



Le 10 septembre 2019

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe

Premier ministre

Réf. : S2019-2207

Objet : La brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)

En application des dispositions de l'article L 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) pour les exercices 2011 à 2017. À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, selon les dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

La brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) qui constitue, avec le bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM), l'une des deux principales formations de pompiers militaires est une unité d'élite bien connue, qui s'est encore illustrée récemment en évitant la destruction complète de la cathédrale Notre-Dame de Paris. Placée sous l'autorité du préfet de police de Paris, elle assume un rôle vital pour la sécurité des populations de la capitale et de sa petite couronne.

Cependant, et comme l'avait déjà constaté la Cour en 2017 à l'occasion du contrôle du bataillon de marins-pompiers de Marseille, cette nouvelle enquête a mis en lumière des menaces susceptibles de mettre en péril le modèle de fonctionnement de la BSPP. Insuffisamment prises en compte à ce jour par les autorités de tutelle, elles appellent des mesures pour préserver l'avenir de l'unité et le bon accomplissement de ses missions et prévenir une crise majeure qui ne pourrait qu'alarmer l'opinion publique, très attachée à la brigade et aux services qu'elle rend.

1. LA SURACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE COMPROMET LE MODÈLE DE LA BRIGADE ET DOIT ÊTRE MAÎTRISÉE

Tous les indicateurs mesurant le niveau d'engagement de l'unité démontrent que sa charge opérationnelle est trop élevée. Cette suractivité opérationnelle résulte de façon disproportionnée des interventions de secours à victimes (SAV) : en 2017, 405 766 sorties, soit 80,8 % d'entre elles, relevaient de cette catégorie, tandis que les 14 480 interventions sur des incendies ne représentaient que 2,9 % de l'activité. La BSPP a par ailleurs réalisé 11 % des interventions dans la France entière avec 2,4 % des engins de SAV et 3,2 % des effectifs de pompiers.

Elle culmine à plus de 10 heures de sortie par engin et par jour pour 40 % des véhicules de SAV. Près des deux-tiers des effectifs de pompiers sont quotidiennement engagés entre 11 heures et 20 heures, rendant aléatoires les réponses qui peuvent être données en cas de survenance d'un événement majeur ou de mise en œuvre simultanée de plusieurs plans de crise.

Le modèle de fonctionnement prévu pour 450 000 interventions, alors que les 500 000 sont dépassées, est mis à mal par 70 000 à 100 000 sorties évitables qui parasitent les missions : insoutenable à l'échéance 2022 si se prolongent les tendances actuelles, cette « surchauffe » entraîne une érosion des ressources humaines et une baisse marquée du renouvellement à l'issue du premier contrat des pompiers de Paris, passé de 75 % à 54 % entre mi-2015 et mi-2018.

L'accroissement structurel du secours à victimes (SAV) et des besoins en transport vers les hôpitaux relève de facteurs démographiques et sociaux auxquels s'ajoutent le développement des soins ambulatoires et la dégradation de la présence médicale de proximité, notamment en Seine-Saint-Denis. Il en découle une évolution de fait du métier de sapeur-pompier vers un rôle de quasi-intervenant social, ce qui crée des problèmes d'attractivité et de fidélisation pour les jeunes recrues, qui se sont engagées pour exercer des fonctions plus classiques dans un métier qu'ils imaginaient tout autre. De surcroît, la croissance des agressions de 60 % en 2018, dont une mortelle, portant à 317 pour cette seule année le nombre des militaires pris à partie, devient un véritable obstacle à la fidélisation, indépendamment de tout autre considération touchant à l'ordre public.

Il est ainsi devenu impératif de juguler la suractivité et de restaurer des marges de manœuvre en revoyant certaines missions et en réexaminant la place du secours à victimes, d'autant plus que se profilent des défis de nature à accroître la pression sur la BSPP, comme le grand Paris express ou les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Plusieurs mesures peuvent être envisagées. Il convient d'abord de revoir les « détachements » de militaires de la BSPP qui mobilisent de précieuses ressources humaines (environ 7 % des effectifs). Ceux présentant un intérêt opérationnel comme le contingent détaché au Louvre, doivent être préservés, tout en examinant des alternatives publiques ou privées pour les autres qui n'ont pas la même justification comme le détachement au centre spatial guyanais de Kourou.

La demande de secours doit être mieux maîtrisée : si le tri des appels s'est sophistiqué, il subsiste de nombreuses interventions indues qui préemptent indûment les capacités d'action de la brigade. Il est regrettable que la facturation d'opérations, tels les 20 000 secours à personnes liés à l'alcoolisme festif enregistrés en 2018, ne soit pas encore décidée dans le cadre de la commission consultative de gestion qui rassemble les financeurs de la BSPP. À l'exemple du BMPM pour les dégagements d'ascenseurs et des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) qui font payer certaines interventions, le chantier de la responsabilisation financière des usagers abusifs ne peut plus être différé alors qu'il serait de nature à canaliser le recours commode et gratuit à une unité mobilisable à tout moment.

La brigade devrait se recentrer davantage sur ses missions de sécurité civile en recourant à la mobilisation d'autres acteurs publics ou associatifs pour les interventions répétées, à caractère plus social que d'urgence ou médical. Si 13 associations agréées de sécurité civile l'épaulent déjà, c'est dans la limite de 8 000 sorties, soit à peine 1,6 % de la charge opérationnelle de la brigade. Les autorités de tutelle devraient solliciter d'autres structures sociales afin qu'elles suppléent la BSPP pour les tâches de cette nature.

Enfin, les outils de travail de la brigade devraient être modernisés. Parmi eux, figure de façon prioritaire la numérisation des bilans des secouristes et leur transmission automatisée au centre opérationnel de la brigade.

2. LA COORDINATION AVEC D'AUTRES ACTEURS PUBLICS DOIT ÊTRE NOTABLEMENT AMÉLIORÉE

La coordination avec la police, installée avec la brigade au sein de la plateforme unique d'appels d'urgence (PFAU) qui centralise les 1,2 millions d'appels reçus, est une réussite. En revanche, les relations entre les services d'aide médicale urgente (SAMU) de Paris et petite couronne et la BSPP n'ont guère évolué : deux systèmes de réponse, reposant pour les premiers sur une prise en charge médicale dès l'appel d'urgence et, pour la seconde, sur la rapidité d'intervention des secours, cohabitent, les envois simultanés de médecins n'étant évités que par une communication téléphonique mutuelle. Si les deux entités se prêtent assistance, les outils de planification¹ s'ignorent ; les procédures sont différentes et occasionnent des étapes supplémentaires tandis que les transmissions d'informations ne s'opèrent que par téléphone ou liaison radio en l'absence d'outils informatiques interoperables.

Pourtant, entre 2011 et 2017, l'augmentation des appels des SAMU vers la BSPP a été de 61 % et en 2017, 22,3 % des interventions pour secours à victimes de la brigade ont été reportées depuis les SAMU, contre 15,2 % en 2011. L'organisation défailante du transport sanitaire conduit à la prise en charge de 20 000 trajets chaque année par les véhicules de SAV de la BSPP, ce qui perturbe aussi l'activité.

L'intégration des outils devrait être réalisée et le dossier du regroupement physique des centres d'appel (17, 112, 18 et 15) progresser enfin. Une meilleure maîtrise de la situation pourrait par ailleurs résulter d'une adaptation des modalités de réponse aux appels d'urgence ayant une dimension sanitaire, en évitant la déperdition des moyens, sans pour autant dégrader la qualité du service rendu. Des démarches de haut niveau réunissant les acteurs de la santé et de la sécurité civile ont été lancées sous l'égide du préfet de police afin de renforcer la mutualisation, mais il est urgent d'avancer, dans ce domaine très consommateur en moyens humains.

Un autre manquement, interne à la préfecture de police, est le regrettable échec des tentatives de coordination des moyens et des actions entre la BSPP et la brigade fluviale. Cette lacune doit être corrigée sans délai, d'autant plus que la brigade a planifié un accroissement de ses moyens nautiques et que la gestion du bief de la Seine requerrait de toute évidence une organisation plus intégrée des acteurs publics en charge de ce domaine.

3. RELEVER LE DÉFI DES DÉPARTS MASSIFS REND INDISPENSABLE UN MEILLEURE ANCRAGE HUMAIN DE LA BSPP EN ÎLE-DE-FRANCE

Le modèle de fonctionnement de la brigade repose principalement sur le dévouement et l'engagement de ses militaires dont le statut stipule la disponibilité permanente. Mais ce système historique paraît menacé.

¹ Schéma régional d'organisation des soins (SROS) élaboré sous l'égide de l'agence régionale de santé (ARS) et schéma interdépartemental d'analyse et de couverture des risques (SIDACR) relevant de la préfecture de police.

Les recrutements, repartis à la hausse après une déflation de 263 emplois jusqu'en 2015, avec un contingent de 150 nouveaux postes sur trois ans (2017-2019), se sont élevés à 1 200 en 2017² pour 700 en 2015. Puisant dans le vivier des 18-25 ans, cœur de cible des armées et de tous les métiers de la sécurité, la brigade n'est pas encore confrontée à une pénurie de candidatures. Toutefois, le ratio des recrutés par rapport aux candidats s'est effondré en deux ans, passant de 1 pour 7,5 à 1 pour 1,9.

Le risque de pénurie est d'autant plus réel que la brigade recrute à peine un quart des nouveaux personnels en Île-de-France. La grande majorité des militaires du rang sont originaires des petites villes et des zones rurales des régions de l'ouest, du nord et de l'est du pays où ils résident et où ils exercent souvent des missions de sapeurs-pompiers volontaires, tout en multipliant les allers-retours avec la région capitale. Consciente de ce danger pour sa résilience et de sa dépendance au bon fonctionnement des transports entre la province et Paris, la BSPP a lancé de nombreuses actions en milieu scolaire afin d'éveiller des vocations trop rares dans l'agglomération parisienne, ce qui permettrait un rapprochement avec les populations défendues.

Cette situation périlleuse est aggravée par les départs massifs des jeunes recrues qui ont quitté la brigade, pour près d'un tiers, un an à peine après leur arrivée. Ce phénomène « d'attrition », s'accompagne de sorties massives des effectifs des pompiers chevronnés ayant accompli un temps plus long au sein de l'unité : il fragilise la BSPP, même si la formation initiale est une de ses forces. La dureté du métier, l'amplitude des horaires et le statut contractuel poussent de nombreux jeunes à rechercher des perspectives plus stables : en 2018, 1 500 sapeurs-pompiers de Paris se sont présentés aux concours des SDIS. Une régulation des départs pourrait utilement être organisée en combinant un temps de service minimum au sein de la brigade avec un accès prioritaire aux SDIS de résidence des pompiers. L'on peut regretter que seules dix conventions BSPP/SDIS aient bénéficié à moins de 60 pompiers en 10 ans. La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), interlocuteur institutionnel des SDIS, doit relancer ce dossier aujourd'hui en quasi-jachère.

Un autre levier de diminution des départs serait de revisiter la politique de logement à titre gratuit de la brigade : si l'attribution préférentielle des 2 500 logements disponibles aux cadres, officiers et sous-officiers, se justifie, le fait que seuls 12 % des militaires du rang en bénéficient ne permet pas de fidéliser une partie des personnels opérationnels qui dorment en chambrées collectives pendant leurs gardes et effectuent, sans relâche, des trajets ferroviaires en quart de place à leurs frais. Même s'il ne devait concerner qu'une partie des 6 200 militaires non-résidents en Île-de-France, un assouplissement du dispositif s'impose : cette orientation poserait la question du nombre des logements disponibles, mais la pérennité du système actuel semble également poser question.

Ces difficultés cumulatives et préoccupantes, sont aujourd'hui une menace sur la pérennité du modèle opérationnel de la BSPP. La mise en œuvre d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, centrée sur un meilleur arrimage local des recrutements est devenue nécessaire, notamment afin de recourir plus fortement au vivier de la jeunesse francilienne.

4. IL APPARAÎT INÉVITABLE DE REVOIR L'ORGANISATION DU TRAVAIL

Le temps et l'organisation du travail au sein de la BSPP sont très atypiques et constituent un risque évident. Le personnel en service d'incendie et de secours (SIS) est en effet soumis à une « cible » de 3 040 heures par an, soit 120 gardes de 24 h (G 24) avec le plus souvent enchaînement de deux gardes (G 48). Pour leur part, les personnels en service d'appui effectuent 1 677 heures par an, plus 30 gardes, soit 2 377 heures.

² Le flux d'entrées est passé de 45 à 90, voire 120 jeunes chaque mois.

Ce système est certes adapté aux conditions de vie des 6 200 militaires non logés avec un séquençement garde/repos mais il méconnaît les principes de la directive européenne sur le temps de travail du 4 novembre 2003³ et la jurisprudence en découlant, pour la durée globale du travail, plafonnée à 2 304 heures par an, et s'agissant de l'organisation en G 48 qui ne laisse pas place à un temps de repos pendant le cycle de travail.

Les autorités françaises ont refusé la transposition de la directive européenne précitée sur le temps de travail aux militaires. Cela ne les dispense cependant pas de revoir l'organisation du travail au sein de la BSPP, sans attendre l'issue des négociations européennes, car sa durée annuelle est excessive et décourage la fidélisation : c'est ainsi qu'au sein de la PFAU où ils se côtoient, il faut six policiers pour 3,21 pompiers afin de disposer d'un opérateur H 24. De plus, l'enchaînement de deux gardes de 24 heures peut générer des risques de fatigue excessive pour les pompiers et pour le bon accomplissement de leurs missions.

Les mesures identifiées par la Cour supposent des évolutions et des choix, y compris de dimensionnement des effectifs et des moyens, mais elles sont de nature à éviter les risques avérés de rupture d'un modèle de fonctionnement qui apparaît de plus en plus fragile.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : (*préfecture de police de Paris / BSPP*) : tout en conservant ceux qui présentent un intérêt opérationnel, poursuivre la revue des détachements, afin d'en diminuer le nombre et de les équilibrer financièrement ;

Recommandation n° 2 : (*BSPP / commission consultative de gestion de la brigade [CCGB]*) : mettre en place une contribution aux frais d'intervention, dans les cas où les interventions ne se rattachent pas directement aux missions de service public de la BSPP fixées par le code de la défense ;

Recommandation n° 3 : (*préfecture de police de Paris / ministère de l'Intérieur [DGSCGC] / ministère de la santé [ARS Île-de-France]*) : mettre en place les conditions d'une coopération et d'une mutualisation entre la BSPP et les SAMU de Paris et de la petite couronne ;

Recommandation n° 4 : (*préfecture de police / BSPP*) : sous l'égide de la préfecture de police de Paris, relancer la coopération interservices entre la BSPP et la brigade fluviale et aboutir à une organisation mieux intégrée de l'exercice des missions sur le secteur ;

Recommandation n° 5 : (*préfecture de police de Paris / BSPP*) : moderniser le cadre juridique de l'attribution de logements, et clarifier les modalités de gestion et les règles d'attribution ;

Recommandation n° 6 : (*ministère de l'Intérieur [DGSCGC]*) : sous l'égide de la DGSCGC, relancer et amplifier les conventions avec les SDIS prévoyant qu'à l'issue d'une période de service significative, les sapeurs-pompiers de Paris puissent y bénéficier d'une voie d'accès particulière ;

Recommandation n° 7 : (*préfecture de police de Paris / BSPP*) : revoir l'organisation du travail afin de se rapprocher des dispositions prévues par la directive européenne du temps de travail (DETT).

³ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁴.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

⁴ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).