



POLITIQUE PUBLIQUE DEPARTEMENTALE D'INCENDIE ET DE SECOURS

-
- 1) CONTEXTE
 - 2) ANALYSE DES ENJEUX / PROBLEMATIQUE
 - 3) PROPOSITIONS DE LA CGT
-

1° CONTEXTE

Le contexte législatif et réglementaire des SDIS

Depuis la loi du 5 avril 1884 qui organisait les services chargés de la lutte contre les incendies dans un cadre communal, le paysage de l'organisation institutionnelle du service d'incendie et de secours à connu de nombreuses évolutions.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a créée des établissements publics, appelés « services départementaux d'incendie et de secours » (SDIS) en attribuant au Conseil général la compétence de droit commun pour la gestion des moyens affectés à la lutte contre les incendies.

NB : Exception notable à la départementalisation des services d'incendie et de secours, le maintien de deux entités à statut militaire :

- La brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), compétente pour l'ensemble de l'agglomération parisienne (Paris et les trois départements de la « petite couronne », les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne)
- le bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM).

La loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours a conforté cette logique d'organisation départementale en organisant le transfert des personnels et des matériels des communes aux SDIS, sans faire disparaître les centres communaux.

La loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans le corps des sapeurs-pompiers définit des règles relatives à la disponibilité et à l'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires. En revanche, elle était muette sur leur statut.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a renforcé la place du département au sein du SDIS, dont le conseil d'administration est majoritairement composé de représentants de cette collectivité.

La loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile a ouvert la possibilité de créer des services interdépartementaux de secours et d'incendie.

la loi du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique, qui modifie la loi du 3 mai 1996 et leur attribue le statut de citoyens engagés au service de la communauté, afin qu'ils ne puissent être qualifiés de travailleurs.

Les missions des SDIS

Elles sont fixées par l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales :

Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence.

Ils exercent les missions suivantes :

- la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ;
- la protection des personnes, des biens et de l'environnement ;
- la préparation des mesures de sauvegarde et d'organisation des moyens de secours ;
- le secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, et l'évacuation des victimes.

Les moyens des SDIS

Les personnels

Le recours aux sapeurs-pompiers volontaires est une caractéristique des services d'incendie et de secours français. Le fonctionnement de la sécurité civile en France relève historiquement de l'engagement citoyen et reste fortement ancrée dans les mentalités.

Le personnel titulaire des SDIS (sapeurs-pompiers professionnels et personnels administratifs, techniques et spécialisés) est régi par le statut de la fonction publique territoriale. Les sapeurs-pompiers professionnels se voient, en outre, appliquer des textes spécifiques.

Les moyens financiers

Les recettes de fonctionnement des SDIS proviennent des cotisations des départements, des communes et intercommunalités. Les SDIS peuvent facturer certaines interventions à des tiers publics ou privés.

Le rôle de l'Etat

Garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national, il en définit la politique générale et en coordonne les moyens.

Il évalue l'état de préparation aux risques et veille à la mise en oeuvre des mesures d'information et d'alerte des populations.

Ces missions sont confiées à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur et localement aux préfets de département et de zone chargés de la planification stratégique des moyens locaux, et de la coordination opérationnelle des moyens à engager en cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe aux conséquences susceptibles de dépasser les limites ou les capacités d'une commune ou d'un département.

L'articulation entre les différents acteurs

Le secours d'urgence à personne, c'est-à-dire l'aide aux personnes accidentées ou malades, est assuré à la fois par les services d'aide médicale urgente (SAMU), implantés dans les hôpitaux et relevant du ministère de la santé et par les sapeurs-pompiers des SDIS, de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon de marins-pompiers de Marseille. Ils interviennent sur appel d'urgence (en composant le 15 pour le SAMU et le 18 pour les pompiers), en fonction des compétences de chacun.

2° ANALYSE DES ENJEUX / PROBLEMATIQUE

2-1 L'évaluation de la politique publique départementale d'incendie et de secours est un « serpent de mer ».

Elle a fait l'objet de nombreux rapports dans la dernière décennie:

- Le 1^{er} décembre 2011 la Cour des comptes a diffusé un rapport sur l'organisation et le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).
- En 2005, la Cour des comptes avait déjà stigmatisé la gestion des SDIS et formulé des recommandations visant à maîtriser les dépenses.
- En 2009, une mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale dénonçait des « dérives importantes » et appelait ce « grand service public à maîtriser ses coûts ».

Ces différents rapports relèvent les principaux enjeux suivants :

- **La maîtrise des dépenses des SDIS** : L'augmentation des dépenses est évaluée à 4,8 % par an en moyenne depuis 2002, cette progression étant principalement imputable, selon la CDC, à la masse salariale et à la remise à niveau des équipements et des locaux.

- **La mise à plat des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (Sdacr)** : la couverture des risques pourrait être plus économe grâce à une rationalisation de l'utilisation des moyens et une gestion administrative propre à contenir l'évolution des dépenses de personnel.
- **l'organisation du secours d'urgence**, la coordination fait défaut entre les services d'aide médicale d'urgence (SAMU), les SDIS et les transporteurs ainsi que l'articulation des schémas d'organisation et de partage des financements entre les Sdis et les Samu (régulation médicale et généralisation des centres d'appel communs).
- **La rationalisation de la carte** d'implantation, de dimension et de classement des centres **des centres de secours** en fonction de leur activité réelle, et non pas en fonction du classement réglementaire.
- **La réorganisation des gardes** : le régime de garde de 24 heures, suivie d'une interruption de service d'une durée au moins équivalente est jugé très coûteux. Une révision de l'organisation opérationnelle des gardes est préconisée afin de mieux ajuster les effectifs de garde en fonction de leur activité réelle en optimisant les possibilités offertes par les astreintes.
- **Le renforcement de la sollicitation opérationnelle des sapeurs-pompiers volontaires**. De nombreux SDIS sont confrontés à des difficultés de recrutement, de fidélisation et de disponibilité des sapeurs-pompier volontaires. De nombreux dispositifs ont été mis en place afin de faciliter le développement du volontariat et la disponibilité des volontaires. Depuis 2005, tout sapeur-pompier volontaire d'un corps départemental peut bénéficier de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR). Considéré comme un citoyen qui concourt librement à l'accomplissement de missions de sécurité civile, le pompier volontaire bénéficie d'un régime dérogatoire au droit commun en matière de temps de repos ou encore de prélèvements sociaux et fiscaux : les indemnités dont ils bénéficient (470 M€ en 2009) ne sont soumises à aucun prélèvement.
- **la mutualisation des personnels avec les services du conseil général et entre SDIS.**

2-2 En 2013, la politique de modernisation de l'action publique (MAP) s'appuie sur une nouvelle démarche d'évaluation des politiques publiques.

Chaque programme ministériel de modernisation et de simplification comprend deux volets :

- **l'amélioration du service aux citoyens et aux usagers** qui s'appuie sur un réexamen des objectifs et des missions de chaque politique publique concernée, la prise en compte du point de vue de l'utilisateur sur les « simplifications » les plus attendues, la publication de données numériques permettant au citoyen d'évaluer la qualité du service rendu et la qualité des relations avec l'administration concernée.
- **l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement des administrations** permettant de concilier optimisation des missions et redressement des comptes publics par la réduction des dépenses publiques et la rationalisation des services publics. Cette recherche d'amélioration doit s'appuyer essentiellement sur la révision des conditions de gestion des ressources humaines et du dialogue social ; la participation des personnels et de leurs représentants à l'évaluation des politiques publiques constituant le mode privilégié de l'administration pour les faire adhérer au changement c'est-à-dire à la réduction de leurs missions et de leurs droits individuellement et collectivement acquis.

FICHE ARGUMENTAIRE POLITIQUES PUBLIQUES

Cette démarche d'évaluation s'inscrit dans le dogme de la flexibilité des administrations publiques qui applique à la gestion des services publics et des politiques publiques les théories managériales de l'entreprise :

3 AXES STRATEGIQUES DE FLEXIBILITE

- **Concentration/rationalisation** des collectivités locales, des services publics et des politiques publiques.
- **Performance de l'action publique.** Elle vise la rentabilité de l'administration publique par réduction des coûts de services, mise en compétition des services publics, diminution de l'emploi public. Elle conçoit l'efficacité de l'action publique au travers de la mesure quantitative des résultats au détriment de l'approche qualitative du service. Elle procède par élimination des lois, règlements, procédures de contrôle public présentés comme source de rigidité et de bureaucratie au détriment d'une administration neutre, impartiale et égalitaire. Elle met en avant la Satisfaction du client consommateur au détriment de l'usager citoyen
- **Contractualisation de la Fonction publique.** Elle consiste à privilégier le système de fonction publique d'emploi / métier se rapprochant du droit privé pour la gestion des agents, au détriment de la Fonction publique de carrière dotée d'un statut protecteur pour l'agent, le citoyen et la démocratie.

3 LEVIERS OPERATIONNELS

- **Mutualisation des services** : considérée comme la Source déterminante d'économie par réduction des dépenses liées aux fonctions supports (RH, Marchés publics, administration générale, informatique...), elle constitue depuis 2004 (loi liberté et responsabilité locale) l'outil essentiel de « modernisation » de l'action publique renforcée dans le cadre de la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 et de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles actuellement en débat au parlement.
- **Flexibilité de gestion et la mobilité forcée des personnels**

Gestion

- **Privatisation du service public** au moyen de Partenariats Publics-privés, d'externalisation des politiques publiques (DSP, SEM, SPL), de recours au secteur associatif.

Pour la FDSP CGT poser la question de l'amélioration du service public en ces termes n'est pas acceptable. Il convient de condamner énergiquement toute évaluation des politiques publiques orientée vers un unique objet : le rendement budgétaire et financier immédiat.

Si l'amélioration et l'adaptation du service public sont des principes acceptables pour répondre aux besoins de la population dans l'intérêt général, le choix d'orienter exclusivement cette démarche dans le sens du redressement des finances publiques, en l'enfermant dans des critères économiques de flexibilité (efficacité efficience, rentabilité etc...), la voue d'emblée à l'échec.

FICHE ARGUMENTAIRE POLITIQUES PUBLIQUES

Les propositions de la CGT vont dans le sens d'une amélioration du service public sans porter atteinte à l'emploi public aux conditions de travail et aux droits des personnels qui mettent en œuvre les missions de service public.

3° PROPOSITIONS

3-1 Les besoins des bénéficiaires

La CGT partage la nécessité d'associer les citoyens usagers du service public aux choix et à l'évaluation des politiques publiques qui les concernent.

Cependant, cet exercice impose la participation de citoyens « éclairés » ayant reçu une information non partisane et une formation préalable sur les problématiques en jeu et aptes à produire un avis constructif.

Cette évaluation doit se réaliser dans le cadre de systèmes organisés associant l'ensemble des acteurs de la société civile, types Conseils de développement, jury citoyens...

La politique publique de sécurité civile est trop importante pour la soumettre à une appréciation formulée dans l'instant, sous la pression de l'actualité, sans le recul nécessaire sur les événements et sans une formation indispensable à l'analyse des données diffusées sous quelque forme que ce soit.

En matière de sécurité civile les besoins de la société évoluent. Les SDIS sont aujourd'hui confrontés à la détresse et à la misère sociale. Cette évolution n'est ni évaluée ni prise en compte. La CGT propose la construction d'une grille d'évaluation des appels du 18.

L'intervention des SDIS fonctionne sur la bonne foi des usagers. La CGT estime que ce principe répond à la définition du service public.

3-2 La répartition des rôles entre l'État et les collectivités territoriales

Les missions de sécurité civile d'incendie et de secours relèvent du domaine régalien de l'état, qui à ce titre est normateur. Tous les citoyens, où qu'ils se trouvent sur le territoire et quels que soient leurs moyens, doivent bénéficier du même niveau de protection et de secours.

La décentralisation, puis la départementalisation ont eu pour effet de faire reposer la charge financière des SDIS quasi uniquement sur les conseils généraux. En conséquence, ces derniers ont adapté la couverture opérationnelle en corrélation avec leurs budgets respectifs. On constate depuis une dégradation du niveau de secours, particulièrement en milieu rural et, une couverture opérationnelle différente d'un département à l'autre.

L'état faillit à ses obligations régaliennes.

La gouvernance duale État/conseil général, permet une réponse opérationnelle adaptée aux risques.

3-3 La mobilisation des ressources et l'appui sur le volontariat les personnels

Pourvoir les emplois permanents par des sapeurs-pompiers professionnels garants de la meilleure mise en œuvre de la sécurité civile dans notre pays ;

Soumettre les entreprises privées et publiques à une obligation de recrutement de sapeurs-pompiers volontaires.

Personnels SPP et PATS

Si les SDIS devenaient des services de l'État, les sapeurs-pompiers professionnels et les PATS devraient en conséquence être régis par le titre II de la loi 84-16 du 11 janvier 1984. Leur transfert dans le titre II relèverait de dispositions légales.

Requalification de l'activité de SPV et incidence sur leur statut

Les sapeurs-pompiers volontaires sont des agents publics contractuels à temps partiels. Ils se verraient confier des vacations pour les périodes où ils occupent à titre d'auxiliaire une fonction opérationnelle déterminée. Le sapeur-pompier volontaire serait requalifié comme «sapeur-pompier vacataire». Les activités de sapeur-pompier vacataire relèveraient du statut d'agents publics. Ils sont astreints notamment dans leurs activités professionnelles et/ou opérationnelles au repos de sécurité.

L'ensemble des vacations perçues est assujéti à cotisations sociales (retraites, CSG, etc.) qui ouvrent droit à toute la couverture sociale de travailleur et d'agents publics. Les sapeurs-pompiers vacataires relèvent à ces derniers titres des dispositions minimales du code du travail et sont assujettis aux conditions générales de l'IRCANTEC.

Ces dispositions conduisent à annuler la loi du 20 juillet 2011.

Imposer un quota de SPV dans les effectifs publics et privés en adéquation du SDACR et du Règlement Opérationnel.

Le Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques de chaque département établit l'inventaire des risques de sécurité civile du département et fixe des objectifs de couverture en termes d'orientations fondamentales, politiques et matérielles d'implantations nécessaires à l'aménagement du territoire.

Les effectifs et la formation des agents des SDIS sont pris en application du règlement opérationnel qui découle des moyens définis par le SDACR :

- d'une part sur des emplois permanents occupés par des fonctionnaires ;
- d'autre part sur des emplois à temps partiels occupés par des SPV.

Imposer un quota de recrutement de SPV dans tous les effectifs publics et privés.

a) Les services de l'État et des collectivités territoriales sont recensés au sein de chaque département et sont soumis à péréquation de recrutement de SPV.

Les services publics sont les fournisseurs naturels de SPV. A l'échelle européenne, la France est constituée du plus grand nombre de divisions administratives (26 régions, 101 départements, plus de 36 000 communes). A ces derniers s'ajoutent les communautés d'agglomérations, les communautés de communes et l'ensemble des services ministériels de l'État. Ces différents services sont répartis sur l'ensemble du territoire national.

b) Les entreprises privées

De nouveaux moyens financiers pour la sécurité civile

.. **Faire contribuer les sociétés d'assurance** dont les profits sont réalisés pour partie grâce à l'action directe des services d'incendie dont l'efficacité limite l'extension des sinistres (incendies, inondations etc.) et réduit les hospitalisations.

D'autres pays de l'union européenne ont mis à contribution les sociétés d'assurance : la république tchèque, l'Allemagne et le Portugal où pour ce dernier, la contribution représente 25 % environ du financement de la protection civile et de secours.

.. **Faire participer les entreprises à risques** qui obligent les SDIS à s'équiper de matériels spécifiques pour couvrir leurs activités.

.. **Facturer les prestations des préventionnistes.** Les industriels notamment, bénéficient des compétences des préventionnistes associées à l'évolution des techniques pour rentabiliser à l'extrême la production dans le seul but d'assouvir sans fin leur soif de profits. La demande est légitime de faire contribuer ces derniers à due proportion des profits réalisés grâce à l'aide publique que fournissent les services de prévention des SDIS. De la même manière, les études de permis de construire d'habitations collectives déposées par des grands groupes immobiliers doivent être assujetties à facturation.

.. **Mise à contribution des sociétés autoroutières.** Si le législateur a déjà prévu le principe qu'une partie du droit de péage serve à financer l'action des SDIS, les montants versés restent ridiculement limités par rapport aux chiffres d'affaires réalisés par ces sociétés. Le prélèvement doit en conséquence être obligatoire et son taux réévalué afin de participer pleinement à la sécurité de nos concitoyens.

3-4 La mutualisation des moyens

Le concept de mise à disposition de services entre collectivités territoriales et EPCI est mis en avant depuis plusieurs années. Différents rapports ont présenté La mutualisation des services comme un mode de gestion vertueux, qui serait source d'économie d'échelle grâce à une unification des services supports et opérationnels entre différentes collectivités ou entre collectivités et EPCI.

En évitant les doublons, en maîtrisant mieux la masse salariale la mutualisation rendrait plus efficace l'action publique locale grâce à une gestion plus économe des deniers publics.

En clarifiant le régime juridique des mutualisations de services vis à vis de l'Union Européenne la réforme territoriale de 2010 donne un coup d'accélérateur à ce mode de gestion et instaure un profond changement de culture en matière d'organisation et de fonctionnement des services. Elle renforce d'une part les processus de mise à disposition de services existants entre communes et établissements Publics de Coopération Intercommunales et d'autre part, elle crée de nouveaux outils au niveau des départements, des régions, de leurs établissements publics et syndicats mixtes :

En particulier la possibilité de création de services unifiés fonctionnels à vocation administrative ou technique dont l'objet est d'assurer en commun les services fonctionnels des organisations publiques (RH, SI, Finances, administration générale ...), ces services unifiés pouvant prendre la forme juridique du syndicat mixte notamment, ceci ouvrant la voie à une possible privatisation du service public.

La CGT se déclare hostile à toute forme de mutualisation visant à confier à des « agences privées » la gestion des services fonctionnels des SDIS.

Aucun rapport ne fait état des inconvénients et freins à la mise en œuvre de la mutualisation des services qui revêt pourtant d'importants enjeux pour les usagers des services publics, les agents publics et fonctionnaires territoriaux.

La CGT dénonce cette conception d'une « adéquation des moyens aux missions » abordée sous l'angle exclusif de la rationalisation financière.

Si la CGT se déclare favorable au principe d'une mutualisation des moyens entre collectivités dans le but de construire des projets de territoire qui répondent aux besoins des citoyens tout en optimisant l'usage des ressources locales, elle dénonce les conditions dans lesquelles ces mutualisations sont mises en œuvre, et leurs conséquences à l'égard de l'emploi public et des conditions de travail des personnels.