatifs à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire	Le budget "denrées alimentaires" représente entre 20 et 30 % des dépenses des services de restauration scolaire
17	Fonctionnement des collectivités territoriales	Remplacer également les dispositions relatives à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans.	Les dispositions pour ces établissements sont similaires en de nombreux points à celles s'appliquant à la restauration scolaire	Décrets n°2012-143, 2012-144 et 2012-145	n.c.

2 SECURITE CIVILE

Introduction

La politique de sécurité civile repose sur un système original qui associe, d'une part collectivités territoriales et Etat et d'autre part professionnels et bénévoles. Les budgets des services départementaux d'incendie et de secours, établissements publics financés pour l'essentiel par les collectivités ayant cru fortement ces dernières années, sont désormais un sujet de préoccupation pour les collectivités qui invite à une vigilance accrue des acteurs concernés en prenant garde à ne pas dégrader la qualité de ce service public fortement plébiscité par la population.

Les rapports parlementaires ont pour leur part identifié ce domaine comme susceptible de fonder des allègements normatifs. Le rapport du sénateur Eric Doligé proposait des mesures très précises d'allègement. En parallèle, les analyses de la Cour des comptes et des chambres régionales identifiaient également des pistes de mutualisations, facteurs d'économies d'ordre financier et d'allègements de gestion pour les établissements.

Après avoir rappelé à grands traits les caractéristiques du secteur et les travaux importants dont il a été l'objet, la mission l'a appréhendé sous un angle qui débordait la norme au sens étroit du terme. Elle a fait le choix d'inclure dans ses propositions des mesures de nature différente qui lui sont apparues comme facteurs de bonne gestion, de simplifications et en conséquence d'économies : clarification et lisibilité des normes applicables et mesures d'accompagnement par la mise à disposition d'outils méthodologiques. L'ensemble se combinant pour rationaliser et articuler les environnements normatifs.

Ce rapport thématique présente le contexte dans lequel évoluent les services départementaux d'incendie et de secours (I), avant d'évoquer les rapports principaux qui ont traité de manière approfondie ce domaine (II). Enfin, sont explicitées les mesures proposées par la mission (III).

2.1 Les collectivités territoriales prennent une part essentielle dans la politique de sécurité civile

La sécurité civile couvre la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes, ainsi que la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations. La loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a confié à l'Etat la mission d'assurer la cohérence de la sécurité civile au plan national, d'en définir la doctrine et la coordination des moyens. Au niveau territorial, les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours (SIS) sont l'un des maillons essentiels du dispositif opérationnel.

Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont des établissements publics relevant de l'autorité opérationnelle du maire et du préfet dans le cadre de leurs pouvoirs de police respectifs. Ils sont administrés par un conseil composé de représentants des départements, des communes et des établissements de coopération intercommunale (EPCI) compétents. Le financement prépondérant par les départements trouve sa traduction dans la gouvernance de l'établissement : le président du conseil départemental, ou à défaut un membre désigné par lui, préside le conseil d'administration du SDIS (CASDIS). Le président du CASDIS participe à la nomination du directeur du SDIS. En outre, le département comme le CASDIS sont consultés avant l'adoption du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR).

L'intervention des services est assurée par un maillage territorial dense. Contrairement au système SAMU-SMUR dont l'organisation s'adosse aux établissements hospitaliers les plus importants, les SDIS comprennent ainsi 7250 centres de secours.

Leurs effectifs sont importants. Au 31 décembre 2013, on dénombrait 244 900 sapeurs pompiers soit 40 200 professionnels (16 %), 192 300 volontaires (78 %), 12 400 militaires (6 %) et 11 300 personnels administratifs techniques et spécialisés (PATS)²⁹. Le volontariat est une originalité du modèle de sécurité civile français qui représente 80 % des effectifs des sapeurs pompiers.

Les budgets des SDIS s'élèvent à 4,36 Md€(budgets primitifs 2014) répartis entre 2,49 Md€ pour les départements et 1,87 Md€pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. Ce montant représente près de cinq fois les crédits inscrits dans le budget de l'État³⁰.

En 2013, hors brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et bataillon des marins-pompiers de Marseille (BSPM), les SDIS ont effectué 3 700 891 interventions³¹, soit environ 281 900 au titre d'incendies, 270 000 pour accidents de circulation, 53 700 pour risques technologiques, 3 221 800 pour secours à victime et aides à personne et 468 200 au titre d'opérations diverses³².

2.2 Les axes de réforme et d'allègement : les constats convergents issus de rapports portant sur la sécurité civile

Des propositions d'allègement de normes figuraient en bonne place dans le rapport du sénateur Eric Dolige³³. Ces dernières années, plusieurs autres rapports ont été consacrés à l'examen de la politique de sécurité civile, notamment :

- Rapports parlementaires
 - Rapport de M. Dominique de Legge, au nom de la commission des finances sur les investissements de la sécurité civile (octobre 2012) ;
- Rapports de la Cour des comptes
 - Le rapport public thématique concernant les SDIS (novembre 2011) ;
 - Le rapport au Parlement sur l'organisation des secours en montagne et de la surveillance des plages (septembre 2012) ;
 - La mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile (enquête réalisé en application du 2° de l'article 58 de la loi organique de la loi du 1 août 2001, sur saisine du président de la commission des finances du Sénat (septembre 2013).
- Rapports des inspections générales
 - Rapport sur l'évaluation de la politique territoriale d'incendie et de secours, réalisé sur décision du CIMAP (décembre 2013) ;
 - Rapport sur l'application du référentiel d'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente, réalisé par l'IGA et l'IGAS (juin 2014) ;
 - Rapport sur la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, réalisé par l'IGA et l'IGAS (juin 2014).

²⁹ Source : Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (édition 2014 statistiques 2013)

³⁰ Source : projet loi de finances pour 2015 - Rapport général au nom de la commission des finances (annexe 29 c Sécurités (sécurité civile). Le total des crédits de la politique transversale de sécurité civile s'élève à 915,7M€dont 48 % inscrit au programme « sécurité civile »

³¹ 4 295 200 interventions en incluant BSPP et BSPM

³² Source : Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (édition 2014 statistiques 2013)

³³ Cf. Rapport du sénateur DOLIGE propositions 135 à 151 relatives à la sécurité civile dont certaines ont été mises en œuvre.

Ayant abordé, sous des approches différentes, la politique de sécurité civile, ces rapports formulent de multiples recommandations d'amélioration et rationalisation en veillant à ne pas compromettre la qualité des secours. Même si les « normes » ne sont pas visées en tant que telles, ces recommandations sont, à l'évidence, porteuses d'économies. Les nécessités d'un pilotage central et d'une gouvernance renforcée pour cette politique publique sont fortement soulignées par les différents rapporteurs.

Les réformes en cours des collectivités territoriales et de l'administration déconcentrée de l'Etat réinterrogent l'organisation de la sécurité civile et l'architecture actuelle des SDIS qui, depuis la loi de 1996, repose sur les départements³⁴. Si cette période d'incertitude n'est pas propice à l'élaboration d'une réforme d'envergure, elle ne fait cependant pas obstacle à la mise en œuvre de mesures d'allègement et de progrès dans la gestion des moyens.

2.3 Les pistes proposées par la mission

A partir des analyses figurant dans les différents rapports et des entretiens qu'elle a conduits, la mission s'est centrée sur des mesures dont l'adoption porterait ses fruits à court terme. Toutes ne relèvent pas d'un allègement de normes au sens strict mais s'inscrivent dans une démarche de rationalisation de l'activité et par là-même d'économies de moyens substantielles. Parmi ces mesures, certaines appellent des modifications normatives, d'autres relèvent davantage d'initiatives locales que l'Etat peut encourager et favoriser par divers moyens (diffusion d'informations pratiques, de modèles-type, de données statistiques). C'est notamment vrai pour le champ des mutualisations d'achats et la facturation par les SDIS de leurs interventions.

2.3.1 S'engager dans une démarche active de « mutualisations »

A titre préliminaire, il n'est pas inutile de rappeler que la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a ouvert aux SDIS la possibilité de créer des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS)³⁵. Ils permettent de mutualiser certaines compétences telles que la formation, l'information et la sensibilisation du public aux risques, l'organisation de marchés groupés et la réalisation d'études et de recherches³⁶. La formule est cependant restée inexploitée. Le manque d'adhésion à l'outil tient aux difficultés à dégager un consensus entre SDIS concernés (choix des compétences et des attributions et constitution de l'équipe de direction) et à la crainte d'alourdir à l'excès l'organisation. Désormais, la recherche de mutualisations emprunte des voies plus souples.

Les possibilités de mutualisations recouvrent des réalités diverses. Pour qu'elles puissent jouer pleinement, elles doivent être sécurisées sur le plan juridique et accompagnées par l'échelon central.

³⁴ Voir notamment avis n° 2234 Tome XIV Sécurité civile Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, député, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le PLF 2015 (page 21 et suivantes).

³⁵ L.1424-51 à L.1424-57 du CGCT.

³⁶ L.1424-52 CGCT.

2.3.1.1 Les coopérations entre SDIS et collectivités

En ce domaine, les coopérations progressent mais sont encore modestes au regard du champ des possibles : soutien administratif (paie), logistique opérationnelle (entretien des véhicules)³⁷. Ces mutualisations qui ne peuvent s'appliquer aux domaines opérationnels³⁸ nécessitent d'être pleinement sécurisées sur le terrain du droit applicable, notamment au regard de l'application du code des marchés publics et de la transposition en cours de la directive marchés publics³⁹.

➤ Les conventions de prestations de service entre SDIS et collectivités

Il convient de lever les incertitudes sur la portée de l'article L. 5111-1 du CGCT. En effet il subsiste actuellement une interrogation sur l'inclusion des SDIS dans le champ de cette disposition⁴⁰ : « établissements publics habilités à conclure les conventions de prestations de service » et sur le régime juridique applicable aux contrats de prestations de service (soumission ou non aux règles de la commande publique).

Mesure : modification ou clarification de l'article L. 5111-1 CGCT sur l'application de cet article aux SDIS et sur le régime juridique régissant les conventions de prestations de service passées avec les collectivités territoriales, leurs groupements ou les syndicats mixtes notamment au regard des règles de la commande publique.

➤ Les conventions portant sur l'exercice en commun de compétences

La portée et les modalités d'application de l'article L.5111-1-1 du CGCT doivent également être explicitées⁴¹. Cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat non paru. La direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crises a aussi indiqué vouloir adresser une circulaire d'application aux préfets.

Mesure : élaboration du décret en Conseil d'Etat prévu par l'article L.5111-1-1 du CGCT et/ou circulaire de la DGSCG pour clarifier les modalités d'application de cette disposition pour les SDIS.

2.3.1.2 Les mutualisations entre SDIS pour la mise en commun de certains moyens

La directive du 11 février 2014 relative à la passation des marchés publics résout la fragilité juridique des conventions de coopérations entre SDIS⁴². Le paragraphe 4 de l'article 12 prévoit explicitement l'exclusion du champ de la directive des conventions de coopération par lesquelles deux entités publiques chargées de missions de service public identique choisissent de satisfaire leur mission par une mise en commun de certains moyens.

³⁷ La convention conclue entre le conseil général du Rhône et le SDIS pour la période 2014 /2020 illustre les possibilités de mutualisations.

³⁸ L.1424-1 CGCT « L'établissement public peut passer avec les collectivités locales ou leurs établissements publics toute convention ayant trait à la gestion non opérationnelle du service d'incendie et de secours (...) »

³⁹ Projet d'ordonnance transposant la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

⁴⁰ L.5111-1 « Des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes ».

⁴¹ L.5111-1-1 CGCT les conventions ayant pour objet l'exercice en commun de compétences prévoient notamment le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant à la convention au sein d'un service unifié relevant d'un seul de ces cocontractants.

⁴² Cf. l'article 12 du paragraphe 4 de la directive 2014-24 du 26 février 2014 « Un marché conclu exclusivement entre deux pouvoirs adjudicateurs ou plus ne relève pas du champ d'application de la présente directive, lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies a) Le marché établit ou met en œuvre une coopération entre les pouvoirs adjudicateurs participants dans le but de garantir que les services publics dont ils doivent assurer la prestation sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun ».

Mesure : veiller à ce que le projet d'ordonnance transposant l'article 12 de la directive européenne sur les marchés publics du 11 février 2014 prenne en considération les SDIS.

En complément, élaborer une circulaire interministérielle sur le régime juridique et les modalités applicables aux conventions de coopération entre SDIS.

- Les mutualisations entre SDIS des pharmacies à usage intérieur (PUI)

Près de 80 % des interventions des SDIS nécessitent l'emploi diversifié de médicaments et d'autres produits de santé notamment en matière de secours à personne. Cependant onze SDIS ne disposent pas de PUI et d'autres auraient intérêt à la mutualiser. Pour autoriser ces rapprochements, le ministère de l'intérieur s'est adressé au ministère de la santé. La mesure demandée devrait figurer dans le projet de loi sur la modernisation du système de santé. Dans sa version provisoire, adoptée par l'Assemblée nationale, l'article 51 renvoie à une ordonnance la simplification et l'harmonisation du régime des autorisations des PUI mentionnées à l'article L.5126-1 du code de la santé publique (CSP) en y intégrant les structures chargées de la lutte contre l'incendie.

Il convient d'avoir présent à l'esprit que la moyenne des budgets des PUI est de 484 500 € avec des écarts considérables entre SDIS (de 64 500 à 4 460 000 €)⁴³.

Mesure : autoriser la mutualisation entre SDIS des pharmacies à usage intérieur en modifiant les articles L. 5126 et suivants du CSP dans le cadre du projet de loi sur la modernisation du système de santé (article 51 du projet de loi voté en discussion et ordonnance à venir).

- La mutualisation des achats d'équipements

Cette orientation est répétée avec insistance au fil des différents rapports. La Cour des comptes a évalué les économies potentielles sur les achats à 75 M€⁴⁴.

« Le montant total des achats effectués chaque année par les SDIS s'élève à 1 420 M€ (663 M€ au titre des dépenses d'investissement et 757 M€ au titre des dépenses de fonctionnement). Sur ce montant global et après déduction des dépenses d'immobilier ainsi que des autres achats non mutualisables, 1 062 M€ sont susceptibles de faire l'objet d'acquisitions groupées, dont 110 M€ déjà réalisées par l'UGAP.

S'il est admis, comme hypothèse haute, que les groupements de commandes portent actuellement sur 20 % des dépenses d'achat de biens ou de prestations de service effectuées par les SDIS et qu'une démarche de mutualisation, quelles que soient ses modalités (groupement de commandes ou centrale d'achat), dégage un gain net de 10 %, alors les économies possibles résultant d'une extension de la démarche de mutualisation peuvent être évaluées à au moins 75 M€ par an, dans des hypothèses de calcul très minimales ».

Pour aider les SDIS acheteurs, la DGSCGC s'est engagée dans l'élaboration de référentiels nationaux qui serviront pour l'élaboration de leurs cahiers des clauses techniques particulières au moment de passer leurs marchés publics. Ces mêmes référentiels serviront de base pour les achats groupés (catalogue UGAP ou groupements de commande). Ce travail s'est récemment concrétisé avec le projet d'arrêté habillement soumis au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) le 2 avril 2015. Ce texte uniformise le port des tenues d'uniforme, insignes et attributs des sapeurs-pompier⁴⁵ et impose de choisir ces équipements en se conformant aux référentiels vêtements et équipements de protection pour les sapeurs-pompier. Le « gain net » de la mesure a été estimé dans la fiche d'impact produite au CNEN à 711 700 € par an sur les trois années à venir.

⁴³ Source : DGSCGC Statistiques des SDIS – édition 2014.

⁴⁴ Cour des comptes rapport sur la mutualisation des moyens de la sécurité civile, 2013.

⁴⁵ Cf. article L.1424-52 CGCT.

Pour les engins d'incendie, la rédaction de référentiels similaires est en cours. Les documents de base existants seront actualisés avec les groupes techniques régionaux de la fédération nationale des sapeurs-pompiers et le service d'achats de l'équipement, de la logistique et de la sécurité intérieure (SAELSI)⁴⁶.

Il s'agit, avec le concours de l'UGAP, de proposer aux SDIS de massifier leurs commandes d'équipement par la standardisation pour diminuer les coûts financiers et de gestion.

Mesure : poursuivre la standardisation des équipements et des matériels par l'élaboration de référentiels nationaux (DGSCG, SAELSI et UGAP) pour favoriser les mutualisations (groupements de commande, UGAP) et réduire le coût des achats.

Exploiter les nouvelles possibilités offertes (allègements de procédure, partenariats européens, etc.) par la directive relative aux marchés publics en matière de groupements de commande et diffuser largement l'information.

2.3.2 Alléger la charge des formations des sapeurs pompiers

2.3.2.1 Délivrer les formations en fonction des besoins des emplois tenus

La normalisation des référentiels techniques de formation poursuit des objectifs similaires à celle des équipements (remplacement des guides nationaux de référence, approche de la formation par les compétences et non plus par les contenus).

La formation des sapeurs pompiers, toutes filières confondues, représente un volume d'heures annuel très conséquent, de l'ordre de 7,6 millions en 2013. La refonte de la filière des sapeurs pompiers professionnels a fait l'objet de plusieurs décrets en date du 20 avril 2012. L'arrêté du 30 septembre 2013 qui a suivi, a fixé le dispositif de formation et les référentiels d'emplois et d'activités et de compétences. Le principe selon lequel les formations ne se feront que postérieurement à la nomination dans le grade est acté. La détention d'un grade minimum pour accéder à l'emploi puis à la formation également. Sont en cours des travaux visant à revoir les formations d'officier pour segmenter plus finement les contenus en les faisant correspondre aux emplois effectivement tenus. L'achèvement des travaux est programmé pour la mi-2015 pour le tronc commun et début 2016 pour le service de santé et de secours médical. Le gain attendu en termes d'heures de formation pour les formations d'intégration et les formations d'adaptation à l'emploi des officiers (hors service de santé et de secours médical) est estimé par la DGSCG entre 10 et 15 % du volume d'heures actuelles⁴⁷. A terme, une fois l'ensemble des filières revues, les économies devraient être substantielles.

Ces évolutions lourdes et délicates répondent aux recommandations exprimées dans le rapport du sénateur Doligé.

Mesure : alléger les contenus de formation des officiers de sapeurs pompiers professionnels en les articulant avec les emplois effectivement exercés et modifier en conséquence les décrets du 20 avril 2012.

⁴⁶ Pour des équipements lourds de type « fourgon pompe tonne véhicules de secours routier » les achats sont très peu regroupés. Le nombre moyen par série est de 2 unités. Ce chiffre très faible est dû à la multiplicité des options demandées par les services prescripteurs, options qui, à dire d'expert, n'ont pas toujours une justification opérationnelle supérieure.

⁴⁷ Les officiers SPP bénéficient de 181 000 heures au titre des formations initiales et de 114 000 heures au titre des formations d'adaptation à l'emploi. Le coût d'une journée de formation stagiaire officier à l'ENSOSP est estimé à 330€ (soit une économie comprise entre 1 622 500 et 2 433 750 €).

2.3.2.2 Partager les équipements lourds destinés à la formation

Les SDIS disposent également d'installations techniques destinées à simuler des risques de nature hétérogène. Les équipements lourds qui composent ces plateaux techniques, indispensables à la formation, ont un coût élevé.

La Cour des comptes a estimé que, dans sa dimension la plus complète, l'investissement pouvait atteindre 4 M€⁴⁸ (le coût d'une maison à feu permettant de simuler la totalité d'une intervention et de manœuvrer avec l'appareil respiratoire isolant est de l'ordre de 2 M€).

En complément des recommandations de la DSCGC, la mutualisation de ces équipements coûteux devrait être développée pour faciliter l'accès aux SDIS non équipés et alléger les charges de maintenance.⁴⁹ Cette dernière pourrait s'effectuer sur la base d'un conventionnement financier en journée-formation, le SDIS utilisant l'outil mis à disposition avec, selon les cas, mise à disposition d'une équipe d'encadrement du département d'accueil, responsable de la mise en œuvre des matériels techniques du site.

Mesure : stimuler la mutualisation des installations lourdes de formation en diffusant une information précise sur les projets d'installations, les installations en activité avec leurs caractéristiques et leur disponibilité.

Proposer des outils méthodologiques adéquats (conventionnement financier en journée-formation, mise à disposition d'une équipe d'encadrement d'accueil responsable de la mise en œuvre des matériels techniques du site).

2.3.3 Alléger les normes applicables au format des équipages et à l'armement des véhicules

Le rapport précis et détaillé sur l'application du référentiel⁵⁰ d'organisation du secours à personne et à l'aide médicale urgente a expertisé les améliorations à apporter au dispositif en montrant que son application était largement perfectible. Les rapporteurs ont mis en évidence la nécessité d'un pilotage fort par l'Etat tant au niveau global (par les deux directions concernées) que local (à travers le duo préfet - directeur général d'ARS).

Le secours à personne (SAP) est devenu une activité centrale des SDIS occupant une place croissante dans leur activité. Il repose notamment sur la formation de l'ensemble des sapeurs-pompiers (SP) au secourisme et sur la dotation aux centres de secours de véhicules spécialisés et normalisés (véhicules de secours et d'assistance aux victimes, VSAV). Equipages et véhicules sont engagés par le centre de traitement des appels (CTA) départemental que l'on joint en composant le 18.

Au titre du SAP, ont été dénombrées 3,22 millions d'interventions en 2013. Elles regroupent les secours à victime (3,04 millions) et les aides à la personne (185 400). En augmentation de 2 % par rapport à l'année précédente, le SAP représente 75 % des interventions et 62 % du temps d'intervention⁵¹. Les raisons de cette augmentation sont connues (carence des autres services publics, éducation insuffisante des citoyens à l'utilisation des numéros d'urgence, disparition de la médecine de proximité).

⁴⁸ Rapport de la Cour des comptes sur la mutualisation des moyens de la sécurité civile (2013).

⁴⁹ Source : les statistiques des SDIS édition 2014 DGSCG. Pour les 33 « maisons à feu » installées, 5 conventions d'accès sont recensées ; pour les 37 « aires de feux de voiture », 4 conventions pour les 78 modules « appareil respiratoire isolant ».

⁵⁰ Rapport IGA IGAS sur l'application du référentiel validé le 25 juin 2008 par la directrice de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, le directeur de la défense et de la sécurité civile, les représentants des structures de médecine d'urgence et ceux des SDIS et publié par arrêté du 24 avril 2009.

⁵¹ Source : les statistiques des SDIS édition 2014 (DGSCG données déclaratives recueillies en 2013).

Dans l'attente des suites prochaines données au rapport sur l'évaluation du référentiel de 2008, la mission préconise d'adopter rapidement les mesures suivantes.

2.3.3.1 Alléger l'armement des VSAV mobilisés pour les « secours d'urgence à personne »

Les SIS interviennent en effet au titre de leurs missions légales pour assurer « la protection des personnes, des biens et de l'environnement » et « les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation »⁵². De fait, nombre d'interventions présentent un caractère social ou médico-social (personnes agitées ou en état d'ébriété, « relevages » de personnes âgées) ou ressortent d'une traumatologie bénigne⁵³. Ces sollicitations mobilisent très souvent des moyens humains et un équipement disproportionnés. La réglementation actuelle impose en effet des formats d'intervention en fonction de la nature de l'activité et du type de véhicule mobilisé. En vertu de l'article R. 1424-42 CGCT « les missions de secours d'urgence aux personnes nécessitent au moins un véhicule de secours aux asphyxiés et blessés et trois ou quatre sapeurs-pompiers ».

Mesure : ouvrir aux SDIS la possibilité d'alléger les équipages des VSAV à deux sapeurs pompiers, en fonction des besoins estimés des interventions de secours à personne. Il convient de modifier l'article R.1424-42 du CGCT et les règlements opérationnels départementaux⁵⁴ et d'assurer la bonne articulation avec le CSP.

2.3.3.2 Alléger les équipages assurant du transport sanitaire

Pour les transports sanitaires terrestres, les articles R.6312-10 et R.6312-15 du CSP fixent la composition des équipages à deux personnes pour « les évacuations d'urgence de victimes de sinistres et ceux effectués au titre des carences ambulancières⁵⁵. »

Mesure : inciter fortement les SDIS à appliquer les normes prévues par le CSP fixant à deux le format des équipages pour les transports sanitaires notamment ceux réalisés au titre des carences ambulancières.

2.3.3.3 Elargir la gamme de véhicules destinés au secours à personne (SAP)

A l'instar du format des équipages, le format des VSAV⁵⁶ dont sont dotés les SDIS ne correspond pas toujours aux besoins des interventions (SAP).

Mesure : élargir la gamme des véhicules destinés au SAP afin de mieux adapter le format aux besoins estimés de l'intervention. Publier l'arrêté prévu par l'article R.6312-8 CSP pour les véhicules de catégorie B.

⁵² Article L.1424-2 du CGCT.

⁵³ Qualifié parfois du terme évocateur de « bobologie ».

⁵⁴ Cf. article L.1424-4 du CGCT Le règlement opérationnel est arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du SDIS.

⁵⁵ Cf. les articles R.6312-10 et 15 du CSP fixant à deux la composition des équipages pour les interventions des SDIS destinées aux « évacuations d'urgence de victimes de sinistres » et à celles réalisées « faute de moyens de transports terrestre ».

⁵⁶ En 2008, les V.S.A.B. (catégorie B) ont été remplacés au sein des SDIS par les V.S.A.V. relevant de la catégorie C (ambulance routière conçue et équipée pour le transport, les soins intensifs et la surveillance des patients).

2.3.4 Veiller à l'application des normes autorisant les SDIS à facturer leurs prestations

Il ne s'agit pas ici d'alléger les normes mais d'inciter les SDIS à les utiliser pleinement. Les textes leur ouvrent en effet des possibilités de recettes insuffisamment mobilisées.

Pour faciliter la réalisation de cet objectif, il est opportun de faire partager les bonnes pratiques et de mettre à disposition des outils méthodologiques *ad hoc* (conventions type, méthodes de calcul des coûts notamment). Il y a lieu également d'apporter un appui efficace à ces démarches, que ce soit au niveau central ou local, pour surmonter les obstacles éventuels rencontrés avec les bénéficiaires des prestations.

2.3.4.1 Accroître les recettes générées par les carences ambulancières

Pour toute demande de secours à personne, le SAMU est appelé à réguler les appels reçus au 15 mais également, dans un second temps, ceux reçus au 18 et/ou au 112. Il détermine le ou les moyens *ad hoc* à engager : service mobile d'urgence et de réanimation « SMUR », SDIS, ambulanciers des associations départementales des transports sanitaires urgents (ATSU). La régulation s'opère en ligne en fonction des éléments communiqués à l'opérateur et de l'analyse qu'il en fait. Si l'intervention nécessite le recours à une ambulance privée et que l'opérateur n'en trouve pas, il mobilise les SDIS pour pallier cette carence. Les ambulanciers privés ne pouvant pas toujours faire face aux demandes le soir, la nuit ou les week-ends.

Les conditions de prise en charge financière sont fixées par une convention entre le SDIS et l'hôpital siège du SAMU⁵⁷ selon des modalités fixées par arrêté⁵⁸.

Les données sont parcellaires. Il apparaît qu'environ 20 % des départements ne disposeraient pas de conventions. Le nombre de carences relevées est quant à lui d'une fiabilité relative et varie fortement d'un département à l'autre avec des écarts de 1 à 9⁵⁹.

Mesure : inciter les départements non couverts à finaliser rapidement une convention sur la prise en charge des carences ambulancières (circulaire conjointe et diffusion d'une convention type).

2.3.4.2 Accroître les recettes générées par les appuis logistiques aux SAMU

Indépendamment des carences ambulancières, les SDIS peuvent venir en appui logistique des SMUR et facturer les prestations réalisées⁶⁰ dans le cadre de conventions. L'enquête réalisée à la demande de l'association des départements de France⁶¹ évalue à seulement 57 % le nombre de SDIS disposant d'une telle convention.

Mesure : inciter les partenaires à conclure les conventions définissant les types d'appui logistique apportés par les SDIS aux SAMU et fixant leur tarification. Diffusion d'une circulaire conjointe et d'une convention type pour faciliter les négociations.

⁵⁷ Article L.1424-42 CGCT.

⁵⁸ L'arrêté du 22 mai 2014 fixe à 117€ l'indemnisation par intervention réalisée en 2014.

⁵⁹ La moyenne nationale est de 2,68 carences pour 1000 habitants (calcul réalisé sur les 94 départements dont on connaît le nombre de carences- Rapport sur l'évaluation de l'application du référentiel d'organisation SAP et AMU, annexe 14)

⁶⁰ Par exemple la délibération du CA du SDIS du TARN du 14 novembre 2014 fixant à 302 euros le tarif par mission « appui SMUR » pour 2015. En 2014 pour les 3 premiers trimestres, un titre de recettes pour 340 000€ avait émis à l'encontre du centre hospitalier d'Albi. Le SDIS de l'Allier évalue pour sa part à 396 000 € les sommes dues par les hôpitaux du département pour 2012 et 2013 (1200 interventions à 330 €).

⁶¹ Enquête de l'Association des départements de France 2013 réalisée par le cabinet Lamotte.

2.3.4.3 Accroître les recettes en provenance des sociétés concessionnaires d'autoroutes

L'article L.1424-42 du CGCT prévoit la prise en charge des frais de secours par les sociétés concessionnaires d'autoroutes. L'arrêté du 7 juillet 2004 jette les bases du remboursement des interventions effectuées par les SDIS sur le réseau concédé et comporte en annexe un modèle type de convention. Celle-ci exclut du remboursement les interventions réalisées dans les ouvrages particuliers (grands tunnels par ex.) et les aires annexes⁶². La mission recommande de modifier l'article L.1424-42⁶³ pour que soit prise en compte l'intégralité du réseau concédé et sous concédé (aires de services, aires de repos, aires de stationnement) ainsi que les bretelles d'accès et de sortie du réseau et de réviser l'arrêté de 2004. En réponse à une question écrite, le ministre de l'intérieur a indiqué avoir saisi les ministres concernés⁶⁴.

L'enquête du cabinet Lamotte fait état de 16 066 interventions en 2012 pour lesquelles les sociétés autoroutières se sont acquittées de 4,37M€(soit 272€en moyenne par intervention).

L'adoption de la mesure proposée devrait majorer cette somme d'environ 30 % sans compter la réactualisation des tarifs que mentionne l'arrêté du 7 juillet.

Mesure : élargir l'application de l'article L. 1424-42 à l'intégralité du réseau autoroutier concédé et sous-concédé et à ses bretelles d'accès. Modifier l'arrêté du 7 juillet 2004 et actualiser les différents tarifs y figurant.

2.3.4.4 Accroître les recettes en provenance d'autres bénéficiaires que les partenaires des secteurs santé et réseau autoroutier

Toujours sur le fondement de l'article L.1424-42 du CGCT, les SDIS sont autorisés à procéder à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de leurs missions et à demander aux bénéficiaires « une participation aux frais dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration ».

La dernière enquête de l'ADF indiquait que ces recettes (hors santé et hors réseau autoroutier) figuraient pour 15,8 M€au budget primitif 2013 de 86 SDIS⁶⁵. Elles regroupent des interventions de natures très variées : ouverture de portes, destruction de nids d'insectes, sauvetage d'animaux domestiques, dégagement d'hélices de bateaux, services de surveillance (spectacles, feux d'artifices), formation, jurys. Pour l'année 2013, la DGSCCG a recensé 468 225 interventions (dont 315 604 opérations diverses et 152 621 au titre de la protection des biens). L'élaboration de grilles de tarification est délicate et implique un réexamen régulier et un suivi effectif de la facturation. Cependant, la tarification des prestations a un effet vertueux et les SDIS qui la pratiquent observent une baisse des sollicitations parfois excessives. A titre d'illustration, la mission renvoie à la délibération du conseil d'administration du SDIS de Seine et Marne⁶⁶.

⁶² Cf. Modèle type annexé à l'arrêté du 7 juillet 2004 qui fixe les coûts forfaitaires pour les interventions courantes.

⁶³ Cf. L. 1424-42 alinéa 6 CGCT : « Les interventions effectuées par les SDIS sur le réseau routier et autoroutier concédés font l'objet d'une prise en charge par les sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers et autoroutiers ».

⁶⁴ Question écrite n°00955 du sénateur Didier Guillaume et réponse du ministre de l'intérieur publiée le 24 avril 2014.

⁶⁵ Cf. Rapport d'observations du SDIS du Lot (CRC Midi-Pyrénées) « Au niveau national, on estime que les opérations diverses ne se rattachant pas directement à l'exercice des missions des SDIS constituent 16 % des interventions, mais que les recettes associées n'atteignent pas 1 % du total des recettes de fonctionnement.

⁶⁶ Les prestations tarifées portent sur les réquisitions administratives, la participation à des spectacles et tournages de films, à des manifestations de nature récréative, culturelle ou sportive, à des expositions de matériels, à des jurys d'examen, à des dispositifs prévisionnels de secours ou à des services de sécurité (délibération du 25 novembre 2014 du CA du SDIS).

Mesure : inciter les SDIS à tarifier les interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de leurs missions avec le double objectif de demander aux bénéficiaires une participation financière et d'avoir un effet dissuasif afin de décourager les sollicitations abusives.

2.3.5 Alléger les charges pesant sur les collectivités au titre des établissements recevant du public « ERP »

Les ERP des collectivités territoriales sont soumis aux prescriptions du règlement général de sécurité contre les risques d'incendie et de panique. Le respect de la réglementation applicable est fortement mobilisateur de moyens : constitution des dossiers pour les demandes d'ouvertures, réalisation des travaux de mise en conformité, visites périodiques sur place programmées ou inopinées, vérifications techniques par des organismes agréés ou des techniciens compétents. Les collectivités déplorent les divergences d'appréciation ou de surinterprétation qui apparaissent selon les préventionnistes et les bureaux d'études auxquels elles font appel et qui conduisent à des avis différents des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité « CCDSA ».

Le rapport⁶⁷ rendu par l'IGA et l'IGAS en juin 2014 recommande d'améliorer la lisibilité d'une réglementation bien trop dense et de veiller à l'articulation des différents textes. Il détaille également des mesures visant à unifier l'interprétation de la réglementation et à alléger le dispositif de contrôle⁶⁸.

L'harmonisation de la doctrine des CCDSA et les mesures d'amélioration préconisées par le rapport bénéficieraient à double titre aux collectivités en atténuant les contraintes qui pèsent sur elles concernant les ERP dont elles sont responsables et en réduisant les interventions des préventionnistes des SDIS.

Mesure : revoir la réglementation en matière de sécurité des risques incendie et de panique applicable aux E.R.P. Il s'agit de la rendre lisible, de simplifier et d'alléger son contenu (rapport IGA-IGAS) et ses procédures. Il s'agit également d'unifier la doctrine des CCDAS en formant les préventionnistes chargés de son application.

2.3.6 Alléger l'impact financier de la norme fixant à 6 % l'obligation d'emploi des personnes handicapées

La contribution des SDIS au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) est basée sur l'effectif des titulaires avec un décompte de l'obligation d'emplois qui s'effectue au niveau de chaque SDIS et non par cadre d'emploi. Fin 2013, les SDIS comptaient 11 300 personnels administratifs techniques et spécialisés (PATS) et 40 200 sapeurs pompiers affectés majoritairement sur des postes opérationnels soumis à des conditions strictes d'aptitude physique et médicales. Ce décompte fait que, pour certains établissements, il peut être extrêmement compliqué de respecter le quota de 6 % de travailleurs handicapés en faisant porter l'effort sur le seul volant des PATS. De ce point de vue, les assouplissements apportés par la circulaire du 26 octobre 2009 (allègement du quota en comptabilisant les SPP bénéficiant d'une affectation non opérationnelle en sus de ceux bénéficiant des projets de fin de carrière) sont insuffisants⁶⁹.

⁶⁷ Rapport sur la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur.

⁶⁸ L'arrêté du 20 octobre 2014 a appliqué l'une des recommandations du rapport en allégeant la périodicité des visites pour certains ERP (périodicité minimale de trois ans au lieu de deux ans).

⁶⁹ Source : PLF 2012 sécurité civile, avis n° 2012 rendu au nom de la commission des lois du Sénat. Le rapporteur indique que sur la vingtaine de réponses obtenues des SDIS, seul celui du Bas Rhin ne rencontrait aucune difficulté. Les autres devaient s'acquitter d'une contribution financière qui, pour certains, dépassait 200 000 €

Dans le secteur privé, ont été identifiés des métiers reconnus comme difficilement accessibles aux travailleurs handicapés : les Emplois Exigeants des Conditions d'Aptitude Particulières « ECAP »⁷⁰, parmi lesquels sont cités les pompiers. La part des ECAP minore après application d'un coefficient donné le nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi⁷¹.

Mesure : alléger l'impact financier de la norme de 6 % portant obligation d'emploi de travailleurs handicapés dans les SDIS en leur appliquant les dispositions prévues pour les Emplois Exigeants des Conditions d'Aptitude Particulières « ECAP » du secteur privé

⁷⁰ Cf. D52212-25 code du travail sur la nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles- emplois salariés d'entreprises PCS-ESE n° 533a.

⁷¹ Circulaire DGEFP n° 2006/06 du 22 février 2006.

Tableau 6 : Tableau récapitulatif des mesures dans le domaine de la sécurité civile

N°	Proposition	Objectif	Norme(s) impliquée à modifier/créer/	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
1	Clarifier le champ d'application de l'article L.5111-1 CGCT et le régime juridique applicable aux conventions de prestations de services entre SDIS, CT et leurs groupements au regard des règles de la commande publique	Mutualisation des ressources ; encourager et sécuriser sur le plan juridique la conclusion de conventions de prestations de service entre les SDIS, les CT, leurs groupements.	Clarification du L.5111-1 CGCT en cohérence avec l'ordonnance de transposition de la directive « marchés publics »	NC
2	Intégrer explicitement les SDIS dans le champ d'application de l'article L.5111-1-1 du CGCT. Définir les modalités d'application du dispositif	Mutualisation des ressources : permettre l'exercice en commun de compétences entre les SDIS, les CT et leurs groupements par le regroupement de services et équipements ou par la création de services unifiés.	Parution du décret en Conseil d'Etat prévu par l'article 5111-1-1 et en complément, circulaire explicitant les modalités d'application du texte.	NC
3	Sécuriser juridiquement les coopérations horizontales entre SDIS (mise en commun de moyens)	Mutualisation des ressources par la mise en commun de moyens entre SDIS	Projet d'ordonnance de transposition de la directive « marchés publics ».	NC
4	Autoriser la mutualisation des pharmacies à usage intérieur « PUI » entre SDIS	Mutualisation des ressources. Amélioration de l'allocation des médicaments et des produits de santé, de leur emploi et de leur traçabilité	Modification des articles L.5126 et suivants du CSP dans le cadre de l'ordonnance prévue par le projet de loi sur la modernisation du système de santé (article 51 de la version provisoire)	Budget moyen d'une PUI 486 489 € avec des écarts considérables (64 418 € à 4 462 656 €) 11 SDIS actuellement n'ont pas de PUI.
5	Créer un cadre propice pour faciliter la standardisation des équipements et le recours à des groupements d'achats ou à l'UGAP	Poursuivre une logique de « massification » des achats d'équipements.	Standardisation des matériels par l'élaboration de référentiels nationaux pour les engins d'incendie. Travail en cours.	La Cour des comptes estime le gain potentiel à 75 M€/an dans l'hypothèse d'une mutualisation des achats (biens et prestations de service) par groupements de commandes ou UGAP

N°	Proposition	Objectif	Norme(s) impliquée à modifier/créer/	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
6	Révision des contenus des formations des officiers SPP.	Alléger les formations d'intégration et d'adaptation à l'emploi en tenant compte des emplois effectivement exercés.	Modification des décrets d'avril 2012 après achèvement des travaux en cours sur les formations des officiers SPP	Gain estimé : 10 à 15 % des journées formation ENSOSP des officiers SPP (1 622 500 à 2 433 750 €) indépendamment du temps libéré pour l'activité opérationnelle
7	Pour les installations lourdes de formation, diffusion régulière par la DGSCG des projets, des installations existantes et de leurs disponibilités et des modalités d'accès Diffusion des bonnes pratiques	Intensifier la conclusion de conventions pour la mise en commun des équipements lourds de formation (coûts d'investissement et de maintenance allégés).	Circulaire, site web et autres vecteurs d'information.	NC
8	Pour les interventions de secours à personne, alléger les équipages des VSAV en autorisant la possibilité de départ à deux	Adapter le format des équipages au besoin de chaque intervention.	Modification de l'article R.1424-42 et des règlements opérationnels. Articulation avec l'article R.6312-15.	NC
9	Inciter les SDIS à assurer les transports sanitaires pour carences ambulancières avec un équipage à deux personnes au lieu de trois.	Alléger les équipages assurant les transports sanitaires pour carences ambulancières.	Circulaire DGSCG sur application du R6312-10 CSP.	338 000 transports pour carences annoncés par le ministère de l'intérieur contre 163 000 par le ministère de la santé, (chiffres 2012).
10	Diversifier la gamme de véhicules offerts aux SDIS pour leurs interventions.	Adapter le format et les équipements des véhicules aux besoins des différentes interventions.	Elaborer l'arrêté du ministre de l'intérieur pour application du R 6312-8 1°b CSP.	NC

N°	Proposition	Objectif	Norme(s) impliquée à modifier/créer/	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
11	Application de l'article L.1423-42 du CGCT à tous les départements.	Prise en charge de la totalité des transports réalisés pour carences ambulancières.	Conclusion des conventions prévues à l'article L. 1423-42 CGCT. Circulaire conjointe.	Indemnisation unitaire /carence de 116 € en 2013 et 117 € en 2014. 20 % des SDIS seraient sans convention et la totalité des carences ne serait pas réglée. Gains potentiels entre 5 et 10 M€
12	Facturation des appuis logistiques apportés par les SDIS aux SAMU	Inciter ces partenaires à conclure des conventions fixant les modalités d'appui et la tarification.	Mesure incitative par la diffusion d'une circulaire conjointe et d'une convention type.	NC
13	Introduction expresse des aires de services, de repos, de stationnement extérieur aux gares de péage et des bretelles d'accès au réseau autoroutier. Revalorisation des tarifs.	Prise en compte de la totalité du domaine concédé et sous concédé du réseau autoroutier et des bretelles d'accès pour la prise des frais de secours.	Modification L. 1424-42 CGCT alinéas 6 et 7 Modification de l'arrêté du 7 juillet 2004.	Les recettes inscrites au BP 2013 des 68 SDIS concernés s'élèvent à 4,6 M€ (recettes qui par définition excluent les interventions sur les aires de services et de repos) Gains potentiels entre 2,5 et 3,5 M€ an sans revalorisation des tarifs. En outre, la revalorisation des tarifs sur la totalité des interventions aurait un impact significatif
14	Appui à la mise en œuvre de l'article L.1424-2 alinéa 2 CGCT.	Inciter les SDIS à facturer les interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de leurs missions. Prévenir les sollicitations excessives.	Délibérations des conseils d'administration des SDIS. Diffusion de bonnes pratiques et appui méthodologique à la tarification des coûts par la DGSCGC.	NC

N°	Proposition	Objectif	Norme(s) impliquée à modifier/créer/	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
15	Réviser l'organisation et les contenus de la réglementation très dense en matière de sécurité incendie applicable aux ERP afin de simplifier, actualiser et faciliter l'application des contenus	Rendre lisible une réglementation dense. Prévenir les interprétations divergentes ou les surinterprétations des préventionnistes et des CCDAS.	Recommandations du rapport IGA/IGAS sur la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur date (juin 2014)	620 916 ERP 202 282 visites périodiques (2013) dont 176 463 de 1 ^{ère} catégorie. 3798 commissions d'arrondissement, communales ou intercommunales de sécurité. 1000 ETP préventionnistes seraient mobilisés pour la mission incendie (hors tâches de secrétariat et part encadrement).
16	Alléger l'impact financier de la norme de 6 % portant obligation d'emploi de travailleurs handicapés dans les SDIS en leur appliquant les la réglementation des Emplois Exigeants des Conditions d'Aptitude Particulières « ECAP » en vigueur dans le secteur privé (Cf. article D. 5212-25 code du travail)	Aligner le décompte des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des handicapés sur les règles applicables au secteur privé	Textes sur la fonction publique relatifs à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés	NC

L'ensemble des revues de dépenses est disponible sur :
www.performance-publique.budget.gouv.fr/