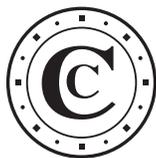


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

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

Des défis à relever,
des perspectives à redéfinir

Rapport public thématique

Synthèse

Mars 2019

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 La maîtrise des charges de personnel : un enjeu pour les SDIS et les moyens nationaux de la sécurité civile.....	7
2 Une gestion des ressources humaines perfectible	9
3 Des organisations du temps de travail à réformer	13
Conclusion	17
Recommandations	19

Introduction

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

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

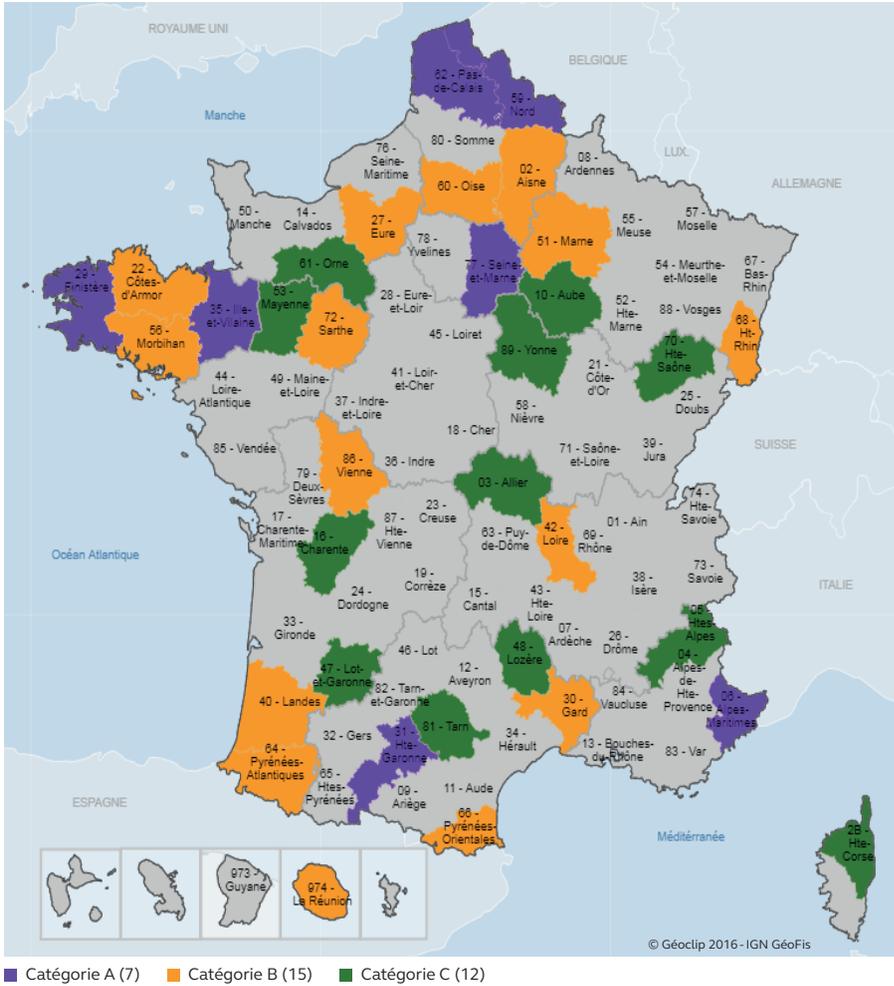
Le rapport offre ainsi une analyse approfondie et détaillée des facteurs de progression des dépenses de rémunération et du temps de travail des personnels, mais également de l'adéquation des moyens humains aux besoins opérationnels, alors que plusieurs évolutions majeures ont, durant la décennie qui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

Après une présentation générale des dispositifs de sécurité civile et une analyse de l'enjeu de la maîtrise des charges de personnel (1), le rapport met en lumière la nécessité de professionnaliser la gestion des ressources humaines (2) et de réformer l'organisation du temps de travail des agents de la sécurité civile (3).

Il témoigne de la diversité des situations territoriales.

Introduction

Échantillon des SDIS contrôlés dans le cadre de l'enquête



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

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

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



1 La maîtrise des charges de personnel : un enjeu pour les SDIS et les moyens nationaux de la sécurité civile

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

Avec la départementalisation des services d'incendie et de secours, les personnels et les matériels des communes ont été transférés aux SDIS, qui sont devenus des établissements publics communs aux départements, aux communes et à leurs groupements (EPCI) compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie. La métropolisation des SDIS, leurs regroupements du fait de l'évolution des collectivités concernées ou de la création d'établissements publics interdépartementaux pourraient à l'avenir avoir une influence sur la gouvernance de ces établissements et permettre la réalisation d'économies d'échelle.

Si l'évaluation des besoins effectifs nécessaires pour assurer la couverture des risques doit conduire à une recomposition rationnelle de la carte des implantations, l'organisation des secours est tributaire d'autres facteurs, tels que la distance à parcourir en limite de zone d'intervention, la définition de zones opérationnelles, de bassins de risque voire de groupements

territoriaux. L'optimisation du potentiel opérationnel journalier (POJ) du SDIS¹ permet de mettre en cohérence de nombreux facteurs, dont le maillage territorial constitue un paramètre fondamental mais non unique.

La DGSCGC apparaît en retrait des attributions que la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile lui a conférées. Le rôle des préfets dans l'appréciation de l'optimisation de la mise en œuvre des moyens prévus au schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et dans sa déclinaison (règlement opérationnel) n'est pas encadré. Il en va de même de la mise en cohérence des documents départementaux des risques majeurs, dont le préfet assume la confection, avec les SDACR. Comme la Cour l'avait déjà souligné en 2011, l'évolution du maillage territorial des SDIS doit être directement corrélée à celle de l'évaluation des risques.

Le poids croissant des dépenses de rémunération des SDIS

Les charges de personnel des SDIS se sont élevées à 3,4 Md€ en 2017. Elles ont augmenté de 1,7 % par an en moyenne depuis 2011 et représentent désormais 82,8 % de leurs charges courantes.

¹Le potentiel opérationnel journalier précise le nombre de sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et / ou de sapeurs-pompiers volontaires (SPV) qui doivent être présents chaque jour dans les centres d'incendies et de secours pour faire face aux besoins opérationnels du SDIS.

La maîtrise des charges de personnel : un enjeu pour les SDIS et les moyens nationaux de la sécurité civile

Parallèlement, l'activité des SDIS a sensiblement augmenté. En 2017, ils ont réalisé 4 651 500 interventions, contre 4 242 200 en 2011. Cet accroissement de 9,6 % tient pour l'essentiel au secours d'urgence à personne (SUAP), une activité en large part assurée par les SPV.

Les rémunérations versées par les SDIS dépendent de leur degré de professionnalisation et de leur positionnement géographique, et n'ont pas vraiment de rapport avec leur niveau de sollicitation. Par ailleurs, les SDIS disposent de peu d'outils de suivi des déterminants de leur masse salariale. Ainsi sont-ils rarement capables de connaître l'effet glissement vieillesse technicité (GVT) ou les conséquences des décisions qu'ils prennent en matière de schéma d'emploi.

La charge liée au volontariat, qui représente un quart des dépenses de rémunération des SDIS, évolue au même rythme. Elle est majoritairement liée aux gardes et astreintes, plus rarement aux activités opérationnelles. Les mesures d'incitation à la fidélisation des SPV représentent un coût élevé, sans qu'un lien avec l'évolution de la durée d'engagement ne soit avéré.

Le coût des sapeurs-pompiers professionnels (SPP) est difficilement comparable avec celui des SPV. Ces derniers ne perçoivent en effet qu'une indemnité horaire qui ne reflète pas une activité à temps complet. La part prépondérante de la masse salariale dans les dépenses des SDIS milite pour qu'ils cherchent, sinon à diminuer leurs effectifs, en tout cas à réduire la part des professionnels.

Les SDIS ont dû absorber depuis 2012 les effets de plusieurs réformes statutaires et revalorisations catégorielles. La plus importante a été la réforme du cadre d'emploi des SPP, dont le montant budgétaire total a été

estimé par la DGSCGC à 30,4 M€ par an, soit de l'ordre de 1,5 % de la masse salariale des titulaires.

Cette réforme ayant été conçue de manière à étaler son application sur plus de sept années, ses effets ne se sont pas encore tous produits. De fait, la plupart des SDIS ont décidé d'augmenter progressivement leurs quotas de sous-officiers jusqu'en 2019 ou 2020. Dans l'ensemble des SDIS, la part des sous-officiers est néanmoins passée de 22 % des effectifs en 2011 à 32 % en 2016. La proportion de sapeurs et gradés a corrélativement diminué, passant de 41 % à 36 %. Cette évolution a entraîné une augmentation importante des dépenses de rémunération.

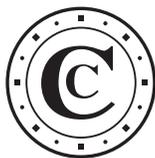
D'une façon générale, le coût des réformes statutaires intervenues entre 2012 et 2017 n'a pas été évalué avec une précision suffisante par les services de l'État. Il importe qu'une évaluation ex-post de l'impact de ces mesures soit réalisée, en emplois et en masse salariale associée.

Les défis à relever à moyen terme

Étant dépourvus de ressources propres, les SDIS sont tributaires des contributions provenant des départements, des communes et EPCI, qui représentent près de 96 % de leurs produits.

Les contrats financiers, que la plupart des départements ont conclus en 2018 avec l'État et qui limitent la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an, risquent de contraindre encore un peu plus l'effort qu'ils réalisent au profit des SDIS.

Enfin, si une stabilisation est constatée depuis 2014, l'effectif des SPV, y compris non intégrés aux SDIS, a globalement régressé depuis 2011 en dépit des initiatives prises pour l'augmenter.



2 Une gestion des ressources humaines perfectible

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

En 2011, la Cour avait recommandé l'adoption de mesures destinées à rationaliser l'organisation des SDIS et à permettre une gestion plus rigoureuse des carrières et du temps de travail. La mise en œuvre de ces recommandations appelait une implication accrue de l'État.

Ces recommandations ont été largement méconnues et, de fait, de 2011 à 2017, les dépenses de personnel des SDIS ont augmenté de 10,9 % alors que, sur la même période, la croissance de leurs effectifs professionnels a été limitée à 0,1 % et celle des volontaires (hors pompiers non intégrés aux SDIS) à 2,6 %.

Une action trop limitée sur l'organisation opérationnelle des SDIS

De 2011 à 2016, le nombre de groupements a augmenté de 7,3 % et, parmi eux, celui des groupements territoriaux et fonctionnels a progressé de 9,8 %². Cette multiplication est un

facteur de renchérissement de leurs charges de personnel. Aussi la Cour avait-elle déjà, en 2011, recommandé un encadrement du nombre des groupements.

En 2016, le ratio d'encadrement dans les SDIS était d'un officier pour moins de cinq sous-officiers et SPP. Pour l'application des règles en vigueur³, les SDIS retiennent l'effectif budgétaire autorisé, ce qui alimente un phénomène de surencadrement

Un réel pilotage des seuls emplois de direction

Il incombe à la DGSCGC d'élaborer les textes qui régissent les corps de sapeurs-pompiers, d'assurer la gestion des officiers, de préparer la nomination aux emplois de direction, de définir le cadre juridique de l'activité des sapeurs-pompiers volontaires et d'animer la politique nationale en faveur du volontariat. Ces missions demeurent, sur des points majeurs, insuffisamment pilotées.

Ainsi, malgré ce que prévoient les textes, la gestion des officiers de sapeurs-pompiers professionnels est largement du ressort des SDIS, hormis pour les agents supérieurs de direction. L'administration fait valoir

² Les groupements territoriaux constituent des échelons intermédiaires de proximité entre la direction départementale et les centres d'incendie et de secours des SDIS. Les groupements opérationnels constituent des pôles d'expertise au sein des SDIS.

³ Le nombre d'officiers et de sous-officiers de SPP que peut comporter un SDIS est déterminé par l'article R. 1424-23-1 du CGCT à partir d'un effectif de référence apprécié au 31 décembre de l'année précédente.

Une gestion des ressources humaines perfectible

qu'à l'exception de ce cadre d'emplois, les travaux de gestion du corps des officiers effectués par la DGSCGC sont d'une faible valeur ajoutée au regard de la charge de travail qu'ils représentent. Elle a précisé qu'en cas de transfert de compétence (qui serait réalisé à l'issue d'une concertation avec les collectivités employeurs), elle pourrait demander aux SDIS la transmission des actes concernant la gestion des officiers dans l'outil de gestion des carrières et des compétences progressivement déployé à partir de 2019.

La loi du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et volontaires a institué des emplois fonctionnels de directeur départemental et de directeur départemental-adjoint de SDIS. La création d'un cadre d'emplois ainsi que celle d'emplois fonctionnels de directeur et de directeur-adjoint sont susceptibles de favoriser une meilleure implication de l'État dans la gestion de ces catégories d'officiers. Toutefois, conjuguée à la suppression du contingentement du nombre des officiers occupant des emplois de direction, la réforme, non conçue pour être mise en œuvre à coûts constants, contribuera à aggraver les dépenses de rémunération et donc les coûts mis à la charge des départements et des communes ou de leurs groupements.

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

Les rémunérations versées aux personnels

Le salaire net moyen mensuel des agents des SDIS (en équivalent temps plein) s'élevait en 2016 à 2 634 €, un niveau

supérieur de 32 % à la moyenne de la fonction publique territoriale (1 902 €)⁴. Le coût moyen des SPP reste supérieur à celui des personnels administratifs et techniques spécialisés (PATS).

Par grade, ils sont très variables selon les SDIS, ce qui s'explique notamment par la diversité de mise en œuvre du régime indemnitaire. Les facteurs liés au GVT et plus largement à la pyramide des âges dans les effectifs sont également à prendre en compte.

Les accessoires de la rémunération principale

Le régime indemnitaire des SPP comprend des indemnités spécifiques, instituées par un décret du 25 septembre 1990. Cependant ce texte autorise des interprétations extensives de la part des SDIS. Ainsi, sur le fondement d'une même réglementation, le régime indemnitaire des SPP est variable selon les SDIS.

Au niveau national, le montant total des indemnités attribuées aux SPP a progressé de près de 1,9 % par an en moyenne entre 2011 et 2016. Il est passé de 613 M€ en 2011 à 685 M€ en 2017, soit une augmentation de 11,7 % sur la période. Les indemnités représentent souvent plus de 50 % du traitement indiciaire des SPP.

Les conseils d'administration des SDIS ne mettent qu'exceptionnellement en œuvre les possibilités de modulation des indemnités qui leur sont offertes. De nombreux SDIS augmentent ainsi le coût de leur masse salariale et se privent d'un outil managérial. Même lorsqu'elle est pratiquée, la modulation reste de faible ampleur.

⁴ Cf. Géographie de la fonction publique territoriale, CNFPT, septembre 2017.

Une gestion des ressources humaines perfectible

Le régime d'indemnisation des SPV

Les sapeurs-pompiers volontaires perçoivent des indemnités dont la définition et les taux sont fixés par voie réglementaire. Ils bénéficient d'un régime dérogatoire au droit commun, les indemnités qui leur sont versées étant exemptes de prélèvements fiscaux et sociaux.

Les dépenses correspondantes ont augmenté de 1,9 % en moyenne annuelle entre 2011 et 2017, passant de 477 M€ à 535 M€. L'absence d'encadrement des indemnités versées aux SPV est fréquente. De ce fait, elles peuvent se révéler importantes pour certains d'entre eux.

Le nombre d'heures indemnisées correspondant aux vacances effectuées par des sapeurs-pompiers sous double statut (SPP/SPV) a fortement augmenté dans certains SDIS. Si plusieurs d'entre eux ont encadré la pratique du cumul d'activité, l'absence de limitation et les abus qui en découlent restent fréquents.

Les avantages en nature

Dans plusieurs SDIS, aucune délibération n'a été prise, en dehors des dispositions figurant au règlement intérieur, pour fixer les conditions d'attribution des logements par nécessité de service. Dans ce domaine, un manque de rigueur a été signalé à plusieurs reprises par les chambres régionales des comptes, dont les contrôles ont également mis en évidence des irrégularités.

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

Le défi de la professionnalisation de la gestion des ressources humaines

Mutualiser davantage les fonctions support avec les services du département

Comme la Cour l'avait déjà souligné en 2011, les SDIS, qui sont souvent de taille limitée, ont tout intérêt à mutualiser leurs moyens de gestion, entre eux et avec les services du département. Cependant, dans la plupart des SDIS, les mutualisations restent cantonnées à des domaines relevant de la logistique et de la commande publique. Les fonctions support, concernant notamment la gestion des ressources humaines, devraient également faire l'objet d'une mutualisation poussée avec les services des départements.

Améliorer les systèmes d'information des ressources humaines

La fiabilité des informations qui remontent des SDIS vers l'administration centrale n'est pas assurée, les données correspondantes n'étant ni traçables ni documentées. La mise à jour des informations est réalisée manuellement, ce qui entraîne des erreurs. Dans la mesure où les statistiques annuelles de la DGSCGC concernant les SDIS résultent de données déclaratives, elles n'autorisent guère que des comparaisons dans le temps.

Les lacunes des SIRH se manifestent notamment par l'impossibilité dans laquelle se trouve de nombreux SDIS de suivre avec précision le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, y compris lorsqu'ils cumulent leurs fonctions de SPP avec des activités de sapeurs-pompiers volontaires.



3 Des organisations du temps de travail à réformer

Un pilotage insuffisant du temps de travail

L'enquête a montré que le temps de travail effectif du personnel navigant des avions de la sécurité civile était inférieur de près de 20 % à la durée légale. Son décompte reposait en effet sur des mesures dérogatoires qui conduisaient par ailleurs à l'accumulation de nombreuses heures supplémentaires en période de haute activité saisonnière

Pour remédier à cette situation, un protocole d'accord sur l'organisation du temps de travail et les rémunérations a été négocié en 2017 avec les représentants des personnels. Le temps de travail des pilotes d'avions a été redéfini mais des compensations catégorielles leur ont été octroyées en contrepartie.

De nombreux SDIS ne respectent pas non plus la durée annuelle légale du travail : la durée théorique et effective y est souvent inférieure à 1 607 heures, quelle que soit la catégorie de personnel considérée. L'écart avec la durée légale s'explique souvent par l'attribution de congés supplémentaires non prévus par les textes.

Les règles y apparaissent souvent éparées et peu formalisées. Alors qu'il appartient au conseil d'administration du SDIS de se

prononcer sur l'organisation et les régimes de travail des sapeurs-pompiers, plusieurs contrôles ont mis en évidence l'absence de délibérations et de règlement intérieur à jour en la matière.

L'absence fréquente et persistante de système de suivi et de contrôle automatisé du temps de travail a également été relevée. Cette faiblesse du contrôle de la présence se constate même lorsque celui-ci est rendu obligatoire par le versement d'indemnités à certains personnels. Les outils informatisés performants mis en place par des SDIS pour l'élaboration et la gestion des plannings des SPP ne sont souvent utilisés que par les services opérationnels, plus rarement par les services des ressources humaines.

L'organisation des régimes de travail en G24 représentait en 2017 encore 47 % des gardes effectuées par les SPP. Ce mode d'organisation n'est pourtant pas le plus efficient, comme la Cour l'avait souligné en 2011. Il entraîne de nombreuses « gardes blanches » (c'est-à-dire des gardes sans intervention) et se révèle coûteux.

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

Des organisations du temps de travail à réformer

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

En 2011, la Cour avait recommandé de revoir l'organisation opérationnelle des gardes et de mieux ajuster les effectifs de garde à l'activité prévisible en optimisant les possibilités offertes par les astreintes. Cette préconisation reste d'actualité.

La maîtrise des dépenses de personnel passe par une rationalisation de l'organisation du travail du SDIS. Elle doit être ajustée sur la base des risques et besoins, par nature évolutifs. Le règlement opérationnel doit fixer les effectifs minimaux à mobiliser, dans chaque centre, et la nature de la mobilisation des sapeurs-pompiers (professionnels et volontaires), les gardes postées, les astreintes, ou les disponibilités.

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

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

La directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 encadre le temps de travail afin de garantir la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.

Au sein des moyens nationaux, un arrêté ministériel relatif aux cycles de travail particuliers applicables à certains services relevant de l'administration centrale du ministère de l'intérieur a modifié les règles de décompte du temps de travail, non conformes à la réglementation européenne en vigueur, notamment en matière de régimes d'astreinte. S'agissant des pilotes d'hélicoptères, des mesures ont été prises visant à remédier aux situations qui pouvaient conduire à un dépassement des maxima autorisés par la directive européenne.

Si la plupart des SDIS réussissent à assurer le respect des règles de la directive, dans les plannings des SPP (hors gardes réalisées dans le cadre du volontariat), certains se trouvent dans l'incapacité de contrôler le respect des repos réglementaires, du fait des insuffisances de leur système d'information. La question se pose en outre de savoir si les SPP « sous double statut » peuvent intervenir comme SPV durant leurs repos réglementaires. La Cour avait souligné en 2011 la nécessité de mieux encadrer le cumul d'activité des SPP intervenant également en qualité de volontaires. À la suite de l'arrêt rendu le 21 février 2018 par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), *Ville de Nivelles c/ Rudy Matzak*, qui assimile les SPV à

Des organisations du temps de travail à réformer

des travailleurs au sens de la directive du 4 novembre 2003, elle réitère la recommandation qu'elle avait alors formulée.

La fragilisation du modèle français de sécurité civile

Les sapeurs-pompiers volontaires représentent près de 80 % des effectifs et jouent un rôle majeur dans la couverture opérationnelle et territoriale des risques, en particulier en matière de secours d'urgence à personne. La forte progression des interventions réalisées à ce dernier titre constitue un facteur de déstabilisation de ce modèle, que la décision rendue le 21 février 2018 par la Cour de justice de l'Union européenne menace d'amplifier.

La nécessité d'un réaménagement progressif des modalités de recours aux volontaires

L'arrêt assimile les SPV à des travailleurs au sens européen et rappelle que les États membres ne peuvent pas déroger à leur égard aux dispositions de la directive de 2003. Sous réserve d'une interprétation objective des conditions d'emploi des SPV par les juridictions nationales, il assimile également les périodes d'astreinte des SPV à du temps de travail.

Il appartient à l'État, aux collectivités locales et aux SDIS d'identifier les conséquences organisationnelles et financières d'une mise en conformité progressive avec le droit européen. L'assimilation des SPV à des travailleurs entraînerait en effet d'importantes conséquences financières pour les SDIS en les contraignant à recruter davantage

de SPP ou de SPV, à organisation territoriale et potentiel opérationnel journalier inchangés.

À ce jour, l'impact budgétaire de cette hausse des dépenses n'a pas été chiffré avec précision par les acteurs concernés. Cependant, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) estime que la totalité des gardes effectuées par les sapeurs-pompiers volontaires représente de l'ordre de 30 000 équivalent temps plein (ETP).

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

Les SDIS sont confrontés à l'accroissement continu des sollicitations opérationnelles dont ils sont l'objet, qui est essentiellement imputable au secours d'urgence à personne. La part du SUAP dans la durée totale des interventions des services départementaux d'incendie et de secours est ainsi passée de 57 % en 2012 à 63 % en 2017 et les quelque 3,9 millions de sorties réalisées en 2017 au titre de cette mission ont représenté près de 84 % du nombre total des interventions des SDIS, contre 7 % pour les interventions relevant de la lutte contre les incendies.

Un arrêté du 24 avril 2009 a mis en œuvre un référentiel commun sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente. Une circulaire du 5 juin 2015 relative à l'application de cet arrêté a marqué un progrès dans la définition du périmètre de la mission de secours d'urgence à personne et de ses conditions d'exercice par les services d'incendie et de secours en collaboration avec les SAMU.

Des organisations du temps de travail à réformer

En 2016, une mission commune d'information du Sénat sur l'évolution de l'activité des SDIS en matière de secours à personne a toutefois dressé un bilan mitigé de l'application du référentiel commun, en mettant en évidence plusieurs dysfonctionnements. Elle a proposé dix mesures pour améliorer la coordination des acteurs du secours, optimiser les moyens des SDIS et planifier plus efficacement les risques. Cependant, très peu ont été effectivement mises en œuvre.

En dépit de mesures expérimentées au niveau local, l'augmentation régulière des missions consacrées au SUAP n'apparaît pas soutenable à court-moyen terme. Alors que le vieillissement de la population et l'accroissement des risques (attentats, événements météorologiques extrêmes) devraient générer mécaniquement un surplus d'interventions, la Cour recommande qu'il soit procédé à une revue des missions des services d'incendie et de secours, en particulier en ce qui concerne la place du secours d'urgence à personne.

Conclusion

Le système français de sécurité civile a désormais atteint ses limites. Son évolution n'est pas durablement soutenable. Un recentrage du dispositif sur le cœur de ses attributions paraît nécessaire : il ne pourra être mis en œuvre qu'à l'issue d'une réflexion approfondie associant l'ensemble des parties prenantes.

En révélant les fragilités d'un dispositif en large part fondé sur le dévouement des sapeurs-pompiers volontaires, l'arrêt rendu le 21 février 2018 par la CJUE met les pouvoirs publics au défi de procéder sans plus tarder à ce réexamen du spectre des missions de la sécurité civile.

Sur cette question fondamentale comme en ce qui concerne les mesures propres à améliorer l'organisation opérationnelle, la maîtrise de l'évolution des charges salariales et la gestion du temps de travail des services et agents concernés, les autorités nationales et locales compétentes doivent opérer des choix clairs et coordonnés.

Recommandations

1. procéder à une revue des missions des services d'incendie et de secours, en ce qui concerne en particulier le secours d'urgence à personne (État, SDIS, départements) ;

2. adopter un plan de mise en conformité de l'organisation du temps d'activité des sapeurs-pompiers volontaires avec le droit européen et mieux encadrer les activités et le temps de repos des sapeurs-pompiers sous « double statut » SPP/SPV (État, SDIS, départements) ;

3. appliquer la modulation des indemnités allouées aux personnels de la sécurité civile, en utilisant de manière effective les critères prévus par les dispositions en vigueur (État, SDIS, départements) ;

4. dresser le bilan financier des réformes statutaires réalisées depuis 2012 et ne pas lancer de nouvelles réformes, notamment au titre de la relance du volontariat, sans en avoir préalablement évalué le coût (État) ;

5. inviter les préfets à subordonner la validation des règlements opérationnels à la démonstration que les régimes de garde et astreintes prévus par les SDIS sont les mieux adaptés à leurs besoins opérationnels et que le temps de travail qui en résulte, le cas échéant

après prise en compte des durées d'équivalence, est conforme à la durée légale (État) ;

6. limiter réglementairement le nombre de groupements que peut créer un SDIS, en particulier les groupements fonctionnels (État) ;

7. adapter l'organisation des secours dans le cadre de la déclinaison opérationnelle du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, notamment au niveau du règlement opérationnel et du règlement intérieur (SDIS) ;

8. faire du débat d'orientation budgétaire et du rapport annuel sur les ressources et les charges prévisibles des SDIS des outils d'information, de transparence et de prospective financières en matière de RH (SDIS) ;

9. améliorer les SIRH pour s'assurer régulièrement de l'adéquation et de l'efficacité de l'organisation des SDIS, au regard des besoins opérationnels et du calcul du temps de travail (SDIS) ;

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