QUELLE ORGANISATION de la SECURITE CIVILE pour DEMAIN ?

Observatoire des SDIS

Avril 2011, numéro 2

fédération des services publics la cgt

Introduction

Depuis des années, la CGT n'a de cesse de dénoncer l'hémorragie croissante du volontariat, ce qui remet de fait en cause l'organisation de la sécurité civile établie jusqu'à aujourd'hui.

Dans ce contexte, l'état n'a pas pris les mesures qui permettent de garantir un dispositif de secours équitable dans tous les territoires (ruralité-urbain-entre départements).

L'emploi public est menacé et on assiste sur tout le territoire a une mise en œuvre de la précarité des emplois des SDIS avec le retour des permanents (SPV en garde postée), la mise en place du service civique, de réservistes mobilisables et la mise à contribution d'associations de sécurité civile.

Deux projets de loi ont été déposés au parlement récemment qui auraient, s'ils étaient votés, des conséquences désastreuses sur la santé, la sécurité et la couverture sociale des SPV et atteindraient gravement au fonctionnement même du service public d'incendie et de secours.

A contrario, la CGT exige :

- que tous les emplois permanents soient pourvus par des sapeurs pompiers professionnels garants de la meilleure mise en œuvre de la sécurité civile dans notre pays ;
- que les entreprises privées et publiques soient soumises à une obligation de recrutement de sapeurs pompiers volontaires.

Transformation du statut social de l'engagement citoyen exerçant des missions publiques.

Il nous apparait indispensable dans ce premier chapitre de mesurer les profondes évolutions de l'engagement citoyen exerçant des missions publiques dans les services d'incendie et de secours, au cours de ces dernières décennies et de mesurer en corollaire, l'évolution des mentalités et l'adaptabilité des normes juridiques mises en oeuvre par l'institution publique française et européenne.

Du bénévolat au volontariat

Le bénévolat renvoie à la bonne volonté de l'exécutant, c'est l'acceptation d'un engagement mesuré pour remplir une mission. Librement consenti, cet engagement peut être remis en cause à tout moment par son auteur sans que l'on puisse invoquer un quelconque préjudice, c'est la liberté de l'engagement qui prévaut.

En découle l'investissement de sa personne à titre gracieux, au service de ses concitoyens : *je m'investi pour l'intérêt général sans contrepartie ni compensation.*

Les bénévoles exercent leurs actions dans un profond sentiment d'appartenance au territoire et à la population qu'ils veulent défendre.

Lors d'une intervention, la motivation essentielle est conditionnée : *je vais sauver la vie de mon voisin ou éteindre sa maison qui est en feu.* Dans ce concept, l'alerte est donnée au plus près de l'accident et induit un secours local qui se veut, rapide et efficace. Ainsi, la sirène matérialise un signal public sonore qui délimite un périmètre dans lequel l'évènement est partagé par l'ensemble d'une population.

Le bénévole intervient dans sa mission, pour sa communauté d'intérêt et de destin sans autres buts que d'être là au service de tous. Dans son ressort territorial, le bénévole n'est sollicité qu'en cas d'urgence absolue. Le milieu rural est le «fournisseur naturel» qui assoit pleinement cette expertise.

Toutefois, l'aire d'appartenance des bénévoles est fondée sur le partage d'une émotion qui parcellise en secteurs la couverture opérationnelle d'un territoire (département) sans garantir un maillage qui couvre 100% les besoins des citoyens de ce territoire. En soit, le bénévolat ne permet pas de prendre en compte l'ensemble des besoins de la population d'un territoire donné.

Sommaire :

> **Transformation du statut social de l'engagement citoyen exerçant des missions publiques.**

> **Projet de réforme de la directive européenne 2003-88 relative au temps de travail.**

> **Propositions de loi relatives à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et leur cadre juridique.**

> **Propositions CGT de réforme de la sécurité civile.**

> **Conclusion.**





Le volontariat est l'état d'engagement d'un citoyen qui dispose de temps libre, pour exercer une mission publique, même si l'exécutant aura du faire part de sa volonté et de son choix pour proposer ses services à la collectivité. Exécuter une mission publique impose une expertise et une qualification. L'exécutant intervient en fonction de ses pré requis (ensemble de ses connaissances acquises) donc de ses qualifications. Les interventions du citoyen (missions publiques) sont assujetties à défraiement. Le remboursement en compensation d'une intervention impose une contractualisation entre le citoyen « agent public » et la collectivité. Le défraiement qui consiste à se faire rembourser des frais a évolué au profit du vocable «vacation» qui définit la période durant laquelle une personne se voit confier à titre d'auxiliaire une fonction déterminée en contrepartie d'une rétribution.

Dans ce concept, le sapeur-pompier volontaire est positionné dans les interventions comme un « agent qualifié » et la collectivité qui l'utilise en fonction de ses qualifications (formation, brevet, diplôme …) doit le rétribuer. Ce n'est plus la sirène qui déclenche l'intervention du citoyen mais le BIP qui sélectionne le SPV disponible et formé. Le BIP est le terminal d'un territoire maillé en réseau dont le siège est le Centre de Traitement de l'Alerte (CTA). Le territoire n'a plus de dimension affective, il est un support technique, un territoire à gérer et à administrer.

Du volontariat au salariat

La libre administration des collectivités locales s'exerce dans le cadre d'application des lois et règlements. Ainsi, l'harmonisation des formations, des qualifications et du paiement des vacations des sapeurs-pompiers volontaires souhaité sur le plan national, a entraîné la parution de textes législatifs et réglementaires. Par ailleurs, le souci de fidéliser le volontariat a fait naître la Prestation de Fidélisation et de Reconnaissance (PFR) qui consiste à reconnaître un régime de retraite spécifique pour les volontaires (sous conditions).

Désormais, le volontariat fait l'objet d'une rétribution contractualisée pour chaque intervention et d'un système de retraite dans lequel cotisent l'état, le SDIS et le SPV. La mise en oeuvre de ces textes ont élevé au premier plan les SDIS et les collectivités locales à devenir des « fournisseurs naturels » de volontaires composés de double statuts (SPV/SPP ou SPV/ technico-administratif).

On a assisté ces dernières années à une « salariatisation » latente du volontariat démontrée par l'enchâssement mutuel des statuts volontariat / salariat.



1° La notion d'activité appliquée aux SPV

Le Conseil d'Etat (n° 353155 du 3 nov 1993) a posé le principe que : *Les sapeurs-pompiers volontaires sont des agents publics contractuels à temps partiel qui exercent, dans les conditions qui leur sont propres, la même activité que les sapeurs-pompiers professionnels*.

2° La notion de santé sécurité au travail

Au regard de la cour de justice des communautés européennes, les juges considèrent au travers des jurisprudences SIMAP, Jaeger, Dellas, que c'est le type d'activité qui détermine si les règles régissant le temps de travail doivent s'appliquer ou non.

3° La notion de volume de vacations et salaire

Le nombre d'interventions individuelles des SPV ne cesse de croître dans l'activité opérationnelle des SDIS (astreintes, gardes postées). Les vacations sont perçues désormais par les SPV comme part intégrante du revenu annuel (notion de salaire) parfois indispensable à l'économie familiale et sont reconnues par le système bancaire comme partie constituante du calcul d'endettement lors d'octroi de prêts.

fédération des services publics la cgt

LE SERVICE PUBLIC territorial C'EST UN bien PUBLIC

4° La notion de périodicité du règlement des vacations

La périodicité du règlement des vacations a évolué ces dernières années d'un système de versements annuels ou trimestriels vers une rétribution mensuelle qui s'apparente à un salaire.

5° La notion de la revalorisation des vacations

Jusqu'en 2009 la revalorisation des vacations était déterminée aléatoirement par décret pris par le ministère de l'intérieur. Désormais elle est indexée sur l'indice de la fonction publique. Cette disposition tend vers une adéquation du paiement des rémunérations des agents exerçant des missions publiques sur la valeur du point.

6° La notion de retraite

Si la PFR est une disposition propre aux sapeurs-pompiers volontaires, elle s'applique dans des conditions parallèles au salariat en imposant : *un âge limite - 65 ans, la justification de 20 ans de service et des cotisations obligatoires Etat/ SDIS et SPV.*

Un cloisonnement des statuts des intervenants des SDIS

En France, environ 195000 sapeurs-pompiers volontaires représentent 79 % des sapeurs-pompiers que compte notre pays. Ils effectuent 64 % des interventions sur le territoire.

La situation juridique des sapeurs-pompiers volontaires, au sein de la fonction publique territoriale, est spécifique : *ils ont la qualité d'agent public territorial contractuel puisqu'ils participent directement à un service public administratif relevant d'un établissement public territorial et qu'ils sont recrutés par un engagement écrit.* Toutefois, l'institution publique ne les reconnaît ni comme des fonctionnaires, ni comme des agents non titulaires, ni comme des vacataires, poussant ainsi le paradoxe à nier même la période durant laquelle les intéressés se sont vus confier une vacation.

Pour le législateur, il s'agit en fait de citoyens exerçant pour la plupart une activité professionnelle principale et, collaborant à titre secondaire aux services et aux missions de sécurité civile de toute nature qui sont confiées sur l'ensemble du territoire aux services d'incendie et de secours.



La loi du 13 août 2004 dispose dans son article 79 que «les activités de sapeur-pompier volontaire, de membre des associations de sécurité civile et de membre des réserves de sécurité civile ne sont pas soumises aux dispositions législatives et réglementaires relatives au temps de travail.»

Pourtant, la parité entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires est souvent affirmée notamment par :

- la loi du 13 août 2004 qui précise que les missions de sécurité civile sont assurées principalement par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours.

- le décret du 10 décembre 1999 qui indique que les sapeurs-pompiers volontaires ont vocations à participer à l'ensemble des missions dévolues aux services d'incendie et de secours.

La volonté manifeste de laisser le volontariat en dehors des règles du code du travail suggère à qui profite le crime. Le code du travail appliqué est garant de la protection sociale, physique et morale des travailleurs. En s'affranchissant de ces obligations, le pouvoir public spolie les droits des travailleurs à des seules fins comptables.

Le tableau ci-dessous met en évidence quelques conséquences induites de l'exclusion des SPV du code du travail.

Thème	SPP	SPV
Organes compétents en matière hygiène et sécurité	CHS	CDDSPV réponse ministère
Protection des jeunes travailleurs notamment lors de la réalisation de travaux pénibles et dangereux	Code du travail	Exclus
Sécurité des produits, substances, matériels et équipements utilisés par les travailleurs	Code du travail	Exclus
Obligations du chef d'établissement concernant la santé et sécurité au travail	Code du travail	Exclus
Obligation de l'employeur en cas de danger grave et imminent	Code du travail	Exclus
Repos de sécurité	Obligatoire	Exclus
Temps de travail	35 h hebdo / 1607 h annuelles	Pas de limite
Revenus	Traitement indiciaire	Vacations
Cotisations sociales	SS, CNRACL, CNFPT, CSG etc.	Pas de cotisations sociales obligatoires PFR facultative
Imposition	Impôt sur le revenu	Vacations non imposées et insaisissables
Retraite	Pension CNRACL	PFR facultative
Activités sociales	COS, CASC sur budget du SDIS	Amicale collectes calendriers
Représentativité	Syndicats	UD et FNSPF

Force est de constater que malgré les multiples réformes et tentatives de développement et fidélisation, l'effectif des sapeurs-pompiers volontaires ne cesse de diminuer et s'effondrerait sans la comptabilisation des doubles statuts (SPP/SPV) et l'intégration opportune dans les SDIS des personnels du Service de Santé et de Secours Médical.

Projet de réforme de la directive européenne 2003-88 relative au temps de travail.

Le 14 mars 2010, une phase de consultation des partenaires sociaux a été lancée par la commission européenne concernant un projet de révision de la directive 2003-88 relative au temps de travail. Ce projet pourrait avoir pour conséquence, de faire qualifier «l'activité » de sapeurs-pompiers volontaires en « travail ».

Cette nouvelle qualification juridique de « travailleur » les obligerait à prendre un repos de 11 h à l'issue de leur journée de travail. Par ailleurs, le repos de sécurité serait étendu à ces travailleurs et rendrait donc impossible la plupart des gardes et des astreintes qui sont actuellement effectuées quotidiennement par les SPV, anéantissant la première force mobilisable. Le double statut (SPP / SPV) disparaîtrait de fait.



fédération des services publics cgt

LE SERVICE PUBLIC territorial C'EST UN bien PUBLIC

Les conséquences pourraient remettre gravement en cause le fonctionnement de la sécurité civile française:

- **Recentralisation des missions des services d'incendie et de secours sur celles définies uniquement par la loi**

- **Dégradation de la couverture opérationnelle dans tous les secteurs, de la gestion des crises majeures à la révision à la baisse du SDACR afin de mettre en adéquation la disponibilité des personnels avec de nouvelles missions opérationnelles**

- **Redéploiement de l'effectif opérationnel sur les plages horaires de fortes sollicitations**

- **Baisse des effectifs et des matériels engagés**

- **Allégement des critères d'aptitudes des agents avec un profil médical moins exigeant, qui permettrait de recruter davantage de femmes qui sont actuellement rebutées par la condition physique exigée avec pour conséquence, de porter atteinte à l'intégrité physique de ces travailleurs**

- **Adaptation des formations des agents afin de ne tenir qu'une mission (ex VSAB) à la place du tronc commun de formation actuel**

Par ailleurs, de nouveaux dispositifs pourraient être mis en oeuvre, détériorant la qualité des services d'incendie et de secours et pénalisant les agents:

- **Renforcement du service civique, recrutement de jeunes payés 600 € / mensuels environ**

- **Intégration dans les missions publiques des associations de sécurité civile**

- **Mise en place de réservistes mobilisables en période de crise**

Propositions de loi relatives à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et son cadre juridique.



S'inspirant de la décision du Conseil de l'Union Européenne du 27 novembre 2009, relative à l'année européenne des activités de volontariat pour la promotion de la citoyenneté active, certains parlementaires ont déposé deux propositions de loi visant à exclure les sapeurs-pompiers volontaires du code du travail. L'une, portée par des députés de la majorité présente une série de recommandations et de propositions (n° 2977 - assemblée nationale le 18 novembre 2010), issues du rapport FERRY, qui élève en postulat que : «*l'activité de sapeurs-pompiers volontaires est bien une participation citoyenne, et non une activité professionnelle, quelle qu'elle soit*».

L'autre, défendue par des sénateurs socialistes, a été déposée le 15 mars 2011 à la présidence du Sénat sous n°356. Elle tient la même argumentions et soutien les mêmes objectifs.

Cette définition revendique d'offrir aux sapeurs-pompiers volontaires, un substitut de couverture sociale notamment le bénéfice de la protection sociale en cas d'accident, et une protection juridique en limitant la responsabilité pénale des personnes concourant aux missions de sécurité civile.

En fait, elle avilit la protection sociale de près de 200000 travailleurs en les faisant échapper à toutes les contraintes obligatoires des employeurs (protection sociale, cotisations sociales, temps de travail, repos de sécurité, représentativité syndicale, activités sociales, retraite etc.).

L'exonération des mesures relatives à la santé-sécurité au travail est une aberration et un déni de protection des personnes.

La citoyenneté dévoyée

La citoyenneté est le fait pour une personne, pour une famille ou pour un groupe, d'être reconnu comme membre d'une communauté nourrissant un projet commun auquel ils souhaitent prendre une part active. La citoyenneté comporte des droits civils et politiques et des devoirs définissant le rôle du citoyen dans la cité et face aux institutions.

Il y a 3 étapes de la citoyenneté :

◊ la citoyenneté civile correspondant aux libertés fondamentales (liberté d'expression, égalité devant la justice, droit de propriété) ;

◊ la citoyenneté politique fondée sur la participation politique (le droit de vote, le droit d'éligibilité, le droit d'accéder à certaines fonctions publiques, le droit d'être protégé par cet État à l'étranger) ;

◊ la citoyenneté sociale résultant de la création de droits socio-économiques (droit à la santé, droit à la protection contre le chômage, droits syndical).

La citoyenneté renvoie à la notion du bénévolat développée supra.

La citoyenneté active ne peut pas se substituer aux missions des services publics.

La "citoyenneté active" décidée par le Conseil de l'Union Européenne contrevient au sens même de la notion de citoyenneté, car elle suggère un échange de niveau de mise en œuvre des missions des services publics : *aujourd'hui, les services publics sont rendus par des fonctionnaires, demain au titre de leurs activités, les services publics seraient rendus par des volontaires, bien au delà des SDIS*.



Propositions CGT de réforme de la sécurité civile

Percutée de plein fouet, l'organisation de la sécurité civile du système français doit être repensée autour de grands principes.

1° niveau institutionnel des missions de sécurité civiles

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 quel que soit 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 de leurs budgets respectifs. On constate depuis une dégradation du niveau de secours, particulièrement dans la ruralité et, une couverture opérationnelle différente d'un département à l'autre.

L'état faillit à ses obligations régaliennes. La question se pose désormais : *les SDIS qui ont en charge les missions de sécurité civile ne devraient ils pas dépendre des services de l'état pour garantir une sécurité équitable à tous les citoyens ?*

2° statuts des personnels des SDIS

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 – loi N° 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 voient confier des vacations qui sont des périodes durant lesquelles ils occupent à titre d'auxiliaire une fonction opérationnelle déterminée. Le sapeur-pompier volontaire est requalifié comme «sapeur-pompier vacataire». Les activités de sapeur-pompier vacataire relèvent 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 assujetti à cotisations sociales (retraites, CSG, etc.) qui ouvre 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 l'article 79 de la loi du 13 août 2004 et à ne pas promulguer les deux projets de loi de loi (n° 2977 et n°356).

3° 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 d'un 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.

Un quota de recrutement de SPV est déterminé dans tous les effectifs publics et privés.

a) Les services de l'Etat et les 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 des SPV. A l'échelle européenne, la France est constituée du plus grand nombre de divisions administratives (26 régions, 101 départements, 36682 communes). A ces derniers s'ajoutent 16 communautés urbaines, 174 communautés d'agglomérations, 2406 communautés de communes et l'ensemble des services ministériels de l'Etat. Ces différents services sont répartis sur l'ensemble du territoire national.

b) Les entreprises privées générant des risques et les entreprises comprenant un minima d'effectif (seuil à déterminer) sont soumises aux mêmes obligations.

4° de nouveaux moyens financiers pour la sécurité civile

La CGT propose d'améliorer les budgets des SDIS en trouvant d'autres sources de financement et présente quatre propositions concrètes :

- **Mise à contribution des 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 sont 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 doit 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.

CONCLUSION :

La requalification d'activité de sapeur-pompier volontaire en « travail » impose une multitude d'adaptations juridiques dans notre droit. Les propositions de la CGT sont en complète contradiction avec les objectifs des employeurs publics et privés tentés de se libérer de toutes contraintes relatives au code du travail. L'organisation de la sécurité civile française ne peut pas s'exonérer des règles et normes sociales établies.

Placer les sapeurs-pompiers volontaires hors du code du travail aurait des conséquences désastreuses sur la santé, la sécurité et sur la couverture sociale des SPV et, atteindrait gravement au fonctionnement même des services publics.

La CGT doit œuvrer pour garantir à tous les travailleurs de ce pays une protection sociale juste et adaptée au XXI siècle en imposant la couverture sociale appropriée aux sapeurs-pompiers volontaires et en imposant aux employeurs le paiement des charges sociales induites.

L'organisation de la sécurité civile relève du domaine régalien de l'Etat. En ce sens, la loi doit contraindre, les collectivités locales, les services de l'état, les entreprises publiques et privées à avoir dans leurs effectifs un quota de sapeurs-pompiers vacataires.

Glossaire :

SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours;

SPP : Sapeur Pompier Professionnel;

SPV : Sapeur Pompier Volontaire;

SDACR : Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques;

BIP : Récepteur d'alerte sélective ;

PFR : Projet de Fidélisation et de Reconnaissance;

CTA : Centre de traitement de l'Alerte;

FNSPF : Fédération Nationale des Sapeurs Pompiers de France;

UD : Union Départementale, relais de la FNSPF

COS/CASC : Comité d'Œuvres ou d'Actions Sociales ;

SS : Sécurité Sociale;

CNRACL Caisse Nationale des Retraites des Agents des Collectivités Locales ;

CNFPT :Centre Nationale de la Fonction Publique Territoriale

CSG : Cotisation Sociale Généralisée ;

CHS : Comité d'Hygiène et de Sécurité ;

CCDSPV : Comité Consultatif Départemental des SPV ;

PATS : Personnels Administratifs, Techniques et Spécialisés ;

IRCANTEC : Institution de Retraite Complémentaire des Agents Non Titulaire de l'état et des collectivités publiques.

Sources :

- Etude sur l'avenir du volontariat chez les sapeurs pompiers – DSC 2008 ;
- Rapport de la MEC 2008 ;
- Code du travail ;
- Le statut des SPV du XXI ème siècle ;
- Proposition de loi N° 2977, déposé à l'assemblée nationale ;
- Proposition de loi N°356, déposé au Sénat.