

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES OFFICIERS DE SAPEURS-POMPIERS

Exercices 2017-2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 26 mai 2025.

Click or tap here to enter text.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	7
RECOMMANDATIONS.....	12
INTRODUCTION.....	13
1 UN CŒUR DE MISSION ADAPTE AUX BESOINS, UNE GOVERNANCE GLOBALEMENT EFFICACE.....	15
1.1 Des missions clairement définies et cohérentes	15
1.1.1 Cinq missions	15
1.1.2 Un écosystème dans lequel l'ENSOSP apporte une valeur ajoutée spécifique	16
1.2 Des activités dominées par la mission première de formation des officiers de sapeurs-pompiers.....	17
1.2.1 Une activité de formation en croissance	17
1.2.1.1 Un cœur de métier, la formation des officiers de sapeurs-pompiers	17
1.2.1.2 Une volonté de diversification des publics.....	23
1.2.1.3 Une offre de formations en expansion.....	23
1.2.1.4 Des durées de séjour à l'ENSOSP à optimiser	25
1.2.2 La faiblesse des activités éloignées du cœur de métier	27
1.2.2.1 Une animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers qui pourrait être plus ambitieuse.....	27
1.2.2.2 Le bilan modeste des activités de recherche et d'études	30
1.2.2.3 Une coopération internationale qui n'a pas retrouvé son niveau d'avant- Covid	32
1.2.3 Une évolution à envisager vers une approche institutionnelle plus intégrée.	33
1.3 Une gouvernance satisfaisante malgré la nécessité de rééquilibrages	35
1.3.1 Un conseil d'administration hétérogène mais efficace	35
1.3.1.1 Un tripartisme contesté mais éprouvé	35
1.3.1.2 Des administrateurs pleinement engagés malgré des divergences d'intérêts	37
1.3.2 Le conseil de perfectionnement et le comité scientifique : deux instances à rapprocher	38
1.3.2.1 Le conseil de perfectionnement.....	38
1.3.2.2 Le comité scientifique	39
1.3.3 Une direction valorisant les métiers au détriment de la fonction support.....	41

2 UN MODELE DE FINANCEMENT COMPLEXE, UNE GESTION FINANCIERE A RENFORCER.....	42
2.1 Un modèle de financement fondé sur trois contributions de niveau inégal	42
2.1.1 Un modèle complexe.....	42
2.1.2 Une dépendance forte de l'ENSOSP au financement du CNFPT.....	43
2.1.2.1 Un financement du CNFPT reposant sur deux piliers	44
2.1.2.2 Des excédents du budget annexe partiellement reversés à l'ENSOSP	45
2.1.3 Un désengagement programmé du CNFPT, un poids relativement faible de l'État dans le financement de l'École	47
2.1.4 La nécessité de bâtir un modèle de financement autonome et équilibré de long terme.....	49
2.2 Une performance financière à redresser.....	52
2.2.1 Des budgets annuels en augmentation, mais une exécution imparfaite et des résultats fluctuants	52
2.2.2 Un bilan global, à fiabiliser, en baisse de plus de 10 % sur la période	54
2.2.2.1 Une baisse tendancielle du bilan, un travail de fiabilisation encore inabouti	54
2.2.2.2 Une situation financière qui reste confortable, malgré la diminution de la trésorerie sur la période	56
2.2.3 Des défauts importants dans les chaînes de la dépense et des recettes, une gestion budgétaire en voie de renforcement.....	58
2.2.3.1 Des chaînes de la dépense et des recettes marquées par des faiblesses structurelles	58
2.2.3.2 Une gestion budgétaire en cours de renforcement.....	60
2.2.4 Un contrôle interne quasi-inexistant	63
2.2.4.1 Au niveau de l'ENSOSP, le contrôle interne « général ».....	63
2.2.4.2 Au niveau ministériel, le contrôle interne financier	63
3 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET MATERIELLES A AMELIORER.....	65
3.1 Des marges de manœuvre restreintes pour la gestion des ressources humaines.....	65
3.1.1 Des effectifs composites en légère hausse	65
3.1.2 Une gestion à améliorer au vu notamment de la multitude des statuts.....	67
3.1.3 Un règlement intérieur et une action sociale plutôt favorables aux personnels.....	68
3.1.3.1 L'organisation du temps de travail	68
3.1.3.2 L'action sociale	69
3.1.4 Des charges de rémunération « subies » et en augmentation	69
3.1.4.1 Des charges de rémunération fortement marquées par les mises à disposition	69
3.1.4.2 La question du maintien de certaines primes pour les sapeurs-pompiers professionnels mis à disposition.....	70
3.2 Des progrès dans la maîtrise de la commande publique	72
3.2.1 Un processus de passation encadré, depuis peu, en interne	72
3.2.2 Une convention de mécénat juridiquement et financièrement fragile	73
3.3 Une gestion immobilière inégalement maîtrisée	74

3.3.1 Une École implantée sur quatre sites	74
3.3.2 Des taux d'occupation insuffisants sur le site d'Aix-en-Provence	75
3.3.3 Une stratégie immobilière pluriannuelle à compléter	77
3.3.4 Paris-Oudiné, un atout au service de l'attractivité de l'École	79
3.4 Dans le secteur de l'informatique, des moyens techniques à jour, un management à conforter	80
3.4.1 Des plans pluriannuels ambitieux mais imparfaitement exécutés.....	81
3.4.2 La nécessité de pérenniser le poste de chef de la DSIC et de renforcer les équipes.....	83
ANNEXES.....	86
Annexe n° 1. Glossaire	87
Annexe n° 2. Formations de chef de groupe, d'officier de garde et d'officier d'encadrement	88
Annexe n° 3. Dépenses et recettes imputables au site de la rue Oudiné à Paris (2023)	89

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

**

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'un contrôle conduit sur le fondement des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Ce rapport, préparé par la quatrième chambre de la Cour, conclut un contrôle portant sur l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP).

La méthodologie du contrôle a reposé sur des questionnaires envoyés à l'ENSOSP, à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (DGSCGC) et au Centre national de la fonction publique territoriales (CNFPT), ainsi que sur des entretiens avec les responsables de ces organisations. Des visites ont eu lieu tant sur le site principal d'Aix-en-Provence que dans l'antenne parisienne de l'ENSOSP. Des déplacements ont été effectués dans les services d'incendie et de secours (SDIS) de la Haute Marne, de la Mayenne et des Yvelines. Des échanges ont été noués avec le chef d'état-major de la zone Sud-Ouest, ainsi qu'avec les responsables élus de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France et de l'association nationale des directeurs et directeurs adjoints de SDIS.

**

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 26 mai 2025, par la Quatrième chambre, présidée par M. Emmanuel Glimet, Président de section, et composée de M. Roch-Olivier Maistre, Président de chambre maintenu, Mme Catherine Périn, conseillère maître, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Dominique Antoine, conseiller maître, M. Florian Paret, conseiller référendaire en service extraordinaire et Mme Laurence Schapira, vérificatrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Didier Lauga, conseiller maître en service extraordinaire. Le Premier président en a approuvé la publication le 27 juin 2025.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

L'École nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers (ENSOSP) a été créée par le décret n° 2004-502 du 7 juin 2004 modifié. Héritière de l'École nationale supérieure des sapeurs-pompiers, créée en 1977 et installée en 1979 à Nainville-les-Roches (91), c'est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité civile. L'ENSOSP a emménagé en 2007 à Aix-les-Milles (Bouches-du-Rhône), à l'emplacement d'une ancienne base aérienne, après la fermeture du site de Nainville-les-Roches, qui ne disposait pas de plateau technique. Elle est implantée aujourd'hui sur quatre sites :

- le pôle pédagogique et administratif d'Aix-les-Milles (3 hectares) ;
- le site de Vitrolles (24 hectares), qui accueille le plateau technique ;
- le site parisien, rue Oudiné, où sont organisés des cours et des colloques.

Un quatrième site a été inauguré le 3 décembre 2024 à Gardanne, sur l'emprise d'un établissement public local aux compétences proches, l'Entente pour la protection de la forêt méditerranéenne, afin de favoriser les mises en situation professionnelle.

Une école supérieure à l'activité croissante et à l'expertise reconnue, insérée dans un réseau varié d'acteurs œuvrant en faveur de la formation des sapeurs-pompiers

Si le décret fondateur du 7 juin 2004 modifié confie à l'ENSOSP cinq missions, la principale d'entre elles consiste en « *la mise en œuvre de la formation initiale et continue des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires* », c'est-à-dire les sapeurs-pompiers titulaires des grades de lieutenant à colonel. De l'avis de l'ensemble des observateurs, si des gains d'efficacité sont encore possibles, grâce par exemple à la réduction des temps de formation et au développement de l'enseignement à distance, la mission de formation elle-même est assurée de façon satisfaisante par les personnels de l'ENSOSP, qui fournissent un enseignement de qualité, utile pour les élèves. La satisfaction des utilisateurs de l'ENSOSP est également mise en évidence par la forte croissance de son activité, le nombre de journées stagiaires ayant augmenté de 20% pendant la période sous revue (2018-2024) et les ressources progressant dans une proportion comparable.

Dans l'exercice de ses autres missions, l'ENSOSP présente un bilan plus modeste, qu'il s'agisse de la diversification des publics formés, qui devraient comprendre davantage d'élus, de fonctionnaires non-pompiers, de cadres d'entreprises, d'experts français ou étrangers ; de l'animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers ; de la recherche et de la prospective dans les domaines relevant des champs de compétence des services départementaux d'incendie et de secours ; ou du développement d'actions de coopération internationale. Pour animer le réseau des écoles, par exemple, l'harmonisation des environnements numériques d'apprentissage, qui est un préalable, n'est pas encore achevé. De même, les activités de recherche et d'études, ainsi que la coopération internationale, restent sous-dimensionnées.

La formation des sapeurs-pompiers en général, des officiers en particulier, revêt une grande importance au regard de la diversité des missions qui leur incombe. Lorsqu'ils sont en opérations, la lutte contre l'incendie n'occupe plus qu'une part minoritaire de leur activité, le principal étant le secours d'urgence apporté aux victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes. Les officiers de sapeurs-pompiers exercent aussi des emplois d'encadrement, dissociés des situations d'intervention, dans les centres où séjournent ordinairement les sapeurs-pompiers. Enfin, tous les sapeurs-pompiers, officiers inclus, exercent des emplois de spécialité, tels que la prévention, la plongée, les risques chimiques, les risques radiologiques, les feux de forêts, ou le sauvetage/déblaiement.

Pour acquérir et entretenir la palette des compétences correspondant à cette variété de responsabilités, les écoles de formation des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont les établissements de proximité privilégiés pour les sapeurs-pompiers, dont près de 80 % sont des volontaires. L'ENSOSP n'intervient que pour la formation des officiers, lesquels sont également amenés à se former à l'école d'application de la sécurité civile (EcASC), située à Gardanne, à proximité immédiate de l'ENSOSP. La proximité géographique et la complémentarité de leurs missions suggèrent la possibilité d'un lien plus étroit encore entre les deux organismes.

Une gouvernance et un modèle de financement complexes

Sur le plan interne, l'article 5 du décret statutaire du 7 juin 2004 modifié prévoit que « l'école est administrée par un conseil d'administration et dirigée par un directeur assisté d'un directeur adjoint et d'un secrétaire général ». L'article 23 crée un conseil de perfectionnement, qui est « l'instance de réflexion et de proposition de l'école en matière pédagogique ».

La taille moyenne de cet établissement public, doté en 2023 d'un budget de 34,65 M€ et d'un plafond d'emplois de 205 ETP, ne doit masquer ni l'instabilité de son modèle de financement, ni la difficulté de sa gouvernance. Les relations entre les parties prenantes, qui sont l'État et les collectivités territoriales, mais aussi le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les représentants élus de la profession, ont été dans le passé marquées par des tensions.

L'adoption du premier contrat d'établissement, en juin 2022, suivie de celle de son avenant en décembre 2023, que recommandait la Cour dans son précédent rapport, a concrétisé un apaisement général, et donné une certaine visibilité sur l'évolution des ressources.

Encadré par le décret fondateur de l'ENSOSP, le financement de l'École repose sur trois grandes sources : les subventions versées par le CNFPT, celles fournies par l'État et les ressources propres issues de l'activité de l'École. Dans les faits, le financement de l'École est assuré, pour l'essentiel, directement ou indirectement, par les services d'incendie et de secours (SIS), qui versent des cotisations au CNFPT et règlent par ailleurs des factures. Il convient en effet de distinguer :

- les formations initiales obligatoires, prises en charge au titre de la cotisation générale ;
- les formations d'avancement, de spécialisation et à certains emplois, opérationnels et managériaux, qui sont demandées par les SIS, en dehors du champ couvert par le CNFPT et qui donnent lieu à des facturations de la part de l'ENSOSP.

Les montants versés par les SDIS au CNFPT font ensuite l'objet d'un reversement vers l'ENSOSP, partiel et négocié pour la cotisation obligatoire, intégral s'agissant de la sur-cotisation. Ces montants sont retracés dans un budget annexe du CNFPT, structurellement excédentaire, ce qui est générateur de contestations de la part des services d'incendie et de secours et de l'ENSOSP. Au total, les services d'incendie et de secours participent très largement, directement ou indirectement, au financement effectif de l'École : sur les 38 M€ de recettes prévues au budget initial 2025, près de 29 M€, soit 76 %, sont financés directement ou indirectement par les SIS : 13,1 M€ au titre des formations payées directement, 10 M€ au titre du 0,86 % de la cotisation additionnelle, 4,5 M€ issus de la cotisation générale, ainsi qu'un reliquat d'1 M€ au titre de 2024, ces derniers montants faisant l'objet d'un versement par le CNFPT.

L'une des recommandations de la Cour vise à modifier le code général de la fonction publique pour instaurer, pour le cas particulier des sapeurs-pompiers professionnels, un plafond de 0,5 % au titre de la cotisation générale, par exception au taux de 0,9 % applicable à l'ensemble de la fonction publique territoriale. En parallèle, la Cour préconise de supprimer la limite de 2 % prévue pour la fixation du taux de sur-cotisation par le CNFPT, sur proposition de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, et de l'établir explicitement, sans intervention de ces deux entités, à 1,06%. Le produit de cette sur-cotisation, qui est exclusivement destinée à financer la formation des officiers de sapeurs-pompiers, est reversé automatiquement à l'ENSOSP. De la sorte, une marge de manœuvre financière serait dégagée pour les SDIS, les ressources financières de l'ENSOSP seraient préservées et un meilleur équilibre serait trouvé entre les cotisations prélevées sur la masse salariale des sapeurs-pompiers professionnels et les formations qui leur sont offertes par le CNFPT. Une autre option serait de pérenniser, par voie législative, un reversement au bénéfice de l'ENSOSP de l'excédent du budget annexe du CNFPT à due concurrence (4 M€) et de réduire en conséquence de 0,86 % à 0,66 % le taux de la cotisation additionnelle.

Sur cette question fondamentale du modèle de financement, les points de vue ne convergent pas. Le CNFPT est réticent à porter atteinte au principe d'universalité d'une cotisation fixée à 0,9% de la masse salariale pour tous les fonctionnaires territoriaux. Cette universalité, pourtant, connaît déjà une exception puisqu'une sur-cotisation est perçue pour financer la formation des officiers de sapeurs-pompiers. Les représentants des SDIS et, avec eux, ceux des conseils départementaux, estiment injuste de payer deux fois : une fois à travers la cotisation générale, une autre fois pour acheter des formations métiers que le CNFPT ne peut pas fournir.

Malgré la diversité des points de vue, un consensus se dégage sur la nécessité d'une réforme qui stabiliserait le modèle économique de l'ENSOSP au-delà de 2026. La Cour appuie fortement cette aspiration au changement. Elle propose deux chemins alternatifs pour y parvenir, qui passent l'un et l'autre par une retouche de la partie législative du code général de la fonction publique.

Enfin, dans le pilotage de l'école, la fonction support apparaît trop en retrait comparativement aux fonctions métiers. Pour sécuriser la gestion de l'établissement, il convient de renforcer le secrétariat général. La Cour soutient la proposition de la direction générale de la sécurité civile de nommer désormais le secrétaire général sur un emploi fonctionnel.

Une gestion financière marquée par des faiblesses importantes

L'analyse des comptes de l'École fait apparaître un manque de visibilité à long terme sur la pérennité des financements, notamment en raison de l'alourdissement des charges dû à la réforme des emplois supérieurs de direction par le décret n° 2016-2002 du 30 décembre 2016. Cette réforme impose une prise en charge par l'ENSOSP de la rémunération des élèves colonels qui sont désormais affectés en SDIS à l'issue de leur formation, et non plus antérieurement, comme auparavant.

A ces difficultés se sont ajoutés, ces dernières années, plusieurs facteurs menaçant la pérennité financière de l'École.

L'avenant au contrat d'établissement signé en 2024 a conduit le CNFPT à arrêter une trajectoire jusqu'en 2026 pour les montants versés à l'ENSOSP au titre de la cotisation générale. En 2022, une aide exceptionnelle du CNFPT, justifiée par le nombre important d'élèves-colonels à former selon le nouveau régime, a gonflé artificiellement la trésorerie de l'établissement. Mais la trajectoire est marquée globalement par un désengagement du CNFPT.

En outre, si les principaux indicateurs financiers (fonds de roulement, besoin en fonds de roulement, trésorerie) apparaissent confortables, le bilan de l'École est toutefois marqué par une baisse générale sur la période. Les derniers exercices financiers ont mis en évidence la faiblesse de la fonction financière, que révèlent notamment les montants très importants de créances clients, liées au niveau excessif des produits à recevoir et à l'émission tardive de factures en fin de gestion.

Si le besoin en fonds de roulement est de nouveau négatif ces dernières années, en raison du rattrapage des factures non émises à partir de 2021, un autre indicateur, le niveau de trésorerie, inquiète. En effet d'importants prélèvements sur trésorerie ont été constatés en 2023, en raison notamment du règlement des mandats des agents mis à disposition au titre de l'exercice 2022, mais aussi du prélèvement de l'emprunt lié aux investissements immobiliers de l'École. Cette tendance se poursuit en 2024.

Enfin, le travail de fiabilisation du bilan engagé à la suite d'un rapport d'audit de la direction régionale des finances publiques du 20 octobre 2020 n'est pas achevé. La Cour recommande donc de poursuivre et conclure dans les meilleurs délais la démarche d'inventaire des actifs de l'École, pour établir des actifs comptables et physiques cohérents entre eux et correspondant à la réalité patrimoniale de l'École.

L'École s'est aussi engagée, comme l'y invitait la Cour dans son rapport de 2015, dans une démarche de mise en place d'une comptabilité analytique et de refonte de la chaîne de la dépense. Cette dernière est effective depuis le 1^{er} janvier 2025, mais ces évolutions n'ont pas encore produit leurs effets sur les résultats financiers de l'École. La Cour préconise de poursuivre le déploiement de la comptabilité analytique, d'en tirer les conséquences appropriées pour la tarification des prestations et d'assurer un suivi précis de ses conséquences sur les résultats comptables à partir de l'exercice 2024. De même est-il essentiel de mettre en place un contrôle interne et de dresser une carte des risques.

Une gestion des moyens internes à améliorer

Les ressources internes à l'École, qu'elles soient humaines, immobilières ou matérielles, doivent être davantage valorisées.

Les marges de manœuvre en matière de ressources humaines sont limitées par la multiplicité des statuts des effectifs de l'École, qui comprennent, entre autres, des fonctionnaires territoriaux mis à disposition ou en situation de détachement, des fonctionnaires de l'État en détachement, des contractuels et des agents de statut militaire. La possibilité d'un pilotage de la masse salariale est restreinte par l'ampleur des mises à disposition. L'existence de primes spécifiques aux sapeurs-pompiers, comme la prime de feu ou la prime de responsabilité, y compris pour des agents en poste à l'École, est surprenante. Si leur suppression n'est pas envisageable, compte tenu de la nécessité de ne pas dégrader l'attractivité des métiers concernés, au moins devrait-on faire évoluer leurs dénominations.

Sur le plan immobilier, le parc de l'École fait apparaître des situations contrastées, tant en termes de situation juridique que d'état général des différents bâtiments. Les conséquences financières de ces disparités sont significatives pour l'École, qui doit renforcer sa capacité à projeter une stratégie immobilière de long terme. La Cour préconise ainsi d'engager des partenariats avec des partenaires locaux (chambre de commerce et d'industrie, centre de ressources d'expertises et de performance sportive, entreprises du plateau des Milles) pour mieux valoriser les locaux d'hébergements, d'enseignement, de restauration et les équipements sportifs, sous-utilisés et dont les taux d'occupation pourraient être optimisés. En revanche, la Cour considère l'implantation parisienne de la rue Oudiné comme un atout pour l'École. Elle suggère d'explorer la possibilité de négocier une baisse du loyer, à l'occasion du renouvellement à venir du bail du site.

Enfin, sur le plan des ressources informatiques, les enjeux de robustesse, de pérennisation et de sécurité des systèmes informatiques de l'École sont de premier ordre au regard des défis économiques et humains qu'affronte l'écosystème de la sécurité civile, dans lequel l'ENSOSP occupe une place toute particulière. Si les moyens techniques de l'École apparaissent à jour et si des plans ambitieux ont été adoptés en la matière ces dernières années – plan de sécurisation, plan de pérennisation, plan d'évolutions des outils numériques d'aide à la pédagogie –, ces derniers n'ont pas été exécutés en totalité. Plusieurs alertes de sécurité informatique ont rappelé l'importance de la sensibilisation des agents au risque cyber, mais l'équipe de la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) montre certaines fragilités, au premier rang desquelles la restriction à une année seulement du détachement du responsable de la direction en situation. La Cour préconise de pérenniser un poste de chef de projet pour le pilotage des chantiers liés à la sécurité des systèmes d'information et de prévoir un suivi régulier de l'organisation, du fonctionnement et des résultats du comité de pilotage consacré à la cybersécurité dont la création est prévue, selon l'ENSOSP, pour le 1^{er} semestre 2025.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DGSCGC, ENSOSP) : Renforcer la place du secrétariat général dans l'équipe de direction de l'ENSOSP en inscrivant le poste de secrétaire général dans la liste des emplois fonctionnels du ministère de l'intérieur

Recommandation n° 2. (DGSCGC, DGAFP) : Sur la rémunération des sapeurs-pompiers professionnels, abaisser à 0,5 % le taux de la cotisation générale et porter à 1,06 % celui de la cotisation additionnelle versées par les SDIS au CNFPT ; à défaut, prévoir par voie législative un reversement à due concurrence de l'excédent du budget annexe du CNFPT au bénéfice de l'ENSOSP et réduire le taux de la cotisation additionnelle.

Recommandation n° 3. (ENSOSP) : Achever dans les meilleurs délais l'inventaire des actifs pour établir des actifs comptables et physiques cohérents entre eux et correspondant à la réalité patrimoniale de l'École.

Recommandation n° 4. (ENSOSP) : Mettre en place un contrôle interne et établir une carte des risques.

Recommandation n° 5. (ENSOSP) : Engager des partenariats avec des acteurs locaux pertinents pour la mise à disposition à titre onéreux des locaux d'hébergement, d'enseignement, de restauration et des équipements sportifs.

INTRODUCTION

L'article 112-1 du code de sécurité intérieure définit la sécurité civile comme ayant pour objet « *la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des animaux, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées* ».

Le service public de sécurité civile, dont relèvent les services d'incendie et de secours (SIS), est né d'initiatives communales, dès avant la Révolution française. Au XIX^{ème} et au XX^{ème} siècles, la logique générale de l'action de l'État, pour cette politique devenue régaliennne, visait à trouver un équilibre entre le principe d'autonomie locale et une certaine centralisation.

Sur le plan local, les services chargés de la lutte contre les incendies et des secours ont été inscrits dans le cadre communal par la loi municipale du 5 avril 1884, qui a engendré des disparités fortes d'un territoire à l'autre. Puis l'échelon départemental s'est imposé comme le bon niveau de coordination et de régulation des structures locales. Le service départemental de protection contre l'incendie (SDPI) a été érigé en établissement public départemental par le décret n° 55-612 du 20 mai 1955 et placé sous l'autorité du préfet. Mais c'est la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services départementaux d'incendie et secours (SDIS) qui a rendu effective la départementalisation de ces services.²

Échappent à l'autorité des SDIS, par exception, trois services employant des personnels militaires : la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), le bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPP) et les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), issues des formations militaires de la sécurité civile (ForMISC).

En application de la loi de 1996, la gouvernance du SDIS est confiée aux élus. Les sapeurs-pompiers professionnels sont recrutés et gérés par le SDIS. Mais le directeur départemental est nommé conjointement par le président du SDIS et le ministre de l'intérieur. Dans chaque situation de crise qui dépasse le niveau d'une commune, le préfet prend la direction des opérations, activant si nécessaire, en préfecture, le centre opérationnel départemental (COD) et coordonnant l'action de tous les acteurs dont l'action est nécessaire, quels que soient leurs statuts.

En outre, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (DGSCGC), « *garante de la cohérence de la sécurité civile au plan national, assume son rôle de tête de réseau au moyen des directives données aux préfets et surtout aux services d'incendie et de secours* »³. C'est elle, par exemple, qui définit la doctrine applicable en matière de feux de forêts, qui combine le recours aux moyens terrestres et aériens. C'est elle aussi qui rédige « les

² Sur les aspects historiques, Cf. Arnaud Donnet, *Sécurité civile et décentralisation*, éditions L'Harmatan 2016, et Cour des comptes, insertion au rapport public annuel 2005, *Les services départementaux d'incendie et de secours*, février 2005.

³ Cour des comptes, observations définitives, *La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur*, septembre 2019.

doctrines d'emploi et les référentiels métiers correspondants nécessaires aux programmes de formation »⁴ de l'ENSOSP, dont elle assure la tutelle.

L'ENSOSP a été créée par le décret n° 2004-502 du 7 juin 2004 modifié. Elle est l'héritière de l'École nationale supérieure des sapeurs-pompiers, créée en 1977 et installée en 1979 à Nainville-les-Roches (91). Cette école, devenue École nationale des officiers de sapeurs-pompiers en 1986, a été intégrée en 1994 à l'Institut national d'étude de la sécurité civile (INESC). Elle a le statut d'établissement public administratif et elle est placée sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité civile.

À la suite de la fermeture du site de Nainville-les-Roches, qui ne disposait pas de plateau technique, l'ENSOSP a emménagé en 2007 à Aix-les-Milles (Bouches-du-Rhône), à l'emplacement d'une ancienne base aérienne. Elle est implantée aujourd'hui sur quatre sites :

- le pôle pédagogique et administratif d'Aix-les-Milles (30 hectares) ;
- le site de Vitrolles (24 hectares), qui accueille le plateau technique ;
- le site parisien rue Oudiné, où sont organisés des cours et des colloques.

Un quatrième site a été inauguré à Gardanne (1 hectare) le 3 décembre 2024. Il sera consacré aux mises en situation opérationnelle en gestion de crise et à la recherche scientifique.

Dotée en 2023 d'un budget de 34,65 M€ de crédits de paiement en 2023, l'ENSOSP doit respecter une autorisation d'emplois de 205 ETP. La dimension moyenne de cet établissement public ne doit pas masquer ni l'instabilité de son modèle de financement, ni la difficulté de sa gouvernance. Les relations entre les parties prenantes, qui sont l'État et les collectivités territoriales, mais aussi le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les représentants élus de la profession, ont été marquées par des tensions, dont a fait état notamment le rapport thématique de la Cour sur l'École d'octobre 2015, qui portait sur les exercices 2007 à 2013. L'adoption du premier contrat d'établissement, en juin 2022, suivie de celle de son avenant en décembre 2023, a concrétisé un apaisement général, et donné une certaine visibilité sur l'évolution des ressources.

Toutefois, si le cœur de la mission exercée par l'ENSOSP apparaît adapté aux besoins et la gouvernance de l'École satisfaisante (partie I), le modèle financier demeure complexe et la gestion financière fragile (partie II). La gestion des ressources humaines et matérielles doit aussi être améliorée (partie III).

⁴ Ibid

1 UN CŒUR DE MISSION ADAPTE AUX BESOINS, UNE GOUVERNANCE GLOBALEMENT EFFICACE

1.1 Des missions clairement définies et cohérentes

1.1.1 Cinq missions

Le décret fondateur du 7 juin 2004 modifié confie à l'ENSOSP cinq missions :

1°) « *La mise en œuvre de la formation initiale et continue des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires* ».

Cette mission est considérée par l'École et ses parties prenantes comme constituant son « cœur de métier ». Elle recouvre la partie la plus importante de son activité.

2°) « *L'organisation, en matière d'incendie et de secours, de formations destinées notamment aux élus, fonctionnaires, cadres d'entreprises et experts français ou étrangers* ».

L'objectif assigné ici est de diversifier les publics de l'école, au-delà des seuls officiers de sapeurs-pompiers, afin de les faire profiter de son savoir-faire et de générer des ressources additionnelles.

3°) « *L'animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers, et notamment la coordination, en liaison avec les préfets de zone, des formations, des recherches et des actions de coopération assurées par ces écoles* ».

La décentralisation à l'échelon départemental des services d'incendies et de secours a conduit à une multiplication des écoles de formation, chaque département disposant de son propre dispositif, au moins pour les pompiers qui ne sont pas officiers. La troisième mission de l'ENSOSP est d'animer le réseau formé par ces écoles, en s'appuyant sur l'échelon zonal.

4°) « *La recherche, les études, l'évaluation, la prospective, la veille technologique ainsi que la diffusion de l'information y afférente dans les domaines relevant du champ de compétence des services départementaux d'incendie et de secours* ».

En plus de ses activités opérationnelles, l'ENSOSP est chargée de mener une activité intellectuelle, dans le champ de la lutte contre l'incendie et du secours, visant à conduire des recherches et des études, et d'éclairer l'avenir à travers des travaux prospectif, de veille et d'information.

5°) « *Le développement d'actions de coopération internationale* ».

L'intitulé de cette dernière mission est suffisamment clair pour ne pas nécessiter de commentaire.

1.1.2 Un écosystème dans lequel l'ENSOSP apporte une valeur ajoutée spécifique

Comme tous les agents territoriaux, les sapeurs-pompiers professionnels devraient être formés par le CNFPT. La réalité est plus complexe, pour des raisons essentiellement historiques.

Le CNFPT a été créé par la loi n°87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique dite « loi Galland », qui tirait les leçons des lois de décentralisation en fusionnant le centre de formation des personnels communaux et le centre national de gestion. A cette époque, les services d'incendie et de secours assuraient eux-mêmes, de longue date, la formation de leurs propres sapeurs-pompiers. Leur autonomie préexistait même à la création, en 1972, du centre de formation des personnels communaux. Ces circonstances expliquent que les services d'incendie et de secours, qui disposent de leurs propres écoles, ne fassent pas appel au CNFPT pour les formations portant sur le cœur du métier de sapeur-pompier, et que l'offre du CNFPT se concentre sur des domaines périphériques et sur l'activité des personnels administratifs techniques et spécialisés (PATS).

L'art. 7-1 du décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels officialise cette situation en précisant que le CNFPT « est chargé des missions de formation des sapeurs pompiers professionnels, sous réserve des attributions dévolues à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers et aux organismes de formation des services d'incendie et de secours ». Dans le prolongement de ce texte, l'article 16 de l'arrêté du 22 août 2019 réserve à l'ENSOSP les formations des officiers aux emplois et activités opérationnels ou d'encadrement et oriente les autres prestataires de formation, dont le CNFPT, vers les formations aux spécialités opérationnelles et professionnelles.

L'ENSOSP, conformément, au décret statutaire du n°2004-502 du 7 juin 2004 modifié, a notamment pour compétence exclusive, outre « la mise en œuvre de la formation initiale et continue des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires (...) », « l'animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers, et notamment la coordination, en liaison avec les préfets de zone, des formations, des recherches et des actions de coopération assurées par ces écoles (...) ». En plus de cette mission centrale, l'ENSOSP s'attache à répondre au coup par coup aux demandes de formation exprimées par les services d'incendie et de secours, qui cherchent à bénéficier de ses infrastructures et de son savoir-faire.

Dans l'écosystème de la formation des sapeurs-pompiers professionnels, aux côtés des SDIS et de l'ENSOSP, un troisième acteur joue un rôle essentiel : l'école d'application de la sécurité civile (EcASC). Cet organisme de formation, créé dès 1967 et implanté à Gardanne, à proximité du siège de l'ENSOSP, dépend d'un établissement public local appelé l'Entente pour la protection de la forêt méditerranéenne (connue sous le nom d'« l'Entente Valabre »), qui regroupe 15 départements, 15 SDIS et la Collectivité territoriale de Corse. L'EcASC offre majoritairement des formations spécialisées, notamment dans le domaine des feux de forêts, du secours en milieu périlleux et en montagne ou de la plongée subaquatique. Grâce aux outils de simulation dont elle dispose, elle s'est spécialisée dans les mises en situation et son offre complète utilement celle de l'ENSOSP, qui vient de créer une antenne sur une emprise foncière qui lui appartient, imbriquée dans les installations de l'Entente.

Enfin, l'ENSOSP héberge sur son site principal un service à compétence nationale commun au ministère des armées, au ministère de la santé et au ministère de l'intérieur : le

centre national civil et militaire de formation et d'entraînement NRBC-E⁵ (CNCMFE). La mission de ce centre est d'améliorer les capacités d'intervention des acteurs civils et militaires dans le cadre de la gestion de crises majeures à caractère NRBC-E. La DGSCGC contribue à son fonctionnement, aux côtés de l'état-major des armées et des directions générales de la gendarmerie nationale, de la police nationale et de la santé. L'action du CNCMFE s'inscrit en cohérence avec les orientations du comité stratégique NRBC-E présidé par le secrétaire général de la défense nationale.

1.2 Des activités dominées par la mission première de formation des officiers de sapeurs-pompiers

1.2.1 Une activité de formation en croissance

Les publics formés par l'ENSOSP, conformément à ses missions statutaires, sont de deux natures. La formation des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires constitue le cœur de son activité. S'y ajoute la formation d'un public plus divers, aux contours moins bien définis.

1.2.1.1 Un cœur de métier, la formation des officiers de sapeurs-pompiers

1.2.1.1.1 La cible : les officiers dans la filière des sapeurs-pompiers professionnels

Le décret n° 2012-519 du 20 avril 2012 modifiant le décret n°90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels, organise la formation des officiers de sapeurs-pompiers professionnels selon les grades suivants :

- Lieutenant de 2^{ème} classe ;
- Lieutenant de 1^{ère} classe ;
- Lieutenant hors classe ;
- Capitaine ;
- Commandant ;
- Lieutenant-colonel ;
- Colonel.

Par rapport à la population totale des sapeurs-pompiers professionnels, celle de ces officiers représente une proportion de 18 %.

Le tableau annexé au décret précise, pour chaque grade, les emplois qui y sont associés, qui figurent aussi dans le schéma n°1 *infra*. Ces emplois sont de trois natures, selon qu'ils sont

⁵ Le sigle NRBC-E recouvre les menaces dans les domaines nucléaire, radiologique, biologique, chimique et celui des explosifs.

exercés en situation opérationnelle ou d'intervention, en situation d'encadrement ou dans des spécialités.

Dans l'ensemble des activités des sapeurs-pompiers, les opérations de lutte contre l'incendie n'occupent en réalité qu'une part très minoritaire de l'activité des sapeurs-pompiers. Leur activité principale est le secours d'urgence apporté aux victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes⁶. Mais la lutte contre l'incendie demeure la référence pour définir et classer les emplois opérationnels. Le premier grade d'officier, qui est celui de lieutenant, correspond au commandement d'un « groupe », composé au minimum de deux équipes de deux engins et aux fonctions d'officier de renseignement ou d'officier moyen au sein d'un poste de commandement de colonne ou de site. Au sommet de la pyramide, les commandants, lieutenants-colonels et colonels ont vocation à exercer les fonctions de chef de site, qui mobilise au moins deux « colonnes » de deux à quatre groupes chacune ou de diriger le poste de commandement du site de l'incendie.

Indépendamment des emplois opérationnels, les officiers de sapeurs-pompiers exercent des emplois d'encadrement, dissociés des situations d'intervention, dans les centres où séjournent ordinairement les sapeurs-pompiers. Selon les grades, les emplois vont d'officiers de garde à directeur d'un service d'incendie et de secours.

Enfin, tous les sapeurs-pompiers, officiers inclus, exercent des emplois de spécialité, tels que la prévention, la plongée, les risques chimiques, les risques radiologiques, les feux de forêts, ou le sauvetage/déblaiement.

Depuis le décret n° 2016-2002 du 30 décembre 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnel, la filière est couronnée par le cadre d'emploi de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels. Ce cadre d'emploi est composé de trois grades : colonel, colonel hors classe et contrôleur général. La formation de ces personnels, prise en charge par l'ENSOSP, fait l'objet d'un arrêté du 4 janvier 2017, cosigné par les ministres chargés de l'intérieur et de la fonction publique.

Modalités de recrutement des officiers de sapeurs-pompiers

Les lieutenants de 1^{ère} classe sont recrutés à Bac+2 par concours interne, concours externe ou examen professionnel. Les lieutenants de 2^{ème} classe le sont par concours interne ou examen professionnel et les lieutenants hors classe par examen professionnel.

Les capitaines sont recrutés à Bac+3 par concours externe et interne.

Les commandants sont nommés au choix parmi les capitaines inscrits sur un tableau d'avancement.

Les lieutenant colonels sont nommés au choix parmi les commandants, après inscription sur une liste d'aptitude.

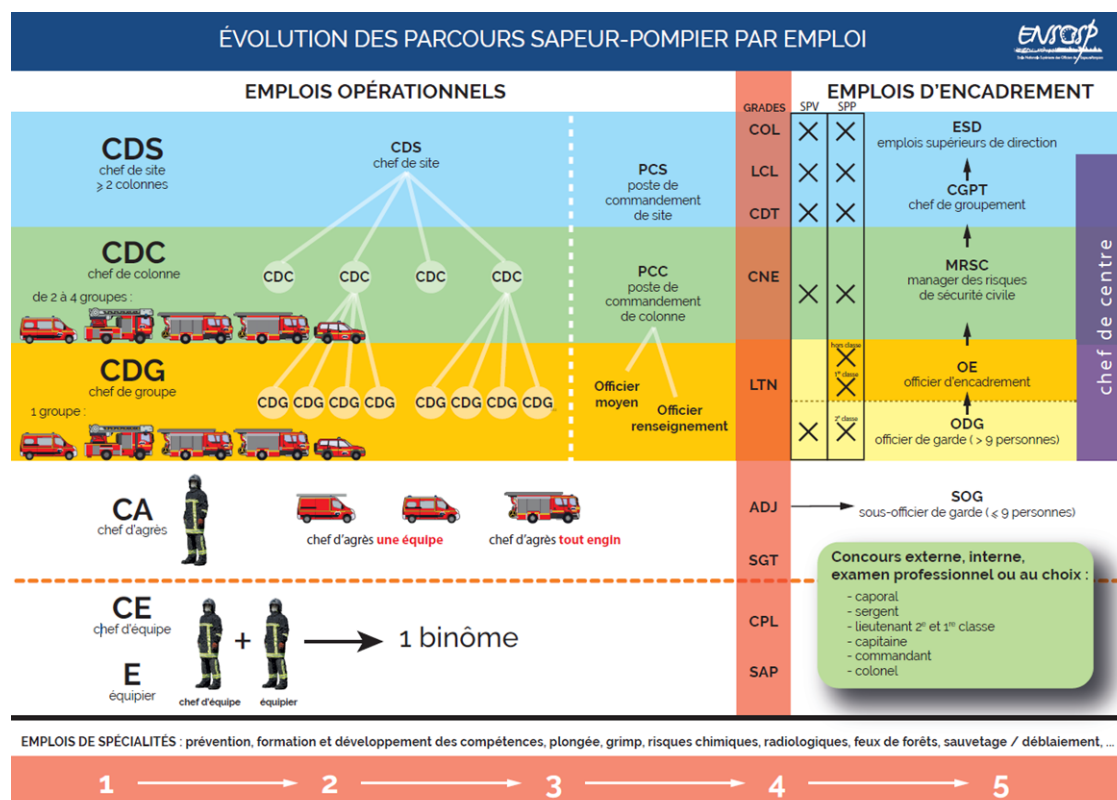
⁶ Sur les 4 968 500 interventions recensées en 2022, 286 600 s'inscrivent dans le cadre de la lutte contre les incendies (5,8%), et 4 284 900 dans celle des secours d'urgences aux personnes (86,2%). Source : chiffres REPERE 2022, *Les statistiques des services d'incendie et de secours*, direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise, édition 2023.

Enfin, l'accès au cadre d'emploi de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels est accessible par la réussite à un concours interne ou à un examen professionnel. Ce cadre d'emploi est composé de trois grades : colonel, colonel hors-classe et contrôleur général.

Seule l'organisation des concours et examens professionnels est prise en charge par le centre national de la fonction publique territoriale. Les autres recrutements sont confiés aux centres de gestion.

Le schéma n°1 présente le parcours des sapeurs-pompiers professionnels de grade en grade, dans leur double évolution, d'une part dans les emplois opérationnels, d'autre part dans les emplois d'encadrement. L'ENSOSP forme ceux d'entre eux qui ont vocation à occuper un grade de lieutenant et au-delà. Le schéma présente aussi, au bas de l'image, les différents emplois de spécialités auxquels sont formés les sapeurs-pompiers.

Schéma n° 1 : Parcours professionnels des sapeurs-pompiers



Source : Rapport d'activités de l'ENSOSP 2023

1.2.1.1.2 Une doctrine nationale, déclinée opérationnellement par l'École

Les conditions générales d'organisation et d'évaluation des formations des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires sont définies par arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité civile et du ministre chargé de la fonction publique, en application de l'article R. 1424-54 du code général des collectivités territoriales. L'arrêté en vigueur est celui du 22 août 2019.

L'arrêté précédent, en date du 30 septembre 2013, indiquait déjà que les sapeurs-pompiers professionnels ne pouvaient tenir un emploi qu'après avoir suivi et validé la formation correspondante. Il prévoyait, dans son article 2, que les caractéristiques et conditions d'exercice des différents emplois de sapeurs-pompiers professionnels étaient définis dans le cadre de « *référentiels des emplois, des activités et des compétences* » (REAC), qui sont venus s'ajouter aux guides nationaux de référence (GNR) préexistants. Une première réforme, à l'époque, avait permis de réorganiser les parcours de formation afin de les adapter aux nouveaux emplois, en s'appuyant sur une méthode pédagogique fondée sur le profil et attendu après la formation et la notion de « *bloc de compétence* ».

L'arrêté du 22 août 2019 inscrit l'ensemble des formations « *dans le cadre de la doctrine nationale portée notamment par le schéma directeur national de la formation ainsi que les guides de doctrine opérationnelle et les guides de technique opérationnelle élaborés par le ministre chargé de la sécurité civile* ».

Le premier schéma directeur national de la formation des sapeurs-pompiers a été élaboré en décembre 2022 sous l'impulsion de la direction des sapeurs-pompiers de la DGSCGC. Il propose quatre axes stratégiques :

- Coordonner le réseau des organismes de formation ;
- Adapter l'offre de formation et les pratiques pédagogiques ;
- Développer et structurer l'offre de formation digitale ;
- Créer une filière d'excellence de formation de sécurité civile.

Par ailleurs, des guides de doctrine opérationnelle (GDO) et des guides de techniques opérationnelles (GTO) énoncent les principes qui doivent guider les sapeurs-pompiers professionnels dans les diverses situations opérationnelles qu'ils rencontrent. De ces guides pour l'action sont déduits des « *référentiels nationaux d'activités et de compétences* » (RNAC), élaborés à partir de 2019, dont la conception relève d'une approche par les compétences qui fait participer l'apprenant à l'évaluation de ses propres acquis et de leur évolution. Chaque référentiel national fixe les blocs de compétence à acquérir pour exercer une activité donnée et les modalités d'évaluation à mettre en œuvre.

Les référentiels nationaux portent sur les formations aux emplois opérationnels (d'équiper à chef de site) et d'encadrement (de sous-officier de garde à chef de groupement) ; les officiers ne sont concernés que par les formations de chef de groupe, de chef de colonne et de chef de site pour les emplois opérationnels, et d'officier de garde à chef de groupement pour les emplois d'encadrement. S'agissant des emplois supérieurs de direction, la formation des élèves colonels est fixée par l'arrêté du 4 janvier 2017 modifié par l'arrêté du 4 juin 2024 et ne fait pas en l'objet d'un référentiel national.

Les formations aux spécialités opérationnelles et professionnelles relatives aux interventions en environnement spécifique préparent à 17 spécialités, dont : feu de forêts et d'espaces naturels, milieu périlleux, montagne, aquatique, cynotechnie, prévention, risque chimique, radiologique, sauvetage-déblaiement. Ces formations sont ancrées non pas dans des RNAC, mais dans des REAC et des GNR, de conception plus ancienne, dont la mise à jour progressive pourrait être accélérée.

Les guides comme les référentiels sont définis par des groupes de travail pilotés par la DGSCGC et associant les acteurs et organismes impliqués. Sur ces bases doctrinales, il appartient ensuite à l'ENSOSP, comme aux autres écoles qui forment des sapeurs-pompiers

professionnels, d'élaborer des référentiels de formation opérationnels, qui sont appelés « *référentiels internes d'organisation de la formation* » (RIOF) et « *référentiels internes d'évaluation* » (RIE). Il est fait souvent mention également d'un document de synthèse appelée « *référentiel interne d'organisation de la formation et de l'évaluation* » (RIOFE).

1.2.1.1.3 Une imbrication de la formation initiale et de la formation continue

Le parcours de formation d'un sapeur-pompier professionnel se structure autour de formations obligatoires liées aux dispositions statutaires, qui mêlent formation initiale et formation continue. Le cœur du métier de l'ENSOSP est de fournir ces formations statutaires à caractère obligatoire.

Les formations d'intégration dans un premier cadre d'emploi, comme celui de lieutenant, peuvent être considérées comme des formations initiales d'officiers. Mais lorsque ces officiers bénéficient d'un avancement de grade ou d'une affectation sur un poste à responsabilité, ils reçoivent d'autres formations, dites « de professionnalisation », à caractère obligatoire également, qui les préparent à leurs nouvelles fonctions. Si l'on s'intéresse uniquement à l'accès au nouveau grade ou aux nouvelles responsabilités, ces formations peuvent être considérées comme initiales. Mais, dans une logique de carrière, elles relèvent en réalité de la formation continue.

Pour les sapeurs-pompiers volontaires, les équivalents des formations d'intégration des professionnels sont appelés « formations initiales », et les équivalents des formations de professionnalisation sont appelés « formations de perfectionnement ».

Indépendamment des formations statutaires, l'École offre également aux officiers quelques cycles de formation continue, les plus importants d'entre eux étant les « formations de maintien et de perfectionnement des acquis » destinées aux directeurs et directeurs-adjoints de SDIS, ainsi qu'aux médecins et médecins-chefs. Ces formations à la demande permettent une mise à jour des compétences et favorisent les échanges entre les bénéficiaires. Elles ont porté par exemple, en 2023, sur les SIS comme « acteurs des politiques publiques de développement du territoire » et sur « le pilotage de la performance globale ». Les cycles de formation, semestriels, ont été fréquentés par plus d'une centaine de directeurs et directeurs adjoints.

Enfin, l'École propose quelques formations diplômantes, en partenariat avec des établissements d'enseignement supérieur : le master « Risques et environnement, spécialité gestion des risques de sécurité civile », avec l'université de Haute-Alsace ; le master « Ingénierie et management de sécurité globale appliquée (IMSGA), spécialité management stratégique des situations de crise » et diplôme universitaire « Coordinateur de cellule de crise », avec l'université technologique de Troyes ; le master « Sécurité et management des territoires », avec Aix-Marseille Université. Chacun de ces parcours est suivi par une dizaine d'étudiants au maximum.

1.2.1.1.4 Des parcours de formation adaptés aux métiers

En dehors du cas particulier des formations continues à la demande, les parcours de formation combinent des acquisitions de compétences dans chacune des trois familles d'emplois exercés par les sapeurs-pompiers : opérationnel, d'encadrement et de spécialité.

Ainsi, la formation d'intégration d'un officier ayant été nommé dans le grade de lieutenant, organisée en 32 semaines réparties sur onze mois, permet aux élèves d'acquérir les compétences liées aux cinq emplois du lieutenant de 1^{ère} classe :

- chef de groupe (emploi opérationnel) ;
- officier de garde et officier d'encadrement (emplois d'encadrement) ;
- accompagnateur de proximité et agent de prévention (emplois de spécialités).

Quatre promotions de lieutenants de 1^{ère} classe sont organisées chaque année, le nombre de places ouvertes étant de 196 au total.

Le contenu des formations aux emplois de chef de groupe, d'officier de garde et d'officier d'encadrement est détaillé en annexe 3.

Les lauréats de l'examen professionnel et du concours interne de colonel, appelés à rejoindre le cadre d'emplois de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels, bénéficient également d'un parcours de formation de 32 semaines réparties sur onze mois. Ce parcours est aménagé en six modules :

- gestion administrative des organisations ;
- expertise métier ;
- gestion opérationnelle et gestion de crise ou des situations d'urgence ;
- management et leadership ;
- immersions professionnelles en service d'incendie et de secours, conseil départemental et préfecture ;
- feux de forêts.

D'une durée de 32 semaines également, il comporte une période de tronc commun organisée par l'Institut national du service public (INSP) à destination de 21 écoles de service public. Les promotions d'élèves-colonels sont réduites : leurs effectifs, définis annuellement par arrêté du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises n'étaient que de 28 officiers en 2021-2022, 21 en 2022-2023 et 12 en 2023-2024.

Sont également formés par l'ENSOSP les professionnels du service de santé et de secours médical (SSSM) : médecins, pharmaciens, cadres de santé ou infirmiers. Qu'ils aient réussi un concours spécialisé ou qu'ils soient détachés depuis une autre fonction publique, ces agents suivent trois modules de formation, d'une durée totale de dix semaines, qui portent sur leur fonction de cadre, les initient à la recherche et les préparent à exercer des activités pédagogiques. Des formations analogues sont dispensées à des sapeurs-pompiers volontaires qui sont par ailleurs médecins, pharmaciens, infirmiers ou vétérinaires.

L'adéquation des formations aux métiers est garantie par le profil des formateurs, qui sont généralement issus de la profession. L'ENSOSP bénéficie ainsi de la mise à disposition de 85 cadres formateurs permanents venant des SDIS, qui sont renouvelés par cinquième chaque année. Elle mobilise en outre, pour assurer des interventions ponctuelles, un vivier de l'ordre d'un millier de personnes-ressources, issues des personnels des services départementaux et territoriaux d'incendie et de secours, de la BSPP, du BMPM, de l'EcASC, de la DGSCGC, de l'Ensosp, mais également du monde universitaire, de l'État, des collectivités territoriales et de la sphère privée.

1.2.1.2 Une volonté de diversification des publics

En dehors du public central des officiers de sapeurs-pompiers et conformément à sa deuxième mission statutaire, l'ENSOSP cherche à diversifier ses publics et ses thématiques de formation, en élargissant son offre à la gestion de crise en général. Elle identifie dans ce domaine un besoin émergeant parmi les élus locaux, qui sont confrontés à de nouveaux risques, induits par la menace terroriste, le dérèglement du climat ainsi que les crises sociales et sanitaires.

Dans son rapport d'activité pour 2023, l'École indique poursuivre une stratégie qui articule trois axes :

- la sensibilisation des officiers au besoin d'accompagnement des communes sur ces thématiques ;
- le développement de la formation de formateurs à la sensibilisation à la gestion de crise des services d'incendie et de secours, afin de les rendre plus autonomes ;
- la conception d'une formation d'immersion dans un poste de commandement communal.

La direction de l'ENSOSP, soutenue par la DGSCGC, fait également état d'une diversification de ses interventions au bénéfice des services de prévention des grandes entreprises. La gestion de crise constitue là aussi une thématique privilégiée, dans une conception du savoir-faire de l'école qui élargit peu à peu son expertise à d'autres domaines de la sécurité civile que ceux liés à l'incendie et au secours.

1.2.1.3 Une offre de formations en expansion

1.2.1.3.1 Une programmation qui tient compte des besoins exprimés

Le contrat d'établissement et son avenant, qui portent sur la période 2022-2026, prévoient un nombre de sessions de formation à organiser chaque année, type de formation par type de formation. Ce nombre est exprimé en « *moyenne annuelle lissée* ». Le constat des réalisations pour les deux premières années du contrat, soit 2022 et 2023, est en phase avec les objectifs assignés, s'il on tient compte, d'une part, de l'évolution, en 2022, des dispositions réglementaires applicables à la formation des officiers de 2^{ème} classe, qui dissocie désormais les formations aux emplois d'encadrement et les formations aux emplois opérationnels, et, d'autre part, de l'absence de concours de capitaine en 2023.

Tableau n° 1 : Nombre de sessions de formations prévues au titre du contrat d'établissement

<i>Intitulé formation</i>	<i>Prévisions annuelles 2022-2026</i>	<i>Réalisé 2017</i>	<i>Réalisé 2018</i>	<i>Réalisé 2019</i>	<i>Réalisé 2020</i>	<i>Réalisé 2021</i>	<i>Réalisé 2022</i>	<i>Réalisé 2023</i>
<i>Intégration de lieutenant de 1^{re} classe</i>	4	3	3	4	1	2	4	4
<i>Officier de garde – lieutenant 2^e classe</i>	6	4	5	6	5	6	7	4
<i>Manager des risques de sécurité civile – capitaine</i>	6	3	2	3	2	2	6	4
<i>Élèves Colonels</i>	1	0	1	1	1	1	1	1
<i>Intégration des personnels professionnels du SSSM*</i>	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>Brevet d'infirmier d'encadrement de SPP (concours une année sur deux)</i>	1	0	1	0	1	0	1	0

Source : ENSOSP (* SSSM : service de santé et de secours médical)

1.2.1.3.2 Un nombre de journées de formation en croissance de près de 20% en six ans

L'analyse du volume des formations effectivement dispensées par l'ENSOSP montre une progression depuis 2017, interrompue en 2020 et 2021 par la crise sanitaire, mais qui a repris ensuite. Ainsi, le nombre des journées stagiaires, hors public étranger, est passé de 78 271 en 2017 à 92 926 en 2023, ce qui représente une croissance de 18,7%.

L'analyse met aussi en évidence le poids écrasant des formations offertes aux officiers de sapeurs-pompiers (96,5 % du total en 2023) par rapport à celles dispensées aux autres publics (3,5 %). Les élus et fonctionnaires territoriaux n'ont bénéficié en 2023 que de deux sessions de formation, totalisant 542 journées-stagiaires, tandis que le nombre de journées formation dispensées à des agents du secteur privé était de 2 741.

Tableau n° 2 : Volume annuel des formations dispensées (en nombre de journées stagiaires)

<i>Publics/Années</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020*</i>	<i>2021**</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>Officiers</i>	63 184	70 270	70 371	44 302	53 487	72 873	73 035
<i>Officiers SPP* du service de santé</i>	2 288	2 796	2 244	1 743	1 871	4328	2 997
<i>Officiers SPV** du service de santé</i>	3 294	4 130	4 428	1 948	1842	4272	4 640
<i>Autres agents FPT</i>	Non identifié à cette période			1294	2863	2904	2741
<i>Élus</i>	Non identifié à cette période			267	261	456	542
<i>Total tous publics hors international</i>	78 271	88 735	89 279	55 988	67 590	94 069	92 926
<i>Étrangers en France à l'international</i>	8 655	10 005	8 205	412	1 460	4 928	4 077

Source : ENSOSP (*SPP : sapeurs-pompiers professionnels **SPV : sapeurs-pompiers volontaires)

Au sein de la population des stagiaires, la part des sapeurs-pompiers professionnels est prédominante et constante dans le temps. Elle représente un peu plus des quatre cinquièmes des publics formés.

Tableau n° 3 : Répartition des publics formés par l'ENSOSP dans le total des journées formation (hors public étranger)

<i>En pourcentage</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Officiers de sapeurs-pompiers professionnels</i>	83,6	82,3	81,3	82,2	81,9	82,1	81,8
<i>Officiers de sapeurs-pompiers volontaires</i>	16,4	17,7	18,6	15	13,5	14,4	14,6
<i>Autres publics</i>	-	-	-	2,8	4,6	3,5	3,6
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Source : ENSOSP

En résumé, l'action de formation de l'ENSOSP demeure massivement orientée vers les officiers de sapeurs-pompiers et, parmi eux, vers les officiers de sapeurs-pompiers professionnels. Sa diversification vers des publics différents reste embryonnaire.

1.2.1.4 Des durées de séjour à l'ENSOSP à optimiser

La majorité des formations offertes sur le site de l'ENSOSP ont pour caractéristique d'occuper les élèves ou stagiaires pendant des durées longues, au cours desquels ils sont indisponibles dans leurs services d'affectation. Ces durées, pour les élèves lieutenants et les élèves colonels, vont jusqu'à 32 semaines. Elles sont les contreparties d'investissements bénéfiques à long terme dans les ressources humaines. Mais elles sont aussi génératrices à court terme d'un préjudice important pour les employeurs, qui s'en plaignent. Le président du conseil départemental de la Mayenne, président de la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), par exemple, a posé la question du « *format des formations* » au cours du conseil d'administration du 10 mars 2023. Par ailleurs, le coût d'une formation est directement corrélé à sa durée. Pour ces deux raisons, il est opportun, chaque fois que possible, de réduire les temps de formation sur place.

1.2.1.4.1 Des efforts à poursuivre pour limiter la durée des formations

Les publics accueillis à l'ENSOSP ne sont pas homogènes. Certains élèves découvrent les métiers qu'ils sont appelés à exercer. D'autres s'appuient sur des expériences antérieures, même si celles-ci ne se situaient pas au niveau de responsabilité d'un officier. Pour cette seconde catégorie d'élèves, l'arrêté du 22 août 2019 relatif aux formations des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires prévoit un régime de « dispenses de formation ». Selon les termes de l'article 7 de l'arrêté, « *la dispense de formation a pour objectif de prendre en compte les compétences ou les expériences déjà acquises pour réduire partiellement ou totalement la durée d'une formation en vue de sa validation* ». Selon l'article 10, la dispense est accordée au cas par cas par une commission, « *dont la composition est définie par chaque référentiel national d'évaluation ou guide national de référence pour statuer sur l'acquisition des blocs de compétences concernés, au regard des évaluations réalisées* ».

Dans la période récente, l'ENSOSP a constaté une augmentation significative du nombre de candidats sollicitant des dispenses, qui est passé de 83 en 2020 à 338 en 2024. Elle attribue à « *une meilleure adéquation entre le parcours de certification et les compétences existantes* » la hausse parallèle du taux de succès des demandes de dispense : ce taux est passé de 31,3% en 2020 à 85,5% en 2024. Cette évolution a été rendue possible par l'accompagnement spécifique offert aux responsables pédagogiques, afin qu'ils puissent mieux tenir compte de la diversité des parcours des candidats. Elle favorise, lors du recrutement, les candidats disposant de compétences immédiatement opérationnelles, et permet de mieux cibler les formations dispensées par l'ENSOSP.

L'impact des dispenses sur la durée des parcours de formation est important. La réduction de la durée peut par exemple, chez les élèves lieutenants de première classe, atteindre 10 semaines sur 32. Un parcours de formation de 17 semaines, prenant en compte des dispenses, a même été expérimenté en 2024 pour une formation de 24 lieutenants de 1^{ère} classe de sapeurs-pompiers professionnels. L'évaluation de cette formation étant positive, elle est reconduite en 2025.

1.2.1.4.2 Un enseignement à distance à développer

L'enseignement à distance est apparu à l'ENSOSP en 2016 et s'est beaucoup développé depuis la crise sanitaire de 2020/2021. Au sein des formations à distance, l'ENSOSP distingue deux modalités :

- les formations ouvertes à distance (FOAD), qui sont asynchrones, invitant les élèves à se connecter quand ils le peuvent et le souhaitent ;
- l'enseignement à distance (EAD), qui est synchrone, nécessitant la participation simultanée des élèves et des formateurs à une même session.

Le principal avantage des FOAD, qui sont apparues les premières, est d'étaler le temps globalement dévolu à la formation en espaçant les semaines d'exercice à Aix-en-Provence. Les FOAD facilitent aussi une montée en compétence progressive, les candidats arrivant à l'École mieux préparés. À partir de 2019, le mode de calcul des temps passés à se former à distance a évolué, en se fondant sur des équivalents jours de formation.

La crise sanitaire, en 2020 et 2021, a conduit l'École à déployer l'EAD à grande échelle, afin d'assurer la continuité de la formation des officiers.

Un rattrapage s'est produit en 2022, les retards de formation à résorber imposant une augmentation du nombre de journées stagiaires organisées sur place. Pourtant l'ENSOSP a continué à renforcer également son offre de formation hybride, qui s'impose désormais comme un élément essentiel de sa palette. Au cours du conseil d'administration du 13 décembre 2023, le directeur adjoint de l'École, qui est aussi son directeur des études, a indiqué que la part des formations dispensées à distance (FOAD et EAD confondues) avait atteint 10% du total des formations délivrées. Le pourcentage exact, pour l'année 2023, est de 13,26%, statistique en repli par rapport à celles de 2021 (17,99%) et de 2022 (19,76%).

Tableau n° 4 : Part de la formation à distance dans les formations de l'ENSOSP

<i>En nombre de journées et en %</i>		2019	2020	2021	2022	2023
<i>Journées stagiaires</i>	FOAD	4 905	4 575	4 821	7 938	5 643
	EAD	0	0	7 342	10 648	6 677
	Total	89 279	55 988	67 590	94 069	92 926
<i>Pourcentage du total des formations</i>	FOAD	5,49 %	8,17 %	7,13 %	8,44 %	6,07 %
	EAD	0	0	10,86 %	11,32 %	7,19 %
	Total	5,49 %	8,17 %	17,99 %	19,76 %	13,26 %

Source : ENSOSP

Que ce soit par le biais d'une réduction de la durée totale des formations ou par celui du développement de l'enseignement à distance, toute initiative visant à limiter le temps obligatoire de séjour des élèves sur le site d'Aix-en-Provence mérite d'être encouragée, dès lors qu'elle ne porte pas atteinte aux exigences pédagogiques, qui imposent notamment l'organisation d'exercices sur les plateaux techniques et avec les matériels dont dispose l'ENSOSP.

1.2.2 La faiblesse des activités éloignées du cœur de métier

Au-delà de sa mission centrale de prestataire de formations, l'ENSOSP est chargée par son décret statutaire du 7 juin 2004 modifié de mener trois activités, qui sont beaucoup moins développées que l'activité de formation. Il s'agit de l'animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers, de la conduite de recherches et d'études et de la mise en œuvre de coopérations internationales.

1.2.2.1 Une animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers qui pourrait être plus ambitieuse

Le rôle d'animation que doit jouer l'École nationale vis-à-vis des autres écoles de sapeurs-pompiers est fondé sur le décret statutaire, qui lui confie le soin de coordonner les formations, les recherches et les actions de coopération assurées. Cette coordination, l'ENSOSP doit l'effectuer « *en liaison avec les préfets de zone* ».

La seule disposition réglementaire qui apporte une précision sur la nature de cette coordination est l'article 18 de l'arrêté du 22 août 2019 relatif aux formations des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. Elle donne à l'ENSOSP une compétence consultative dans l'instruction des demandes d'agrément, ou de renouvellement d'agrément une fois tous les cinq ans, que doivent effectuer les SDIS, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et le bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM) pour délivrer des formations à

certaines spécialités. Pour le reste, l'application du principe fixé par le décret statutaire est dépendante de l'interprétation qu'en font les acteurs et de leurs possibilités concrètes.

Pour caractériser son activité d'animation du réseau des écoles départementales, l'ENSOSP, quand elle n'évoque pas sa compétence réglementaire d'avis sur les référentiels internes d'organisation des formations et d'évaluation (RIOFE) des SDIS, insiste sur l'importance d'un outil appelé ENASIS, qu'elle présente comme une « *plateforme de formation numérique* ».

L'acronyme « ENASIS » correspond à l'expression « *environnement numérique d'apprentissage des services d'incendie et de secours* ». Il s'agit d'un environnement numérique de travail et d'apprentissage développé sur *moodle*, qui a été lancé en 2016 par l'Entente Valabre, fusionné progressivement avec un autre outil du même type diffusé par le SDIS du Haute Garonne et repris, à compter du 1^{er} janvier 2023, par l'ENSOSP. 43 écoles départementales en sont parties prenantes, 6 conventions sont en cours de signature et 14 écoles supplémentaires ont manifesté un intérêt.

Les objectifs affichés du consortium ENASIS, qui bénéficie d'un financement du ministère de l'intérieur, sont de :

- renforcer l'offre de formation digitale pilotée par la DGSCGC et l'ENSOSP ;
- favoriser l'entraide et mutualiser le développement de parcours numériques ;
- partager et échanger des pratiques pédagogiques.

Outre la mise à disposition de ressources interactives via une médiathèque en ligne, ENASIS prend en charge l'organisation de webinaires et de classes virtuelles. Il veille à la sécurité et au traitement des risques cyber. Chaque SIS dispose au sein de la plateforme d'un espace personnalisable.

La reprise d'ENASIS par l'ENSOSP est encore récente, de sorte que l'École demeure prudente dans ses comptes-rendus. Elle indique par exemple que « *la coproduction des modules ou des parcours de formation mutualisés avec les SIS est engagée* » et qu'elle « *renforce progressivement l'animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers* ».

Usages et coûts d'ENASIS

Selon l'ENSOSP, 43 SDIS et écoles étaient intégrés à la plateforme au 17 décembre 2024 et huit conventions supplémentaires étaient en cours de mise au point. Le nombre d'utilisateurs individuels était de 73 400. 1 900 visites quotidiennes et 1 480 visiteurs uniques ont été recensés pendant la période précédant le 17 décembre 2024. Sur les douze mois précédant cette date, 676 590 affichages ont été recensés en moyenne chaque mois.

Les dépenses imputables à ENASIS ont été de 42 000 € en 2022, 59 000 € en 2023 et 159 000 € en 2024. Le nombre de services et écoles rattachés devraient passer à 50 en 2025 et à 80 en 2026. Les financements prévus dans le cadre de la LOPMI seraient de 50 000 € en 2024 et 400 000 € en 2025.

Pour animer le réseau des écoles, de sapeurs-pompiers, l'ENSOSP organise deux séminaires annuels destinés aux services d'incendie et de secours, en coopération avec le bureau « doctrine, formation et équipement (BDFE) » de la DGSCGC et le CNFPT. De plus, dans le

cadre de l'arrêté du 22 août 2019 modifié, elle rend un avis avant validation sur les règlements internes d'organisation de la formation et de l'évaluation (RIOFE) que les SIS rédigent pour organiser les formations des écoles de sapeurs-pompiers.

Mais indépendamment de l'ENSOSP, les SDIS prennent de nombreuses initiatives pour développer entre eux des coopérations et des mutualisations

Ainsi, en Île-de-France, les quatre départements de la grande couronne se concertent en permanence. Une visio-conférence entre directeurs a lieu chaque semaine. Une coopération est développée pour l'organisation des concours et examens professionnels, pris en charge par l'Essonne, y compris pour les trois départements voisins. Depuis 2013-2014, les achats de certains équipements matériels sont également mutualisés, un département pouvant procéder à des commandes pour le compte des quatre départements. Cette mise en commun des achats induit naturellement celle des formations qui utilisent ces équipements.

Dans les Pays de la Loire, les conventions signées entre les présidents des conseils départementaux du Maine-et-Loire et de la Mayenne pour organiser des sessions de formations communes entre les SDIS fournissent un autre exemple de coopérations interdépartementales spontanées, sans l'intervention de l'ENSOSP.

Dans deux domaines au moins, au-delà des examens, des achats et des actions de formation, une coopération renforcée serait susceptible de permettre d'importantes économies d'échelle, en Île-de-France comme ailleurs : l'écriture des référentiels, d'une part, l'usage des plateaux techniques et équipements, d'autre part.

Sur le premier sujet, le constat est celui des risques de redondance induits par la décentralisation. Alors que les besoins de formation sont en grande partie commun d'un département à l'autre, chaque service d'incendie et de secours se charge lui-même de transposer, pour les personnels qu'il a la charge de former, les référentiels nationaux d'activités et de compétences (RNAC) diffusés par la DGSCGC en référentiels internes d'organisation de la formation et de l'évaluation » (RIOFE).

Même si les fonctionnaires qu'elle forme, les officiers, ne sont pas de même niveau que ceux qui sont formés par les écoles des SDIS, une mutualisation poussée de la production des référentiels départementaux sous la direction de l'ENSOSP, concertée avec la DGSCGC, serait non seulement opportune, mais conforme à sa mission statutaire d'animation du réseau. Elle serait conforme aussi au schéma directeur national de la formation des sapeurs-pompiers diffusé sous le timbre de la DGSCGC en décembre 2022 (Cf. sous-partie 1.3 du schéma). Actuellement, la communication entre l'ENSOSP et les écoles départementales de sapeurs-pompiers se limite à une réunion par an dans chaque zone de défense, en présence du CNFPT et du bureau de la doctrine de la DGSCGC, au cours de laquelle une information descendante est proposée aux écoles des SDIS.

Sur le second sujet, l'ENSOSP indique qu'« *il existe une cartographie partielle des écoles et dispositifs de formation des SIS répondant à un cahier des charges défini par l'ENSOSP afin d'organiser des formations délocalisées dans les zones de défense, pour les emplois de chef de groupe, de chef d'agrès tout engin, ainsi que des formations d'encadrement* ». Sur la base de cette cartographie, l'École indique organiser « *des délocalisations, soit dans le cadre d'un continuum pédagogique, soit dans le cadre d'une limite capacitaire et infrastructurelle des sites de l'ENSOSP* ». La Haute-Marne, par exemple, département dont le nombre d'habitants n'excède pas 180 000, mais qui dispose d'un plateau technique complet, accueille ainsi des formations de l'ENSOSP, pour lesquelles l'École envoie

sur place des contingents de stagiaires, accompagnés de formateurs, pour des sessions de quelques jours. Cette pratique, encore peu développée, mérite d'être encouragée, dans la mesure où elle optimise l'utilisation des équipements disponibles sur le territoire et où elle est susceptible de rapprocher les sites de formation des lieux de résidence des stagiaires, leur évitant de coûteux déplacements jusqu'à Aix-en-Provence.

Tableau n° 5 : Formations délocalisées

<i>Nom de la session</i>	Nombre de sessions en 2022	Nombre de jours de formations en 2022	Nombre de sessions en 2023	Nombre de jours de formations en 2023
<i>Formation initiale SPV module tronc commun sécurité civile</i>	10	10	7	7
<i>Formation initiale SPV module secourisme SSSM</i>	3	6	3	–
<i>Chef de gro^{upe} - lieutenant 2ème classe</i>	7	70	0	0
<i>Chef de groupe SPV</i>	–	40	0	0
<i>DIU 3SM - Module urgence</i>	3	12	3	12
<i>Formation de sensibilisation des élus et cadres territoriaux à la GDC délocalisée</i>	1	2	3	6
<i>Chef de groupe délocalisé</i>	0	0	1	10
<i>Formation de Chef de Site délocalisée</i>		0	1	15

Source : ENSOSP

Complémentairement à la délocalisation de certaines de ses formations, l'ENSOSP coopère avec les SDIS pour y organiser des séquences d'immersion d'une à trois semaines pour ses élèves, dans le cadre des parcours de formation opérationnels et d'encadrement, du lieutenant à l'élève colonel.

1.2.2.2 Le bilan modeste des activités de recherche et d'études

L'ENSOSP s'est dotée le 1^{er} septembre 2014, soit dix ans après la publication de son décret statutaire qui prévoyait cette mission, d'un centre de recherche pluridisciplinaire. Le but de ce centre, appelé « centre d'études et de recherches interdisciplinaires sur la sécurité civile » (Cerisc), est de structurer, développer et valoriser la recherche au profit des acteurs de la sécurité civile et de faire évoluer les savoirs, les techniques et les équipements. En janvier 2024,

il est composé d'une équipe interne (7,5 ETP), de 26 chercheurs associés et d'un comité scientifique de 25 personnes, principalement des universitaires.

L'objectif du Cerisc est double :

- développer des projets de recherche individuels, comme des thèses de doctorat :
- participer à des projets de recherche collectifs, nationaux et européens, dans les domaines d'intérêt qui concernent la sécurité civile et la formation des officiers de sapeurs-pompiers.

S'agissant des thèses de doctorat, le bilan du Cerisc est modeste. Une seule nouvelle bourse de doctorat a été allouée chaque année depuis 2015. L'année 2018 fait exception, aucune bourse n'ayant été accordée cette année-là. A l'inverse, 2024 se distingue par le financement, en plus d'une thèse, d'un post-doctorat.

Les neuf thèses de doctorat financées à ce jour par l'ENSOSP l'ont été en partenariat avec quatre universités : Aix-Marseille, Nîmes, Université Haute-Alsace, Lyon 2, l'école ne disposant pas en interne d'une habilitation à diriger des recherches.

Les travaux accompagnés par l'École relèvent principalement du champ des sciences sociales, du droit, de l'économie. Ainsi, en 2019, une bourse a été accordée pour la réalisation d'un travail sur la « *mesure socio-économique des SIS* ». En 2020 a été décidé l'accompagnement d'une thèse sur « *une approche psychosociale des représentations et des pratiques de coopération d'acteurs professionnels en situation d'urgence* ». Seule la thèse commencée en mars 2023 porte sur un domaine technique : « *les phénomènes thermiques d'incendie confiné* ». La coopération mise en œuvre avec le Centre d'essai et de recherche (Ceren), le service homologue du Cerisc au sein de l'Entente Valabre, permet une certaine complémentarité, les travaux accompagnés par le Ceren étant dominés par les sciences dures et les sciences de l'ingénieur.

La participation de l'ENSOSP à des projets de recherche collectifs commence par des réponses à des appels à projets de recherche auprès d'administrations ou organismes nationaux, au titre desquels l'École cite la Délégation à la sécurité routière (DSR), l'Agence nationale de recherche (ANR) et la Banque publique d'investissement (BPI). Avec la DSR, par exemple, l'ENSOSP participe au projet « Espoir », qui vise à mieux connaître l'activité des sapeurs-pompiers en matière de secours routier, et sa liaison avec l'action de prévention de la sécurité routière

L'ENSOSP répond également à des appels d'offres européens. En 2024, elle participe à trois projets financés par la Commission européenne :

- le projet RESCUER⁷, qui a pour objectif d'élaborer une boîte à outils technologiques destinée à aider les primo-intervenants à améliorer leur capacité opérationnelle et leur sécurité dans des environnements hostiles ou sans infrastructures ; l'ENSOSP participe à la définition des besoins des utilisateurs, ainsi qu'à la préparation, à la réalisation et au suivi des démonstrations et tests des technologies déployées ;

⁷ RESCUER (« sauveteur » en français) est l'acronyme de : « *First responder-centered support toolkit for operating in adverse and infrastructure-less environments* ».

- le projet ALBATROS⁸, qui porte notamment sur le risque hydrogène, sur lequel l'ENSOSP détient une expertise, dans le domaine aéroportuaire :
- le projet RRADEW⁹, qui vise à développer des approches d'évaluation et de gestion des risques et de capacités technologiques dans le domaine nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC).

Les résultats des travaux de l'ENSOSP sont publiés dans une revue de l'école appelée *Perspectives : les cahiers scientifiques de l'ENSOSP* qui, pendant la période sous contrôle, a été publiée une ou deux fois par an. Il s'agit d'une « littérature grise » diffusant des études, et non pas de publications au sens académique du terme, la revue étant dépourvue de comité de lecture. Mais ces études mettent en valeur utilement les savoirs et savoir-faire de l'École et la nourrissent intellectuellement.

En 2017, le Cerisc a créé par ailleurs, en partenariat avec l'université de technologie de Troyes, une chaire de recherche dénommée « *gestion de crise* », destinée à s'intéresser notamment au fonctionnement des cellules de décision en situation de crise.

Enfin, le Cerisc contribue à l'animation de réseaux « métiers » adossés à un « portail national des ressources et des savoirs » (PNRS), qui met à la disposition des SIS une base de données sur l'état des connaissances dans leurs différents domaines d'action. Ce portail est le fruit de l'action de veille et d'analyse menée au sein de l'ENSOSP et de la communauté de travail qu'elle forme avec les SIS.

Cependant, même si elle a connaissance de certains travaux d'étude et de recherche menés par les SIS, l'École ne joue pas pleinement le rôle de coordination des recherches assurées par les écoles de sapeurs-pompiers que lui confie le décret statutaire de 2004. Elle n'a pas de visibilité, notamment, sur la programmation des travaux lancés par les écoles départementales.

1.2.2.3 Une coopération internationale qui n'a pas retrouvé son niveau d'avant-Covid

Cinquième et dernière mission statutaire de l'ENSOSP, la coopération internationale prend la forme de partenariats noués soit bilatéralement, soit par l'intermédiaire de la mission des relations internationales de la DGSCGC. Ces partenariats portent sur la formation d'officiers, soit en France soit à l'étranger, aux méthodes de commandement opérationnel et de gestion de crise.

L'École fait état de onze partenariats pluriannuels depuis sa création en 2004. Le premier d'entre eux a été établi dès 2004 avec l'École nationale de la protection civile d'Algérie. Les dix autres ont été signés à partir de 2013, avec les écoles homologues marocaine, tunisienne et espagnole, puis avec des corps de sapeurs-pompiers de pays comme le Luxembourg, Monaco et l'Andorre. Les partenariats signés avec des partenaires chinois (2017) et russes (2019) ont été suspendus.

⁸ ALBATROS est l'acronyme de : *Advanced systems and solutions for better practices against hazards in the aviation system*.

⁹ RRADEW est l'acronyme de : *Resilience to Radiological Events in Wartime*.

Indépendamment de ces accords pluriannuels, 91 partenariats ponctuels ont été conclus depuis 2010 ; les deux tiers d'entre eux l'ont été avec des corps de pompiers d'Espagne ou d'Andorre. Dans le tiers restant, Monaco, avec 11 partenariats, est particulièrement bien représenté. La dominante hispanophone de la coopération internationale de l'ENSOSP est illustrée également par le nombre des formations dispensées en France (62 entre 2010 et 2024) et en Amérique latine (15 entre 2018 et 2024).

Il est arrivé, en 2021-2022 et en 2024, que l'École soit intégrée dans des consortiums européens, pour répondre à des appels à projet de la Commission, mais ce type de coopération multilatérale demeure exceptionnelle.

Au total, l'activité de coopération internationale de l'ENSOSP, orientée majoritairement vers les pays hispanophones, n'a représenté en 2023 que 4,2% du total des journées stagiaires délivrées par l'ENSOSP. Après l'effondrement constaté pendant les années Covid, le public étranger n'a retrouvé, en 2022 et 2023, que la moitié du volume qu'il avait atteint en 2017 et 2018, époque où il représentait 10% du public de l'École.

Par ailleurs, la Cour n'a pas pu identifier d'initiatives qui concrétiseraient la mission dévolue à l'ENSOSP de coordination des actions de coopération assurées par les écoles de sapeurs-pompiers, et notamment la coordination ne se traduit par aucune initiative.

Ces différents constats plaident en faveur d'une réflexion concertée entre la direction de l'ENSOSP et sa tutelle, pour que l'action internationale de l'École fasse l'objet d'une réflexion stratégique débouchant sur la fixation d'objectifs et de priorités et la détermination d'une procédure de suivi.

1.2.3 Une évolution à envisager vers une approche institutionnelle plus intégrée.

Pour l'exercice de son cœur de métier, l'ENSOSP coopère de longue date avec l'Ecole d'application de la sécurité civile (EcASC). Les deux organismes veillent à harmoniser leurs offres de formation respectives, de manière à ce qu'elles soient complémentaires.

La construction en 2024 d'un bâtiment de l'ENSOSP sur l'emprise de l'Entente pour la protection de la forêt méditerranéenne, dont dépend l'EcASC, marque une étape supplémentaire dans la coopération. Offrant une surface de 1156 mètres carrés, ce bâtiment d'un coût de 4 M€ accueille des salles de cours, mais aussi des salles de mise en situation professionnelle, une salle d'animation avec des postes de travail. Le contexte, comme l'a expliqué le directeur de l'ENSOSP au conseil d'administration du 5 septembre 2023, est celui d'une « *synergie importante* » entre les deux écoles, de nature à « *permettre aux cadres des collectivités, à ceux de l'administration territoriale de l'État, d'être confrontés à ce qu'ils peuvent rencontrer sur le terrain sur la base des scénarios qui se sont produits : la tempête Alex, Seveso sur la partie Lubrizol en Seine-Maritime, les importants feux de forêt comme en Gironde, les inondations dans le Gard ou ailleurs, etc.* ».

Le rapprochement entre l'ENSOSP et l'Entente s'inscrit ainsi dans la perspective d'un élargissement de leurs missions à la formation à la gestion de crise en général, dont l'importance stratégique ne peut qu'augmenter à mesure que s'amplifieront les conséquences du changement climatique. Certes, les histoires respectives des deux institutions sont différentes. L'Entente pour la protection de la forêt méditerranéenne résulte d'une initiative des collectivités territoriales, tandis que l'ENSOSP a été créée par l'Etat. L'Entente s'est constituée dès 1967,

alors que l'École nationale des officiers de sapeurs-pompiers n'a été créée que vingt ans plus tard. Comme le soulignait déjà la Cour dans ses observations définitives d'octobre 2019 sur la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (DGSCGC)¹⁰, l'intérêt général commande pourtant de rapprocher davantage encore les deux entités, situées à quelques kilomètres l'une de l'autre.

La DGSCGC est défavorable à une fusion de l'ENSOSP et de la seule EcASC car, selon elle, l'Entente « *porte d'autre missions que les missions de formation, notamment des missions de prévention et d'éducation de la population sur les risques de feux de forêt* », financées notamment « *par les recettes de formation de l'établissement* ». Toujours selon la DGSCGC, « *une fusion des missions de formation avec celle de l'ENSOSP déstabiliserait le modèle financier de l'Entente* ».

Le second argument présenté par la DGSCGC est que la fusion serait inutile puisque « *sur le plan pédagogique, la complémentarité existe déjà* » entre les deux établissements et que « *la construction du bâtiment de mise en situation professionnelle de l'ENSOSP sur le site de l'Entente sera de nature à favoriser le rapprochement des deux structures* ».

Enfin, la DGSCGC fait état de la recherche d'une « *mutualisation renforcée, à travers la création d'une structure de droit souple* », dont elle ne précise pas la nature. Selon l'ENSOSP, qui partage l'argumentation de sa tutelle, cette entité « *de droit souple* » serait « *placée sous l'autorité de la DGSCGC* » et « *portée par l'ENSOSP* ». Elle aurait vocation à rapprocher tous les organismes « *en charge de formation dans l'écosystème sécurité civile* ».

Sur le plan juridique, la direction du budget fait remarquer à bon escient la différence de statut entre les deux structures, l'une étant un établissement public de l'Etat et l'autre un établissement public local.

Compte tenu des réticences exprimées tant par la DGSCGC que par l'ENSOSP, et de la circonstance que l'Entente n'a pas été mise en situation de donner son point de vue, la Cour ne préconise pas la fusion de l'ENSOSP et de l'EsCAC. Elle encourage cependant les parties prenantes à poursuivre leur rapprochement et à développer davantage encore leurs complémentarités.

Le rapprochement de ces deux entités aux missions et aux activités voisines devrait être l'occasion de créer des liens encore plus étroits avec le centre national civil et militaire de formation et d'entraînement NRBC-E (CNCMFE), implanté sur le site même de l'ENSOSP et qui concourent également à la formation à la gestion de crise. Avec ce centre aussi, une intensification de la coopération apparaît possible et souhaitable.

Une telle évolution serait conforme aux objectifs énoncés dans le quatrième axe stratégique du schéma directeur national des formations des sapeurs-pompiers de décembre 2022, qui vise à « *créer une filière d'excellence de formation de sécurité civile* » en rapprochant l'ENSOSP, l'Entente et le CNCMFE. Elle va dans le sens souhaité par la DGSCGC d'une plus grande synergie entre les entités constitutives de « *l'écosystème de la sécurité civile* ».

¹⁰ Cf. La direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (DGSCGC), Observations définitives ; Cf. recommandation n°2 : « *Envisager le rattachement de l'École d'application de la sécurité civile (l'EcASC) à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP).* » Au moment de la publication du rapport, le secrétaire général du ministère de l'intérieur avait fait part de son accord sur cette recommandation.

De même conviendra-t-il de tirer tous les bénéfices, pour développer les formations à la gestion de crise, de la convention de partenariat du 22 juillet 2021 entre l'ENSOSP et l'Institut des hautes études du ministère de l'intérieur (IHEMI), dont la mission est de « réaliser des programmes d'études et des produits de formation sur les questions d'administration territoriale, de sécurité intérieure et de gestion de crise ».

1.3 Une gouvernance satisfaisante malgré la nécessité de rééquilibrages

L'article 4 du décret statutaire du 7 juin 2004 modifié prévoit que « l'école est administrée par un conseil d'administration et dirigée par u' directeur assisté d'un directeur adjoint et d'un secrétaire général ». L'article 23 crée un conseil de perfectionnement, qui est « l'instance de réflexion et de proposition de l'école en matière pédagogique ».

Il existe par ailleurs, bien que non prévu dans les statuts, un comité scientifique, qui contribue à orienter, définir et évaluer la politique de recherche.

1.3.1 Un conseil d'administration hétérogène mais efficace

1.3.1.1 Un tripartisme contesté mais éprouvé

Le conseil d'administration de l'ENSOSP est composé de 24 membres :

- Huit représentants de l'État, dont, trois de droit : le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) ; le directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) du ministère de l'intérieur ; la directrice des sapeurs-pompiers de la DGSCGC ;
- huit représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, dont : le président de Départements de France et un autre membre de Départements France ; le président de l'Association des maires de France ; deux membres du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours élus par les présidents de ces conseils ; trois membres du conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ;
- huit représentants des usagers et personnels de l'École, dont le président de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France ; le président de l'association nationale des directeurs et directeurs adjoints des services d'incendie et de secours ; deux officiers de sapeurs-pompiers professionnels choisis par les représentants élus du personnel au sein des commissions administratives paritaires nationales des officiers

À défaut de siéger personnellement, les membres du conseil d'administration peuvent être représentés.

Le président du conseil d'administration est nommé par décret, sur proposition du ministre chargé de la sécurité civile, pour une durée de trois ans. Il est choisi parmi les administrateurs représentant les collectivités territoriales, les conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours ou le centre national de la fonction publique

territoriale. Il n'a pas de suppléant, mais le décret prévoit, dans son article 11, qu'« *en cas d'absence momentanée ou d'empêchement du président, la présidence de séance est assurée par le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises ou son représentant* ».

En pratique, la présidence du conseil a été assurée pendant toute la période sous contrôle par Madame Martine Vassal, présidente du conseil départemental Bouches-du-Rhône, première vice-présidente de Départements de France, dont la première nomination date d'un décret du 25 novembre 2015.

La composition du conseil d'administration est contestée par Départements de France, qui, par la voix de sa commission SDIS, « *s'est unanimement et très fortement exprimée sur le poids insuffisant des élus locaux dans la gouvernance de l'école* ». Départements de France considère que « *le maintien des trois collèges (État, élus CNFPT compris, sapeurs-pompiers) est indispensable car cohérent avec la spécificité de l'établissement* », mais que « *en revanche le poids relatif des collèges doit mieux tenir compte des contributions au financement de l'école* »¹¹. M. Olivier Richefou, président du conseil départemental de la Mayenne et président de la commission nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), s'est exprimé à plusieurs reprises dans le même sens au conseil d'administration de l'ENSOSP, dont il membre¹². L'organisme ne conteste pas directement la part prise par l'État, mais indique que, « *si la place du CNFPT est légitime, le poids relatif de ses représentants paraît surdimensionné au regard des apports réels, pédagogiques ou financiers* ». De même, il juge nécessaire la présence de représentants de la profession au conseil, mais il émet une réserve sur le niveau de cette représentation¹³.

Dans le jeu d'acteurs, dont tous les protagonistes s'accordent à dire qu'il s'est apaisé depuis l'adoption du contrat d'établissement 2022-2026, la tension la plus forte est celle qui caractérise les relations entre les représentants des départements et le CNFPT, établissement collecteur des cotisations obligatoires versées par les départements. Il est significatif à cet égard que les réunions préparatoires aux conseils d'administration que tiennent, avec la direction de l'École, la DGSCGC et le CNFPT, considérés comme les financeurs, n'associent pas les employeurs, singulièrement les conseils départementaux, dont les représentants au conseil d'administration se plaignent d'être tenus à l'écart¹⁴. De même, ceux-ci s'étonnent-ils qu'en cas d'indisponibilité de la présidente du conseil d'administration, ce soit le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises qui la remplace, et non pas l'autre représentant de Départements de France membre du conseil. La présidente du conseil d'administration, qui est

¹¹ Réponse de Départements de France à un questionnaire de l'inspection générale de l'administration (IGA), 28 janvier 2022.

¹² « *C'est une présidente de département qui préside le conseil d'administration, mais peut-être qu'il peut y avoir plus de représentants des conseils d'administration des SIS par exemple au sein de ce même conseil d'administration.* », déclaration de M. Olivier Richefou au conseil d'administration de l'ENSOSP du 8 octobre 2020 ; « *Tout cela suppose (...) une modification de la gouvernance de l'École, les élus et les SDIS contribuent à près de 80% du budget, et nous souhaitons globalement avoir au conseil d'administration une gouvernance dans laquelle il y a plus d'élus représentés.* », déclaration de M. Olivier Richefou au conseil d'administration de l'ENSOSP du 21 octobre 2021, rappelée notamment au cours des séances du conseil du 18 novembre 2021 et du 22 juin 2022.

¹³ Réponse de Départements de France à un questionnaire de l'inspection générale de l'administration (IGA), 28 janvier 2022.

¹⁴ En réponse, la direction de l'ENSOSP fait valoir que des représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont conviés à participer à une commission consultative, « *qui leur permet d'appréhender et de préparer, en amont du CA, l'ensemble des dossiers* ».

la première vice-présidente de Départements de France, demande elle-même à avoir pour suppléant un membre du collège des représentants des collectivités territoriales.

Si la modification des équilibres dans la composition du conseil d'administration ne lui apparaît pas indispensable dans un contexte où la sécurité civile demeure une compétence régaliennne de l'Etat, à laquelle concourent les collectivités territoriales, la Cour considère en revanche que la demande de choisir, en cas d'absence momentanée ou d'empêchement, le remplaçant du président ou de la présidente du conseil d'administration parmi les représentants des collectivités devrait pouvoir être satisfaite.

1.3.1.2 Des administrateurs pleinement engagés malgré des divergences d'intérêts

Entre 2017 et 2023, le conseil d'administration s'est réuni trois ou quatre fois chaque année. Malgré le nombre de ses mandats, la présidente, Madame Martine Vassal n'a dû s'excuser que trois fois¹⁵, laissant dans ce cas la présidence dans les mains du DGSCGC. Elle a présidé activement toutes les autres réunions.

Au-delà du cas de la présidente, les procès-verbaux des conseils mettent en évidence une assiduité de ses membres. Ils montrent que les ordres du jour couvrent tous les sujets relevant de sa compétence et que les débats sont approfondis. Les points de vue sont exprimés avec franchise par les participants, mais pendant la période sous revue, l'expression des désaccords est restée maîtrisée.

Entre 2017 et 2023, de nombreux défis ont été évoqués et surmontés par le conseil d'administration.

Ainsi la création, par un décret n° 2016-2002 du 30 décembre 2016, d'un cadre d'emploi nouveau de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels, a imposé la mise en œuvre par l'ENSOSP de la formation initiale, à partir de septembre 2018, d'une promotion par an d'élèves colonels, en plus des formations initiales de lieutenant de première et deuxième classe, de capitaine et de sapeurs pompier professionnels du service de santé. Dès le conseil d'administration du 5 octobre 2017, le directeur de l'ENSOSP a signalé que cette formation supplémentaire, dont il évaluait le coût à 1,7 à 2 M€ en année pleine¹⁶, ne pourrait pas être financée par les ressources issues de la sur-cotisation destinée à financer les formations des officiers. Les réunions suivantes du conseil ont permis de dégager une solution qui a évité une crise : le CNFPT a accepté d'utiliser, pour abonder le budget de l'ENSOSP, une partie des excédents de son budget annexe dévolu à la formation de tous les sapeurs-pompiers professionnels.

Les conséquences de la crise sanitaire de 2020-2021 ont également donné lieu à des échanges nourris, portant tant sur le ralentissement de l'activité pendant la crise que sur l'effort de rattrapage programmé en 2022. La mobilisation de l'École, en février 2020, pour participer à l'accueil de ressortissants européens rapatriés de Wuhan, a été évoquée au conseil

¹⁵ Les 29 juin 2017, 7 mars 2019 et le 11 mars 2021.

¹⁶ Ce surcoût s'explique par le fait que la réforme diffère jusqu'à la fin de leur formation l'affectation des élèves dans des fonctions de directeur ou de directeur adjoint de SDIS. Dans l'intervalle, leur rémunération est à la charge de l'ENSOSP.

d'administration du 8 octobre 2020, qui a pris note avec satisfaction de la subvention accordée à l'ENSOSP par l'Agence régionale de santé, pour couvrir les frais de cette intervention exceptionnelle.

Le modèle de financement de l'École, « serpent de mer » pour les uns, « marronnier » pour les autres, avait donné lieu pendant la période précédente à des échanges tendus. Il a continué à faire débat en 2017 et les années suivantes. Mais le contrat d'établissement, longtemps présenté comme « l'Arlésienne » par la présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône, a été adopté à l'unanimité du conseil le 22 juin 2022, tout comme son avenant le 13 décembre 2023. En fixant un cadre financier pluriannuel, ces deux documents ont apaisé les relations entre les parties prenantes.

Le projet, puis la construction d'un nouveau site à Gardanne, sur l'emprise de l'Entente Valabre, pour accompagner la diversification en cours de l'offre de formation de l'ENSOSP, a été évoqué le 18 novembre 2022, le 10 mars 2023 et le 5 septembre 2023.

Les sujets comptables et financiers, bien qu'assez techniques, ont été abondamment traités. Le conseil d'administration s'est penché par exemple, le 15 mars 2018, sur la démarche de maîtrise des risques et de contrôle interne financier ; le 31 août 2021, sur les résultats d'un audit mené par la DRFIP¹⁷ ; le 5 septembre 2023 sur un audit des coûts de formation et la mise en place d'une comptabilité analytique.

Ainsi le conseil d'administration de l'ENSOSP joue pleinement son rôle, se saisissant de tous les sujets relevant de sa compétence, les examinant en détail, prenant en compte la variété des points de vue et validant ou arbitrant ce qui doit l'être.

1.3.2 Le conseil de perfectionnement et le comité scientifique : deux instances à rapprocher

1.3.2.1 Le conseil de perfectionnement

Le conseil de perfectionnement est une instance consultative prévue par l'article 23 du décret statutaire du 7 juin 2004 modifié, qui précise qu'il est « *l'instance de réflexion et de proposition de l'école en matière pédagogique* ». L'article 24 lui donne une compétence d'avis « *sur le contrat d'établissement, le programme annuel des formations, des recherches, des études et des actions de coopération* ». Le conseil est consulté également sur les « *conventions de coopération avec d'autres établissements, publics ou privés, français ou étrangers* », qui peuvent avoir pour objet de « *permettre aux élèves d'obtenir un diplôme national* ».

Font partie du conseil de perfectionnement 22 membres, dont six enseignants ou chercheurs, et quatre personnalités qualifiées. Les autres membres sont des représentants de ministères, du CNFPT et des personnels d'encadrement des SDIS, auxquels s'ajoutent deux chefs d'états-majors de zone. Le président du conseil de perfectionnement est nommé par le ministre chargé de la sécurité civile. Depuis l'arrêté du ministre de l'intérieur du 25 juillet 2023,

¹⁷ L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), rapport d'audit n° 2020-013-001, direction régionale des finances publiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département des Bouches-du-Rhône, octobre 2020.

il s'agit d'un enseignant-chercheur de l'institut universitaire de technologie de Marseille-La Ciotat.

Le fonctionnement du conseil de perfectionnement fait l'objet d'un règlement intérieur, qui n'a pas été mis à jour depuis son adoption par le conseil d'administration du 7 octobre 2010. Il repose sur l'existence de quatre commissions, centrées sur les thématiques suivantes :

- santé et secours à personne ;
- gestion, techniques et spécialités opérationnelles, ingénierie des risques et des crises ;
- gestion administrative des SDIS ;
- management et pilotage des organisations.

En pratique, tout projet de délibération de portée pédagogique est soumis au conseil de perfectionnement avant d'être présenté au conseil d'administration. Le conseil de perfectionnement, qui se réunit en moyenne trois fois par an, examine par exemple les questions relatives :

- aux parcours, aux contenus et à l'évaluation des formations ;
- à la planification et aux calendriers de formation ;
- à l'organisation de la fonction pédagogique au sein de l'École ;
- aux activités d'étude et de recherche ;
- aux colloques et journées d'études organisés à l'École.

Sont également présentés au conseil les nouveaux référentiels internes d'organisation de la formation et de l'évaluation (RIOFE). Le projet de contrat d'établissement a fait l'objet d'une réunion exceptionnelle le 16 juin 2022, son avenant d'une autre réunion exceptionnelle, le 30 novembre 2023.

L'examen des procès-verbaux des réunions tenues depuis 2017 montre que les sujets abordés font l'objet de présentations et de débats approfondis. Bien que contrainte par le nombre élevé de ses membres et le formalisme qui en découle, cette instance joue le rôle que lui confère le décret statutaire de l'ENSOSP : il oblige les responsables de la fonction pédagogique de l'École à rendre compte de façon détaillée de leur organisation, de leurs activités et de leurs projets, tout en leur apportant des éclairages utiles.

1.3.2.2 Le comité scientifique

À la différence du conseil de perfectionnement, le comité scientifique de l'ENSOSP n'est pas un organe statutaire. Il s'agit néanmoins d'une instance consultative importante, qui est chargée de produire et d'évaluer la politique de recherche du centre d'études et de recherche interdisciplinaires sur la sécurité civile (CERISC), qui est lui-même une composante de l'ENSOSP.

En 2024, le comité scientifique est composé de 16 membres, qui sont majoritairement des universitaires, en activité ou retraités, et qui sont répartis dans différentes commissions spécialisées. Adossé de fait au CERISC, le comité est animé par sa responsable, elle-même titulaire d'une thèse.

Les missions du comité scientifique sont théoriquement les suivantes :

- définir les thèmes de recherche en adéquation avec les axes stratégiques en cours et pour les différentes disciplines représentées en sciences sociales et en sciences de l'ingénieur ;
- proposer des sujets de doctorat ou des sujets de mémoire (stagiaires officiers) en lien avec les activités et les besoins de l'ENSOSP ;
- valider la nomination des chercheurs associés ;
- proposer et conforter les programmes des colloques, journées professionnelles, notamment ;
- proposer et conforter le sommaire des numéros de la revue scientifique de l'École ;
- rédiger des publications scientifiques ;
- expertiser et évaluer les travaux académiques en cours : articles de recherche, ouvrage, thèses de doctorat.

En pratique, le comité scientifique ne se réunit qu'une fois par an. Selon la direction de l'École, sa contribution réside principalement dans la proposition et la rédaction d'articles pour la revue interne et dans la sélection de communication pour le colloque biennal qu'elle organise sur « *la recherche sur la sécurité civile* ». Son avis scientifique sur les travaux en cours est jugé précieux, dans la mesure où il permettrait de les ancrer dans le monde universitaire et académique et d'être éclairé par un regard expert. Selon le président du comité, cet avis scientifique est enrichi par les contacts entretenus avec l'Institut d'études politiques de Paris, et notamment son laboratoire spécialisé CrisisLab, ainsi qu'avec le laboratoire central de la préfecture de police de Paris et le réseau des écoles de service public (RESP).

Dans les faits, la contribution effective du comité scientifique est aussi modeste que l'activité du Cerisc. Certes, la direction de l'ENSOSP assure « *coconstruire* » avec le comité des sujets de thèses et « *codévelopper* » avec lui des idées d'ouvrages et des projets de recherche. Pour autant, la valeur ajoutée concrète du comité scientifique n'apparaît pas décisive pour l'École. Pour dynamiser ses travaux, il serait opportun de le rapprocher du conseil de perfectionnement.

La direction de l'ENSOSP considère que le rapprochement proposé n'est « *pas pertinent* ». Selon elle, « *le lien entre les deux instances est très fort mais leur objet n'est pas le même.* » Elle insiste sur le rôle central du comité scientifique dans le choix des thèmes de thèses et l'exploitation de leurs résultats, tout en soulignant que la valorisation des travaux de recherche peut passer par d'autres voies que celle d'une traduction dans la formation des officiers. Elle conforte ainsi le constat d'un découplage entre l'ingénierie de formation, prise en charge par le conseil de perfectionnement, et l'activité recherche proprement dite, qui demeure marginale dans le fonctionnement concret de l'ENSOSP.

Confirmant son analyse, la Cour considère qu'une mise en synergie des deux instances permettrait de nourrir les réflexions sur les évolutions de l'offre de formation de l'École par les avancées de la recherche sur les enjeux à venir de la politique de sécurité civile. Cette évolution procurerait dans le même temps des débouchés plus opérationnels aux travaux impulsés par le Cerisc. Une première étape pourrait être la désignation d'un président commun au conseil de perfectionnement et au comité scientifique, dans la perspective d'une fusion ultérieure des deux instances.

1.3.3 Une direction valorisant les métiers au détriment de la fonction support

L'article 5 du décret statutaire du 7 juin 2004 modifié prévoit que l'ENSOSP, administrée par un conseil d'administration, est « *dirigée par un directeur assisté d'un directeur adjoint et d'un secrétaire général* ».

L'histoire récente de l'École montre l'intérêt qui s'attache à la présence d'un directeur adjoint aux côtés du directeur. Par deux fois l'emploi de directeur s'étant trouvé vacant, un intérim a été assumé par le directeur adjoint :

- du 1^{er} octobre 2022 au 31 décembre 2022¹⁸ ;
- du 16 juillet au 18 août 2024¹⁹.

La continuité du pilotage de l'institution a été d'autant mieux assurée que le directeur adjoint assumait parallèlement la fonction de directeur des études et qu'il avait été étroitement associé à toutes les décisions importantes concernant la vie de l'École. Sa qualité d'officier de sapeur-pompier professionnel, qui était aussi celle des directeurs qu'il remplaçait, a également contribué à la fluidité du processus.

Grâce au profil du directeur et du directeur adjoint, l'ENSOSP bénéficie de grands atouts pour que, dans sa composante « métier », la direction soit convenablement incarnée et exercée. Il importe, et le décret le prévoit, que le directeur puisse s'appuyer aussi, pour garantir une gestion sûre et efficace de l'établissement, sur un autre collaborateur de haut niveau disposant de compétences de gestion qui complètent celles des officiers de sapeurs-pompiers. Il convient à cette fin de mieux valoriser la fonction « secrétariat général » dans la direction de l'École. La proposition de la DGSCGC et de la direction de l'ENSOSP de revaloriser le poste de secrétaire général en l'inscrivant dans la liste des emplois fonctionnels lui paraissant favoriser la valorisation recherchée, la Cour en recommande la mise en œuvre.

Recommandation n° 1. (DGSCGC, ENSOSP) : Renforcer la place du secrétariat général dans l'équipe de direction de l'ENSOSP en inscrivant le poste de secrétaire général dans la liste des emplois fonctionnels du ministère de l'intérieur

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Parmi les cinq missions dévolues à l'ENSOSP par le décret fondateur du 7 juin 2004 modifié, la formation des officiers de sapeurs-pompiers est la mission première. Elle constitue le cœur de métier de l'École et accapare l'essentiel de ses moyens. Les activités de formation sont en croissance forte depuis 2017, malgré le ralentissement imposé provisoirement par la crise sanitaire. L'ENSOSP apporte dans ce domaine une valeur ajoutée spécifique et reconnue, dans un écosystème caractérisé par un réseau d'écoles départementales destinés aux sapeurs-

¹⁸ Arrêté du ministre de l'intérieur et des outre-mer du 30 septembre 2022.

¹⁹ Arrêté du ministre de l'intérieur et des outre-mer du 9 juillet 2024.

pompiers non-officiers et quelques institutions nationales formant les officiers à certaines spécialités.

À l'intérieur de ce réseau, l'ENSOSP coopère étroitement avec l'école d'application de la sécurité civile (EcASC), située à Gardanne, à quelques kilomètres de son site principal. Comme le soulignait déjà la Cour dans ses observations définitives d'octobre 2019 sur la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (DGSCGC), l'intérêt général commande de rapprocher davantage encore les deux entités. Le partenariat avec d'autres institutions, comme le centre national civil et militaire de formation et d'entraînement NRBC-E (CNCMFE), implanté sur le site de l'ENSOSP, ou l'Institut des hautes études du ministère de l'intérieur (IHEMI) gagnerait également à être renforcé, dans une logique de diversification des publics et de développement d'une offre de formation ouverte sur la gestion de crise.

Pour l'exercice des autres missions de l'École, le bilan est pour l'instant modeste, qu'il s'agisse de l'animation du réseau des écoles départementales, des activités d'études et de de recherche ou des actions de coopération internationale.

Si les tensions fortes entre parties prenantes appartiennent au passé, la gouvernance de l'établissement demeure complexe. Fondé sur le tripartisme (État, collectivités, représentants des personnels), la composition du conseil d'administration est régulièrement contestée, notamment par les présidents des conseils départementaux, qui aimeraient être mieux représentés, compte tenu de l'importance de leurs contributions financières, et davantage associés à la préparation des conseils d'administration. Mais en l'état, le fonctionnement concret de la gouvernance apparaît satisfaisant.

D'autres ajustements pourraient également être décidés pour augmenter l'efficacité de la gouvernance et du fonctionnement de l'École. Le conseil de perfectionnement et le comité scientifique pourraient être utilement rapprochés. Il convient surtout de mieux valoriser le secrétariat général dans la direction de l'École, en implantant un emploi fonctionnel à sa tête.

2 UN MODELE DE FINANCEMENT COMPLEXE, UNE GESTION FINANCIERE A RENFORCER

2.1 Un modèle de financement fondé sur trois contributions de niveau inégal

2.1.1 Un modèle complexe

Aux termes de l'article 26 du décret n°2004-502 du 7 juin 2004 modifié relatif à l'ENSOSP, les recettes de l'École sont notamment constituées par : « a) Les subventions de l'État ; / b) La contribution versée par le Centre national de la fonction publique territoriale ; / (...) / e) Les produits des activités de l'établissement ; »

Le financement de l'ENSOSP repose ainsi sur trois grandes sources : les subventions versées par le CNFPT, celles versées par l'État et les ressources propres issues de l'activité de

l'École. Dans les faits, le financement de l'École est assuré, pour l'essentiel, directement ou indirectement, par les services d'incendie et de secours (SIS), qui versent des cotisations au CNFPT et règlent par ailleurs des factures directement à l'ENSOSP. Il convient en effet de distinguer :

- les formations initiales obligatoires, prises en charges au titre de la cotisation générale;
- les formations d'avancement, de spécialisation et à certains emplois, opérationnels et managériaux, qui sont demandées par les SIS, en dehors du champ couvert par le CNFPT et qui donnent lieu à des facturations de la part de l'ENSOSP.

Les montants versés par les SIS au CNFPT font ensuite l'objet d'un reversement vers l'ENSOSP, partiel et négocié pour la cotisation obligatoire, intégral s'agissant de la surcotisation. Ces montants sont retracés dans un budget annexe du CNFPT, structurellement excédentaire, ce qui est générateur de contestations de la part des services d'incendie et de secours et de l'ENSOSP.

2.1.2 Une dépendance forte de l'ENSOSP au financement du CNFPT

Le tableau des ressources de l'ENSOSP fait apparaître le CNFPT comme le premier financeur de l'École.

Tableau n° 6 : Recettes de l'ENSOSP par origine

<i>En M€ et en %</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Part des recettes totales (2023)
<i>Recettes propres</i>	7,16	10,28	9,55	8,52	15,27	13,96	11,78	35,1 %
<i>Financement CNFPT²⁰</i>	10,44	10,52	13,85	12,47	10,6	17,2	15,80	47,1 %
<i>Dont 0,9%</i>	2	1,2	2,8	2	1,8	7,2	5,5	16,4 %
<i>Dont 0,86%</i>	8,44	9,32	11,05	10,47	8,8	10	10,3	30,7 %
<i>Financement État</i>	6,2	6,4	6,31	5,47	5,41	5,30	5,78	17,2 %
<i>Recettes fléchées</i>	0,12	0,07	0,29	1,66	0,62	0,87	0,21	0,6 %
<i>Total</i>	23,92	27,28	30,02	28,17	31,92	37,34	33,59	100 %

Source : ENSOSP

²⁰ Les montants indiqués sont ceux encaissés par l'ENSOSP lors de l'année considérée : les sommes votées et notifiées par le CNFPT au titre d'un exercice peuvent faire l'objet d'un versement différé (par exemple pour les exercices 2019 ou 2022), ce qui fait apparaître des différences entre les comptes financiers de l'ENSOSP et le budget annexe du CNFPT.

2.1.2.1 Un financement du CNFPT reposant sur deux piliers

Pour les formations initiales obligatoires, les SIS s'acquittent auprès du CNFPT d'une cotisation générale, majorée d'une surcotisation destinée spécifiquement au financement de la formation des élèves officiers, ainsi que des charges salariales qui leur sont associées.

Les ressources issues du financement par le CNFPT se décomposent donc en deux principales sources, alimentées par les versements effectués par les services d'incendie et de secours :

- une part issue de la cotisation générale, prévue à l'article L. 451-17 du code général de la fonction publique²¹ et assise sur « la masse des rémunérations versées aux agents travaillant dans les services placés sous l'autorité du président du conseil régional ou du président du conseil départemental » (article L. 451-18 du même code) ; le taux de cette cotisation générale est de 0,9 %, auquel s'ajoute un taux complémentaire de 0,1 %, depuis le 1^{er} janvier 2022, afin de faire face aux besoins de financement des frais de formation des apprentis ; la cotisation générale est versée par les SIS au CNFPT. Le montant reversé à l'ENSOSP est fixé par une convention annuelle conclue avec le CNFPT et encadrée par un échéancier pluriannuel intégré au contrat d'établissement. Or, l'offre de formation du CNFPT ne couvrant pas tous les besoins des SDIS²², la somme imputée sur le budget annexe n'est pas totalement consommée ; l'excédent est versé en partie à l'ENSOSP. Selon le CNFPT, cet excédent serait en voie de réduction ;
- une part issue de la contribution exceptionnelle, prévue par la loi du 26 janvier 1984 dans sa version modifiée par la loi du 25 novembre 2021 et codifiée à l'article L. 451-19 du code général de la fonction publique²³, également appelée cotisation additionnelle ou surcotisation, pour laquelle le CNFPT est simplement collecteur et redistributeur. Son taux, fixé par le CNFPT sur proposition de la CNIS, est actuellement de 0,86 % de la masse salariale de l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels. Cette subvention a vocation à financer la formation des élèves officiers ainsi que les charges salariales qui leur sont associées. Elle est entièrement reversée à l'ENSOSP par le CNFPT.

²¹ « Les ressources du Centre national de la fonction publique territoriale sont constituées par :
1° Une cotisation obligatoire versée par les communes, les départements, les régions, leurs établissements publics et les maisons départementales des personnes handicapées, qui ont au moins, au premier janvier de l'année de recouvrement, un emploi à temps complet inscrit à leur budget. Cette cotisation est due à compter de la date d'effet de l'affiliation de la collectivité ou de l'établissement intéressé. »

²² L'article 16 de l'arrêté du ministre de l'intérieur du 22 août 2019 relatif aux formations des sapeurs-pompiers et volontaires interdit au CNFPT de dispenser des formations aux emplois et activités, opérationnels ou d'encadrement, qui ne peuvent être assurées que par l'ENSOSP pour les officiers, et les SDIS pour les non-officiers.

²³ « La cotisation obligatoire au Centre national de la fonction publique territoriale mentionnée au 1° de l'article L. 451-17 est assortie d'une majoration affectée au financement de la formation des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et des charges salariales relatives aux élèves officiers. Cette majoration est assise sur la masse des rémunérations versées aux sapeurs-pompiers professionnels dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 451-18. Son taux est fixé annuellement par le conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale, sur proposition de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, dans la limite d'un plafond ne pouvant excéder 2 %. L'utilisation de cette majoration ainsi que de la cotisation de base est retracée dans un budget annexe au budget du Centre national de la fonction publique territoriale. »

2.1.2.2 Des excédents du budget annexe partiellement reversés à l'ENSOSP

Les dispositions de l'article L. 451-19 du code général de la fonction publique rendent obligatoire de retracer dans un budget annexe du CNFPT les sommes recouvrées au titre de la formation des pompiers et l'usage qui en est fait. Ce budget annexe est excédentaire depuis plusieurs exercices.

Cet excédent est lié à la spécificité très forte du métier de sapeurs-pompiers, qui diffère des autres publics formés par le CNFPT. Ce dernier ne peut proposer, en l'état de la réglementation, qu'une offre généraliste à destination des sapeurs-pompiers professionnels, par exemple des modules sur la violence en intervention, sur les appels au CTA CODIS, la sécurité routière, ou encore la culture générale des collectivités. Les formations présentant un caractère davantage opérationnel sont dispensées au sein des écoles de formation des SDIS ou, pour les officiers, à l'ENSOSP ou à l'EcASC. Les SDIS paient donc une cotisation générale qui ne se traduit pas concrètement par des formations à la hauteur de leur financement. Ils doivent même payer des formations complémentaires pour leurs besoins spécifiques.

Tableau n° 7 : Budget annexe du CNFPT

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution
<i>Cotisation générale</i>	8,9	9,4	8,9	7,8	9,6	9,6	10,3	+ 15,7%
<i>Cotisation additionnelle</i>	8,5	0	5,9	8,4	9,2	9,2	9,8	+15,3%
Recettes du budget annexe	17,4	9,4	14,8	16,2	18,8	18,8	20,1	+15,5%
<i>Masse salariale</i>	1,4	1,9	1,3	0,8	1,24	1,2	1,34	-4,3%
<i>Dépenses de gestion</i>	0,5	0,6	0,50	0,5	0,6	0,62	0,65	+30%
<i>Participation à l'ENSOSP²⁴</i>	10,4	11,3	13	12,5	12	16,1	14,7	+41,3%
<i>Dépenses de formation pour les sapeurs-pompiers professionnels²⁵</i>	2,2	2,4	3,2	2	2,1	1,84	2,5	-13,6%
Dépenses du budget annexe	14,5	16,2	18,2 ²⁶	15,8	16 ²⁷	19,9 ²⁸	19,3 ²⁹	+33%
Solde	2,9	- 6,8	- 3,4	0,4	2,8	- 1,1	0,8	- 72,4%
Report à nouveau³⁰	12,9	15,8	9	5,6	6	8,8	7,7	- 40,3%

Source : Budget annexe du CNFPT

²⁴ Les montants indiqués sont ceux notifiés, au titre de l'année considérée, à l'ENSOSP.

²⁵ Incluent les actions de formation réalisées par les délégations régionales et les instituts en direction des agents de la filière des sapeurs-pompiers professionnels et des actions de formation assurées par les services du siège.

²⁶ N'apparaissent pas dans le tableau les dépenses ponctuelles en 2019 liées au remboursement de cotisations (0,2 M€).

²⁷ N'apparaissent pas les annulations de titres sur exercices antérieurs (0,08 M€).

²⁸ N'apparaissent pas dans le tableau les dépenses exceptionnelles et celles liées au taux de non recouvrement de l'ACOSS (0,1 M€).

²⁹ N'apparaissent pas les frais liés à l'organisation du concours interne et de l'examen de colonel de sapeurs-pompiers, à la charge du CNFPT à compter de 2023.

³⁰ Dont le calcul résulte de l'addition du montant du report à nouveau et du solde de l'année précédente.

Le CNFPT a cherché depuis 2018 à réduire l'excédent du budget annexe, qui s'établissait alors à plus de 15 M€. Le conseil d'administration du CNFPT a décidé de supprimer la sur-cotisation en 2018 puis de la réduire à 0,55 % pour 2019, afin de soulager les SDIS et les départements. Cet effort de réduction a été poursuivi en 2020 par l'absence d'appel de deux mois de cotisation – s'agissant des deux cotisations – pour prendre en compte les conséquences financières de la crise sanitaire sur les SDIS.

Depuis 2021, toutefois, les taux de la cotisation générale et de la sur-cotisation effectivement appelées sont inchangés, respectivement à 0,9 % et 0,86 %, ce qui a conduit au rétablissement d'un excédent budgétaire pour ce budget annexe, qui a atteint en 2023 près de 6,85 M€. Parallèlement, le CNFPT a reversé une partie de l'excédent à l'ENSOSP pour un montant de 2 M€ en début de période, porté à 3 M€ en 2021, 6 M€ en 2022 et 5.5 M€ en 2023, augmentations formalisées dans le contrat d'établissement du 15 juillet 2022 et son avenant du 9 janvier 2024.

Tableau n° 8 : Utilisation des recettes issues de la cotisation générale par le CNFPT

<i>En M€ et en %</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution
<i>Recettes issues de la cotisation générale</i>	8,9	9,4	8,9	7,8	9,6	9,6	10,3	+ 15,7%
<i>Dépenses de formation pour les sapeurs-pompiers professionnels³¹</i>	2,2	2,4	3,2	2	2,1	1,84	2,5	-13,6%
<i>Proportion des recettes issues de la cotisation générale consacrées à des dépenses de formation (hors ENSOSP)</i>	24,7%	25,5%	35,9%	25,6%	21,8%	19,1%	24,3%	- 1,6%
<i>Excédent dégagé sur les recettes issues de la cotisation générale</i>	6,7	7	5,7	5,8	7,5	7,8	7,8	+ 16,4%
<i>Subvention à l'ENSOSP prélevée sur l'excédent dégagé sur les recettes issues de la cotisation générale</i>	2	2	2	2	3	6	5,5	+ 175%

Source : Budget annexe du CNFPT

³¹ Incluent les actions de formation réalisées par les délégations régionales et les instituts en direction des agents de la filière des sapeurs-pompiers professionnels et des actions de formation assurées par les services du siège.

Le reversement de l'excédent du budget annexe à l'ENSOSP n'est que partiel, car aucune disposition législative ou réglementaire ne peut imposer au CNFPT de reverser la totalité de cette cotisation générale à l'ENSOSP. Il constitue donc une subvention de la part du CNFPT, versée afin de soutenir l'activité de l'École, dès lors que la cotisation additionnelle ne permet pas un financement intégral de celle-ci.

Au total, les services d'incendie et de secours participent très largement, directement ou indirectement, au financement effectif de l'École : sur les 37,69 M€ de recettes prévues au budget initial 2025, près de 29 M€, soit 76 %, sont financés directement ou indirectement par les SIS : 13,1 M€ au titre des formations payées directement, 10 M€ au titre du 0,86 % de la cotisation additionnelle et 4,5 M€ issus de la cotisation générale, ainsi qu'un reliquat d'1 M€ au titre de 2024, ces derniers montants faisant l'objet d'un versement par le CNFPT.

2.1.3 Un désengagement programmé du CNFPT, un poids relativement faible de l'État dans le financement de l'École

Le niveau de la contribution versée en 2022, marqué par une augmentation très importante, s'explique par un dispositif de financement exceptionnel pour les années 2022 et 2023, destiné à faire face à des promotions d'élèves officiers plus nombreuses en 2021 et 2023, et dont le coût a été majoré depuis que la création du corps d'encadrement et de direction par le décret n° 2016-2002 du 30 décembre 2016 impose une prise en charge de la rémunération des élèves colonels par l'ENSOSP.

Tableau n° 9 : Évolution du montant total de la subvention du CNFPT

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Subvention totale du CNFPT encaissée par l'ENSOSP	10,44	10,52	13,85	12,47	10,6	17,2	15,8
Variation par rapport à l'année précédente		+0,77%	+31,6%	-9,9%	-15%	+62%	-8,1%

Source : Comptes financiers de l'ENSOSP et budget annexe du CNFPT

Ainsi, au moins jusqu'en 2023, le niveau des ressources provenant du CNFPT n'était ni lisible ni stable. La capacité des instances dirigeantes de l'ENSOSP à poser les jalons d'un projet stratégique de long terme s'en trouvait altérée. Les budgets présentés, qui se fondaient sur des prévisions de recettes incertaines, manquaient de réalisme³².

³² Selon l'agente comptable, « l'absence de certitudes sur le montant des subventions CNFPT (pas d'engagement ferme et définitif pluriannuel) ne permet pas à l'École d'établir un budget parfaitement sincère », annexe au compte financier, mars 2022.

Tableau n° 10 : Engagements financiers au profit de l'ENSOSP prévus à l'avenant du contrat d'établissement

<i>En M€</i>	2022	2023	2024	2025	2026
<i>État</i>	3,6	3,6	4,85	4,85	3,6
<i>CNFPT (subvention exceptionnelle issue de la cotisation générale)</i>	6	5,5	5,5	4,5	3,5
<i>Ressources propres</i>	13,96	11,78	15	15	15,5

Source : contrat d'établissement 2022-2026 (avenant)

L'avenant au contrat d'établissement signé en 2024 trace une trajectoire décroissante pour la part de la cotisation générale reversée à l'ENSOSP par le CNFPT : après un versement établi à 6M€ en 2022, puis 5,5 M€ en 2023, ces montants prévisionnels sont de 5,5 M€ en 2024, 4,5 M€ en 2025 et 3,5 M€ en 2026. Si l'avenant a eu le mérite de clarifier pour ces trois années la contribution du CNFPT au titre de la cotisation générale, cet engagement touche à sa fin en 2026. La question de la pérennisation des ressources de l'École au-delà de 2026 demeure donc posée.

Ce désengagement s'explique, selon le CNFPT, par trois facteurs : l'excédent du budget annexe a été utilisé ces dernières années pour financer la subvention attribuée à l'ENSOSP et serait désormais en voie de tarissement ; le catalogue du CNFPT est marqué par une progression importante des journées de formation destinées aux pompiers ; les mutualisations en termes de formation initiale, qui conduisent à transférer des dépenses financées par la cotisation additionnelle vers la cotisation générale, sont plus importantes.

À côté de ce financement majoritaire, l'État, malgré son poids dans la gouvernance, demeure un contributeur secondaire au budget de l'ENSOSP. Son poids relatif dans les ressources de l'École diminue même légèrement sur l'ensemble de la période étudiée, même s'il remonte en 2023 à 17% du total, à la faveur du désengagement du CNFPT tel qu'il résulte de la trajectoire de réduction du montant de la subvention exceptionnelle figurant dans le contrat d'établissement³³.

³³ Selon le CNFPT, cette tendance ne traduit cependant pas un désengagement total mais par un ajustement lié à la réduction de l'excédent budgétaire de l'école et à une progression de l'activité de formation du CNFPT en direction des sapeurs-pompiers. La dynamique positive des montants de cotisation générale et additionnelle, plus élevés que ceux prévus dans le contrat d'établissement, permet d'ailleurs de relativiser ce « désengagement » sur le plan financier.

Tableau n° 11 : Évolution du montant de la subvention de l'État

<i>En M€ et en %age</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation 2017-2023
<i>Subventions de l'État encaissées par l'ENSOSP</i>	6,23	6,4	6,31	5,47	5,41	5,3	5,78	-7,2 %
<i>Variation par rapport à l'année précédente</i>	-	+2,73%	-1,36%	-13,3%	-1%	-2,16%	+9,1%	-
<i>Dont subvention de fonctionnement pour charge de service public</i>	2,92	2,98	2,94	2,7	2,86	2,71	2,8	-4,1 %
<i>Variation par rapport à l'année précédente</i>	-	+2,05%	-1,29%	-8,09%	+5,62%	-5,16%	+3,26%	-
<i>Dont remboursement de l'annuité de l'emprunt</i>	3,28	3,27	3,2	2,2	2,27	2,34	2,42	-26,2 %
<i>Variation par rapport à l'année précédente</i>	-	-0,3%	-2,13%	-31,2%	+3,17%	+3,19%	+3,21%	-
<i>Part du financement total de l'État dans les recettes de l'ENSOSP</i>	25,9 %	23,5 %	21,0 %	19,4 %	17,0 %	14,2 %	17,2 %	-33,5 %

Source : Comptes financiers de l'ENSOSP

2.1.4 La nécessité de bâtir un modèle de financement autonome et équilibré de long terme

L'augmentation des ressources propres de l'École apparaît impérative, dans un contexte où le niveau des contributions historiques du CNFPT est plus incertain. Toutefois, l'analyse de ces dernières telles qu'elles apparaissent dans les budgets initiaux et les rapports financiers de fin de gestion met au jour un décalage entre l'augmentation du montant des ressources propres telle que projetée et sa réalisation.

Tableau n° 12 : Niveau et taux d'exécution des ressources propres de l'ENSOSP

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Prévisionnel au budget initial</i>	11,09	11,16	11,15	13,97	14,2	14,6	16,08
<i>Réalisé</i>		10,28	9,55	8,52	15,27	13,96	11,78
<i>Taux d'exécution</i>		92,1 %	85,7 %	61,0 %	107,5 %	95,7 %	73,3 %

Source : Budgets initiaux et rapports financiers ENSOSP

Ainsi, ces trois dernières années, le montant global des ressources propres diminue (11,78 M€ en 2023 contre 13,96 M€ en 2022 et 15,2 M€ en 2021), alors que l'ENSOSP avait lancé un travail d'augmentation de ces dernières jusqu'en 2021.

Face à cette situation inquiétante, alors que le CNFPT a annoncé la baisse de sa subvention, les contributions issues de la cotisation additionnelle prévue par l'article L. 451-19 du code général de la fonction publique représentent l'un des gisements de ressources durables pour l'École.

Tableau n° 13 : Montants de cotisation perçus par le CNFPT

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
<i>Cotisation générale (réalisation)</i>	8,89	9,38	8,91	7,82	9,63	9,64	10,28	9,2
<i>Cotisation additionnelle (réalisation)</i>	8,5	0	5,88	8,39	9,2	9,21	9,82	7,2 (9,02 hors années 2018 et 2019)

Source : Budget annexe du CNFPT

La Cour estime nécessaire de consolider de manière pérenne le financement de l'ENSOSP. Cette consolidation pourrait se faire selon deux modalités alternatives :

La première consisterait à réduire le taux de la cotisation générale, pour les seuls sapeurs-pompiers professionnels, de 0,9 % à 0,5 % à assiette inchangée et, parallèlement, à augmenter le taux de cotisation additionnelle de 0,86 % à 1,06%, également sans en modifier l'assiette. Ainsi, les 4 M€ de manque à gagner au titre de la cotisation générale (en prenant comme hypothèse un rendement de 9 M€ en moyenne sur la période 2017-2023 pour une cotisation générale à 0,9 %) seraient en partie compensés par cette l'augmentation de la surcotisation (un peu plus de 2 M€ sur la base d'une cotisation additionnelle rapportant 8,8 M€ par an, hors années exceptionnelles au taux de 0,86%).

Une telle proposition aurait de multiples intérêts :

- Pour le CNFPT, la baisse du taux de la cotisation générale pour les pompiers permettrait d'assécher l'excédent annuel du budget annexe tout en laissant une marge pour, sur le fondement d'une négociation, octroyer des crédits supplémentaires à l'ENSOSP. Elle a

également le mérite de neutraliser tout débat sur l'éventuelle captation de cet excédent et d'apaiser les relations entre les parties, qui ne se voient plus contraintes à un exercice annuel de négociation incertain et chronophage du montant perçu au titre du 0,9 % ;

- Pour les SDIS, elle permettrait de rétablir une cohérence entre le montant de cotisation versé au titre de la cotisation générale et les formations reçues via le CNFPT et, dans un contexte budgétaire difficile pour les départements, de dégager une marge financière supplémentaire – près de 2 M€ -, leur permettant d'investir dans leurs propres centres de formation, ce qui bénéficiera aux sapeurs-pompiers du rang et aux sous-officiers, qui ne sont pas le public cible de l'ENSOSP, ou de solliciter des formations supplémentaires payantes auprès de l'ENSOSP pour ses officiers ;
- Pour l'ENSOSP, elle sanctuariserait une recette pérenne pour laquelle le CNFPT n'est qu'un « intermédiaire », qui reverse sans négociation le montant perçu au titre de la cotisation additionnelle comme c'est le cas actuellement.

Cette proposition nécessiterait de modifier le code général de la fonction publique en prévoyant que le taux de la cotisation obligatoire assise sur la masse des rémunérations versées aux sapeurs-pompiers professionnels au Centre national de la fonction publique territoriale mentionnée au 1° de l'article L. 451-17 ne peut excéder 0,5% et que le taux de la surcotisation est désormais fixé à 1,06%, sans nécessiter comme actuellement un vote par le CNFPT sur proposition du CNSIS.

Si une baisse du taux de la cotisation générale supportée pour les pompiers n'était pas possible, il conviendrait alors de pérenniser, par voie législative, un reversement au bénéfice de l'ENSOSP de l'excédent du budget annexe du CNFPT à due concurrence (4 M€) et de réduire en conséquence de 0,86 % à 0,66 % le taux de la cotisation additionnelle.

Sur ce schéma, la DGAFP n'a pas d'observation à faire valoir.

L'ensemble des autres parties prenantes souscrivent à l'idée d'une stabilisation nécessaire du modèle de financement de l'ENSOSP.

La direction du budget estime que le sujet, *« hautement sensible, (...) doit faire l'objet d'analyses et de discussions sur le fond et sur la forme. »*

La DGSCGC admet les hypothèses présentées par la Cour, mais considère qu'il demeurerait, si elles étaient retenues, une impasse financière et que, par conséquent, *« cette proposition ne règle pas le sujet de la négociation rituelle des ressources de l'ENSOSP. »* Elle méconnaît les efforts que l'Ecole peut accomplir en matière d'efficience, ainsi que les effets de la mise en place d'une comptabilité analytique sur la tarification de ses prestations.

Le CNFPT, au nom de l'unicité de la fonction publique territoriale, écarte les évolutions envisagées par la Cour, qui selon lui rompraient avec l'unicité de la fonction publique territoriale et conforteraient *« un modèle tourné les officiers sans interroger l'équité d'accès à la formation des cadres d'emplois des sapeurs des caporaux et des sous-officiers. »* Le CNFPT souligne les efforts qu'il a entrepris pour *« décroïsonner la filière des sapeurs-pompiers et développer son ancrage dans la fonction publique territoriale »*.

En réalité, l'unicité de la fonction publique territoriale connaît une dérogation très ancienne avec l'existence d'une sur-cotisation réservée à la formation des officiers des sapeurs-pompiers. La Cour, dans ce domaine, n'innove pas. En revanche, elle se préoccupe de l'équité dans le sort réservés aux conseils départementaux, qui aujourd'hui sont contraints de financer

les formation métiers de leurs sapeurs-pompiers en plus de la cotisation de 0,9% qu'ils versent au CNFPT sur leur masse salariale.

L'ENSOSP, tant par la voix de sa présidente que par celle de sa direction, demande l'application de principes de financement proches des analyses de la Cour. La présidente aimerait toutefois que l'Etat augmente sa contribution. En tout état de cause, présidence et direction souhaitent que la stabilisation des ressources intervienne par voie réglementaire, et non pas conventionnelle.

Au total, il apparaît indispensable de modifier le modèle de financement de l'ENSOSP. Si un abaissement du taux de la cotisation générale, dans le cas particulier des sapeurs-pompiers, assorti d'un rehaussement du montant de la surcotisation, n'était pas retenu, il conviendrait d'introduire dans le code général de la fonction publique une disposition législative permettant un versement automatique de l'excédent structurel du budget annexe à celui de l'ENSOSP, pour solde de tout compte.

Recommandation n° 2. (DGSCGC, DGAFP) : Sur la rémunération des sapeurs-pompiers professionnels, abaisser à 0,5 % le taux de la cotisation générale et porter à 1,06 % celui de la cotisation additionnelle versées par les SDIS au CNFPT ; à défaut, prévoir par voie législative un reversement à due concurrence de l'excédent du budget annexe du CNFPT au bénéfice de l'ENSOSP et réduire le taux de la cotisation additionnelle.

2.2 Une performance financière à redresser

2.2.1 Des budgets annuels en augmentation, mais une exécution imparfaite et des résultats fluctuants

En première analyse, au cours de la période étudiée, le budget de l'École est marqué par une augmentation continue, tant en recettes (avec une hausse de 40% des montants inscrits au budget de l'École) qu'en dépenses (+50%).

Tableau n° 14 : Budgets exécutés de l'ENSOSP entre 2017 et 2023

En M€ et en CP		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses de personnel	Prévues	6,8	7,7	8,3	8,1	8,3	9,3	9,4
	Réalisées	6,6	7,7	8,3	7,7	8,2	9,2	9,3
Dépenses de fonctionnement	Prévues	18,35	18,3	21,5	18,1	20	22,4	25,2
	Réalisées	13,7	18,3	21,2	15,8	18,8	17,6	21,9
	Prévues	4,25	5,8	4,2	2,4	1,7	2,6	5,3

Dépenses d'investissement	Réalisées	2,7	2,3	4,1	2,4	1,4	1,3	3,4
Total dépenses	Prévues	29,4	31,8	34	28,6	30	34,3	39,9
	Réalisées	23	28,3	33,6	25,9	28,4	28,1	34,6
Taux d'exécution		78,2%	89%	99%	90,5%	94,6%	82%	86%
Recettes	Prévues	28,3	30	31,7	28,6	32,5	37,9	37,9
	Réalisées	24	27,3	30	28,1	32	37,34	33,6
Taux d'exécution		84,8%	91%	94,6%	98,2%	98,4%	98,5%	88,6%

Source : ENSOSP

Toutefois, si la hausse du budget de l'École est réelle, plusieurs exercices font apparaître de faibles taux d'exécution des recettes et des dépenses. Ainsi, en 2022, les dépenses ont été largement sous-exécutées, notamment s'agissant :

- des dépenses de fonctionnement générales (hors MAD), en raison d'une exécution de la programmation pédagogique initiale à seulement 80 %, ce qui a réduit les coûts liés à la rémunération des intervenants et à la logistique ;
- des dépenses de remboursement des mises à disposition suspendues entre mars et octobre 2022, ce qui a entraîné une réalisation à seulement 75 % et un rattrapage lors de l'exercice 2023 ;
- des dépenses d'investissement réalisées à seulement 52 %, en raison d'une notification tardive des marchés de travaux des opérations de rénovation bâtementaire et de voirie, et du non-paiement, avant la clôture de gestion, des travaux de mise en sécurité des hébergements et des premiers travaux de voirie qui a conduit à un report de la consommation des CP sur 2023 ; des délais de livraison de matériel informatique et de véhicules augmentés en 2022 ont contribué également à une sous consommation des AE et CP.

L'analyse du taux d'exécution des recettes propres fait aussi apparaître une trajectoire discontinue, marquée par des années à fort taux de sous-exécution (par exemple en 2020, année de crise sanitaire, rattrapée pour partie en 2021, mais également, de façon plus récente et inquiétante, s'agissant de l'exercice 2023). Ces sous-exécutions ponctuelles, sont dues à plusieurs facteurs :

- le déplacement calendaire de sessions de formations dont la fin était initialement programmée pour l'année du budget initial vers l'année suivante (en particulier en 2023) ;
- la montée en puissance des formats de cours assurés en distanciel ;
- l'annulation ou la moindre fréquentation de sessions de formation par les élèves.

Ces taux d'exécution insatisfaisants illustrent la difficulté pour la direction de l'École d'avoir une vision claire et précise des recettes et des dépenses au moment de la présentation du budget, ce qui est le symptôme d'une fragilité des services financiers (Cf. *infra*).

En outre, les résultats comptables de l'École sont fluctuants d'année en année, ce qui s'explique en partie par l'importance des promotions d'élèves-colonels en scolarité.

Tableau n° 15 : Résultats des exercices comptables (2017-2023)

<i>En euros</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Résultat de l'exercice</i>	- 8 581	- 637 240	- 2 507 001	126 325	- 1 940 900	2 930 340	689 120

Source : Comptes financiers ENSOSP

Les états financiers de l'ENSOSP font ainsi apparaître des résultats comptables instables. Tout d'abord, la forte baisse du résultat constatée en 2019 s'explique par des dépenses de fonctionnement importantes dues au remboursement des salaires des personnels mis à disposition, dont deux promotions d'élèves-colonels, pour un total de 27 officiers – ce qui a représenté une charge de plus de 8 M€, contre 6,15 M€ l'année précédente. Le déficit constaté en 2021 trouve également sa cause dans le remboursement des personnels mis à disposition (avec une charge de 9,3 M€, contre 6,9 M€ en 2020), dont une promotion de 19 élèves colonels entrée en scolarité en novembre 2020, ainsi que dans une moindre réalisation de l'activité pédagogique de l'ENSOSP, en raison des répercussions de la crise sanitaire.

2.2.2 Un bilan global, à fiabiliser, en baisse de plus de 10 % sur la période

2.2.2.1 Une baisse tendancielle du bilan, un travail de fiabilisation encore inabouti

A la suite des recommandations du rapport d'audit de la direction régionale des finances publiques de la région PACA du 20 octobre 2020, un besoin de fiabilisation de l'actif de l'École est apparu. Ces importants travaux nécessitent un recensement exhaustif par l'ordonnateur des immobilisations dont il a le contrôle, conformément à l'instruction comptable commune du 23 novembre 2018, qui mentionne que : « *L'organisme doit obligatoirement procéder à l'inventaire physique des immobilisations, c'est à dire à leur recensement et à leur évaluation* ».

Au sein de l'École, le rapprochement de l'actif comptable et de l'inventaire physique est assuré depuis 2023 via un logiciel ad hoc, IMMO.Net / INETUM. Selon l'annexe au compte financier 2023, « *toutes les immobilisations acquises l'année dernière et en 2024 sont intégrées dans l'applicatif. Pour ce qui concerne les biens immobilisés acquis avant 2023, un recensement a été demandé aux différents services de l'Ensosp afin de disposer d'une image fidèle et fiable du patrimoine de l'organisme. Cet outil permet d'établir une cohérence entre la balance comptable de l'outil de gestion financière (EKSAE) et de l'état de l'actif de l'établissement.* ».

À la date du contrôle de la Cour, le travail de fiabilisation des actifs de l'École est toujours en cours. C'est un chantier difficile, dès lors que les informations (comptables, financières et physiques) relatives aux immobilisations et à leur amortissement manquent de fiabilité :

- elles sont parcellaires car disponibles depuis 1999 seulement, ce qui exclut le détail des immobilisations acquises avant cette date ;
- leur comptabilisation est fragmentée : elles ont fait l'objet d'enregistrements dans des logiciels comptables différents et ces enregistrements sont pour certains inutilisables aujourd'hui par l'agente comptable de l'École, ou disponibles sous forme papier uniquement ;
- les résultats sont incohérents, comme le conclut le rapport de la DRFIP d'octobre 2020, une image fidèle du patrimoine de l'École ne pouvant être donnée en l'absence d'inventaire physique général.

En réponse aux questions de la Cour, l'ENSOSP indique que l'opération de saisie manuelle des fiches d'immobilisation sur l'outil INETUM, sur la base des tableaux Excel qui permettait le suivi de l'actif comptable de l'École jusqu'en 2023, se déploie parallèlement à la réalisation d'un inventaire physique et que cette opération sera achevée « *au cours de 2025* », sans fournir davantage de précision.

La baisse tendancielle du bilan sur la période serait due, selon l'ENSOSP, au fait qu'en 2017, « *des avances ont été inscrites au bilan pour 2 656 K€, elles ont été intégrées dans les immobilisations* » et que « *leur intégration a eu pour conséquence d'augmenter fortement le montant des amortissements et provisions passant de 17 135 k€ en 2017 à 35 882 k€ en 2022. En 2022 elles ne représentent que 439 K€. Ce qui diminue le montant net de l'actif. Dans l'actif circulant en 2017 les créances représentaient 3 834 k€ contre 2 755 k€ en 2022. L'accroissement du cumul des amortissements vient diminuer la valeur nette comptable des immobilisations.* ».

Cette réponse traduit la difficulté à identifier le périmètre de l'actif de l'École. En réalité, le bilan était surévalué en début de période et, à la faveur du travail de fiabilisation de l'actif, la valeur réelle de celui-ci tend à diminuer, en raison notamment de l'amortissement ou de la sortie de bilan d'un certain nombre d'immobilisations.

Tableau n° 16 : Bilan simplifié (2017-2023)

<i>En M€ et en %age</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2017-2023
Actif	118,69	117,06	112,25	110,21	105,76	109,69	106,42	- 10,33%
<i>Dont immobilisations incorporelles</i>	0,82	0,88	0,92	0,86	0,78	0,73	0,97	+15,46%
<i>Dont immobilisations corporelles</i>	97,51	97,37	97,31	94,69	92,68	90,38	90,26	- 8,03%
<i>Dont immobilisations financières</i>	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	=
<i>Dont actif circulant hors trésorerie</i>	3,83	5,62	6,62	7,26	3,88	2,75	3,36	- 13,9%
<i>Dont trésorerie</i>	16,44	13,08	7,31	7,31	8,33	15,75	11,74	- 40%
Passif	118,69	117,06	112,25	110,21	105,76	109,69	106,42	- 10,33%
<i>Dont provisions pour risques et charges</i>	0,08	0,18	0,23	0,64	0,95	0,88	0,88	+ 90,9%
<i>Dont capitaux propres</i>	86,92	87,37	84,76	83,65	82,47	86,05	87,44	+0,59%
<i>Dont dettes financières</i>	27,43	25,13	22,87	20,82	18,39	16,67	13,62	- 101,4%
<i>Dont dettes non financières</i>	4,23	4,37	4,36	5,09	3,94	6,08	4,1	- 3,17%

Source : Comptes financiers ENSOSP

Recommandation n° 3. (ENSOSP) : Acheter dans les meilleurs délais l'inventaire des actifs pour établir des actifs comptables et physiques cohérents entre eux et correspondant à la réalité patrimoniale de l'École.

2.2.2.2 Une situation financière qui reste confortable, malgré la diminution de la trésorerie sur la période

Au-delà de l'impératif de fiabilisation des éléments constitutifs du bilan, les principaux indicateurs financiers indiquent une situation financière confortable, bien que plusieurs indicateurs se dégradent sur la période sous revue. Le fonds de roulement baisse tendanciellement, à la suite de résultats fortement déficitaires en 2019 et 2021 – le résultat excédentaire en 2020 étant dû à une diminution très forte des charges de fonctionnement en lien avec la fermeture de l'École pendant les périodes de crise sanitaire, alors que la baisse des

produits de fonctionnement a été moindre en raison du maintien de certaines formations à distance. Ces résultats s'expliquent notamment par une décorrélation entre l'évolution des produits et des charges de fonctionnement, les premiers baissant par exemple entre 2016 et 2017, puis n'augmentant que dans une moindre mesure par rapport aux secondes les années suivantes.

Ainsi, cet appauvrissement n'est pas conjoncturel. Les résultats excédentaires des années 2022 et 2023 s'expliquent en grande partie par la hausse des subventions perçues par l'École au titre de l'exercice 2022, en particulier en raison de la hausse très importante de la subvention du CNFPT, la baisse de cette même subvention en 2023 entraînant une diminution très importante du résultat de l'exercice. En 2023, selon le compte financier de cette année, les recettes d'exploitation liées aux prestations de service assurées par l'ENSOSP ont reculé, s'établissant à 14,33 M€ contre 19,84 M€ en 2022. Cette situation a entraîné un prélèvement sur le fonds de roulement pour assurer les investissements réalisés par l'École. Le fonds de roulement, néanmoins, reste important, puisqu'il représente 2,7 mois de dépenses en 2023.

Tableau n° 17 : Principaux indicateurs financiers (2017-2023)

En euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation 2017-2023
Résultat de l'exercice	- 8 581	- 637 240	- 2 507 001	126 325	- 1 940 900	2 930 340	689 120	
CAF	908 354	238 020	- 1 083 346	1 898 972	299 866	4 817 496	2 553 650	+ 181,1%
Fonds de roulement	16 036 017	14 346 733	9 569 659	9 486 246	8 435 714	12 588 877	11 170 760	- 30,33%
Variation du FR		- 1 689 284	- 4 777 074	- 83 413	- 1 050 532	4 153 163	1 418 117	
BFR	- 405 122	1 257 827	2 259 122	2 168 305	103 831	-3 162 075	- 570 012	- 40,7%
Variation du BFR		1 662 949	1 001 295	- 90 817	- 2 064 474	-3 265 906	2 592 063	
Trésorerie	16 441 139	13 088 907	7 310 538	7 317 942	8 331 883	15 750 952	11 740 772	- 26,78%
Variation de la trésorerie		- 3 352 232	- 5 778 370	7 404	1 013 942	7 419 069	- 4 010 180	

Source : Comptes financiers ENSOSP

Le niveau élevé du besoin en fonds de roulement entre 2018 et 2020 trouve son origine dans un niveau très important de créances clients, liées au niveau des produits à recevoir et à l'émission tardive de factures en fin de gestion. Cet indicateur est de nouveau négatif à partir de 2022, à cause d'une baisse du montant des produits à recevoir, qui s'explique par un rattrapage des factures non émises à partir de 2021 : leur montant passe ainsi de 7 022 525€ en 2020 à 2 493 124€ en 2023 (*Cf. infra*).

En parallèle, le niveau de trésorerie diminue sous l'effet des importants prélèvements sur trésorerie constatés en particulier en 2023, en raison du remboursement des agents mis à disposition au titre de l'exercice 2022, mais aussi du prélèvement de l'emprunt. Cette

diminution de la trésorerie se produit malgré le gonflement de son niveau en 2022, qui trouve sa cause dans le niveau exceptionnellement élevé de la contribution du CNFPT au titre de la cotisation générale.

Cette tendance se poursuit en 2024, comme le montre le budget rectificatif du 3 décembre 2024, qui prévoit un prélèvement sur la trésorerie de 2 711 513€ supplémentaires, en parallèle d'une baisse du fonds de roulement à 8 068 670 €. Le ratio de couverture des charges de l'École évolue sous l'effet de ces mouvements. Le niveau de trésorerie, encore important en 2023 avec un ratio de couverture de 4,3 mois de dépenses de fonctionnement, baisse à nouveau ensuite, comme le montrent le budget rectificatif 2024 et le budget initial 2025.

Tableau n° 18 : Niveau de la trésorerie de l'ENSOSP

<i>En M€, jours et mois</i>	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Niveau de la trésorerie</i>	8,33	15,75	11,74	6,82	8,75
<i>Niveau des charges d'exploitation (fonctionnement + personnel)</i>	29,47	32,43	32,78	35,48	38,37
<i>Ratio de couverture de charges décaissables (en jours de fonctionnement)</i>	116	158	136	79	83,3
<i>Ratio de couverture de charges décaissables (en mois de fonctionnement)</i>	4	5	4,5	2,6	2,7

Source : comptes financiers de l'ENSOSP

Note : Entre 2021 et 2024, les chiffres correspondent au niveau de trésorerie réel au 31 décembre de l'année. Pour l'exercice 2025, le niveau de trésorerie est prévisionnel.

Enfin, comme le montre le tableau n°17, la capacité d'autofinancement (CAF), qui correspond au résultat dégagé une fois les produits encaissés et les charges décaissées, conserve un niveau satisfaisant, l'État prenant en charge le remboursement du capital de la dette. Elle est même en augmentation sur la période.

2.2.3 Des défauts importants dans les chaînes de la dépense et des recettes, une gestion budgétaire en voie de renforcement

2.2.3.1 Des chaînes de la dépense et des recettes marquées par des faiblesses structurelles

Des efforts ont été réalisés pour une facturation plus rapide des prestations réalisées par l'École. Le montant des produits à recevoir, soit les produits certains liés à des sessions de

formation terminées, mais dont la facture n'a pas encore été établie par l'ENSOSP, diminue sur la période. Le phénomène est plus particulièrement constaté depuis 2020, en raison d'une facturation plus efficace et d'un rattrapage des factures non émises, qui portaient en 2020 sur un nombre important (170) de formations achevées ; le retard était parfois important puisque 5 de ces formations avaient été terminées en 2018, 36 en 2019 et 129 en 2020, sans avoir fait l'objet jusque-là de facturation. L'amélioration de la capacité de l'ENSOSP à facturer et encaisser ces recettes a permis d'accroître la trésorerie de l'École entre 2020 et 2023.

Tableau n° 19 : Montant des produits à recevoir

<i>En M€ et en %age</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2017-2023
<i>Produits à recevoir</i>	2,99	2,93	6,26	7,02	3,66	2,03	2,49	
<i>Evolution</i>		- 1,9%	+ 113%	+12%	- 47,7%	- 44,4%	+ 22,2%	- 16,6%

Source : comptes financiers de l'ENSOSP

Toutefois, sur le volet dépenses de l'École, un volume important de restes à payer est constaté, à savoir la somme des engagements souscrits n'ayant pas été soldés à la fin d'un exercice. Ces montants de restes à payer correspondent pour leur grande partie à l'engagement des conventions de mises à disposition de personnels et des promotions d'élèves-colonels, le reste étant lié à des engagements pluriannuels de location (bail de la rue Oudiné par exemple) ou de fournitures courantes (*e.g.* achat de fluides). Les mises à disposition de personnel reposent sur des conventions d'une durée de trois ans pour le personnel de l'ENSOSP concerné et de deux ans pour les promotions d'élèves-colonels. Dans ce dernier cas, les restes à payer présentés dans les rapports de gestion sont théoriques puisqu'ils sont calculés sur le fondement d'une scolarité de deux ans, alors que le processus de recrutement des élèves concernés peut les conduire à quitter l'École plus tôt s'ils trouvent un poste rapidement³⁴.

Les prestations pédagogiques et de recherche peuvent aussi entraîner des restes à payer importants, comme dans le cas des immersions³⁵, réglées à réception des factures, ce qui peut engendrer des reports de charges, des formations délocalisées, des bourses doctorales ou encore de l'entretien des simulateurs du plateau technique et du pôle pédagogique. Enfin, des montants non négligeables correspondent à des restes à payer sur investissement : renouvellement de véhicules roulants, travaux d'installation de matériels informatiques, construction ou rénovation bâtiminaire par exemple³⁶.

Ce très haut niveau de restes à payer doit être mis en regard, d'une part, du besoin en fonds de roulement, négatif, dès lors que les dettes constatées mais non payées diminuent le besoin de financement – ce qui peut être problématique pour les partenaires de l'École dès lors

³⁴ La promotion d'emplois supérieurs de direction (ESD) 2020 en est un exemple : si 4 084 600 € avaient été prévus au titre des restes à payer, seule la somme de 1 482 772 € a été payée, tous les élèves ayant été affectés avant la période théorique de deux ans de scolarité.

³⁵ Séquences d'apprentissage réalisées au sein de centres d'incendie et de secours par les stagiaires pendant leur scolarité.

³⁶ Maîtrise d'œuvre du bâtiment de gestion de crise ou celle des escaliers de secours des hébergements du site d'Aix-en-Provence par exemple.

que le compte 408 « factures non parvenues » a pu présenter des services faits anciens non traités par le service financier – ; d'autre part, du haut niveau de trésorerie de l'École, qui apparaît en partie artificiel en raison des niveaux de restes à payer, comme indiqué *supra*.

Tableau n° 20 : Montant des restes à payer

<i>En M€ et en %age</i>	2017	2018 ³⁷	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Reste à payer</i>	5,38	18,8	24,49	25,01	23,36	26,11	25,08
<i>Dont mises à disposition (personnel de l'ENSOSP + élèves-colonels)</i>		15 (79,7%)	15,99 (65%)	16,17 (64,6%)	15,96 (68,3%)	17,79 (68,1%)	13,46 (53,6%)
<i>Budget de l'ENSOSP (CP)</i>	22,98	28,27	33,67	25,99	28,47	28,16	34,65
<i>Part du reste à payer sur le budget total de l'ENSOSP</i>	23,4%	66,5%	72,7%	96,2%	82%	92,7%	72,3%

Source : comptes financiers de l'ENSOSP

2.2.3.2 Une gestion budgétaire en cours de renforcement

2.2.3.2.1 La mise en place d'une comptabilité analytique, sans effet immédiat

À la suite des recommandations du rapport de la Cour des comptes de 2015³⁸, l'ENSOSP a engagé une démarche de meilleure connaissance de ses coûts complets *via* le déploiement d'une comptabilité analytique. Cette initiative a été prévue dans l'avenant au contrat d'établissement pluriannuel adopté lors du conseil d'administration du 13 décembre 2023. Ses effets tardent cependant à se manifester. Le but poursuivi est de permettre à l'École de prendre en compte les coûts complets de ses offres de service, d'ajuster en conséquence les tarifs qu'elle pratique et de disposer ainsi d'une meilleure lisibilité budgétaire. Pour y parvenir, l'ENSOSP a lancé un avis d'appel public à la concurrence le 19 mai 2022 et a choisi, le 30 juin suivant, la société Ymago conseil, qui a présenté ses conclusions au conseil d'administration du 5 septembre 2023. L'outil proposé apparaît relativement sommaire et présente des matrices de répartition par centre d'analyse (onze sont identifiés), puis par unité d'œuvre (une par centre d'analyse).

Les effets de la mise en place de cette nouvelle comptabilité analytique ne sont toutefois pas encore apparents, que ce soit sur la tarification, la marge bénéficiaire ou le résultat de l'École. Ils ne seront visibles qu'en mars 2025, à l'occasion de la publication du compte

³⁷ Pour l'année 2018, les chiffres présentés par le rapport de gestion font apparaître de graves incohérences au regard du reste à payer : 18,8 M€ de restes à payer sont annoncés en fin d'exercice par l'ordonnateur, alors que le tableau annexé indique que cette somme vaut pour le début d'exercice et qu'elle atteint 36,5 M€ en fin d'exercice.

³⁸ L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, observations définitives 2015-1244-1, octobre 2015.

financier portant sur l'exercice 2024 et, selon la direction elle-même, plus probablement à l'issue de plusieurs exercices comptables. L'un des enjeux importants pour l'École est en effet de ne pas augmenter rapidement le tarif de ses prestations, dans un contexte budgétaire contraint pour les services d'incendie et de secours, financés en grande partie par les départements et qui pourraient choisir de renoncer à certaines formations ou décider de ne pas maintenir le même volume de journées-stagiaires en cas d'augmentation trop forte. Il ressort des diverses auditions menées au cours du contrôle qu'une augmentation de plus de 4% du coût des formations pourrait engendrer un recul de la demande de formation, témoignant d'une forte élasticité prix en période budgétaire contrainte. L'ENSOSP annonce une augmentation de ses tarifs ayant entraîné une augmentation globale des recettes de 4% en 2024 par rapport à 2023 et de 2% en 2024 par rapport à 2023.

Si la recommandation qui figurait en 2015 dans le précédent rapport de la Cour des comptes a conduit à des efforts visibles en matière de tarification, les effets de cette mise en place sur le long terme, notamment sur les tarifs pratiqués et par conséquent sur le résultat comptable de l'École, doivent être désormais mieux identifiés.

2.2.3.2.2 Une volonté opportune de refonte de la chaîne de la dépense

Jusqu'en 2018 et la création d'un service spécialisé, la saisie des bons de commande et la constatation des services faits étaient assurées au sein des différents services de l'École, ce qui induisait un double morcellement : une séparation physique entre des assistants au sein des différents services de l'École, d'une part, entre les étapes de la saisie des bons de commande/constatations des services faits et celles de la liquidation et de l'ordonnancement, d'autre part. La chaîne de la dépense était inefficace, en raison du manque d'expertise des personnels affectés et du morcellement de celle-ci. Cette situation engendrait des délais de paiement anormalement longs, qui atteignaient quatre ans pour certains dossiers.

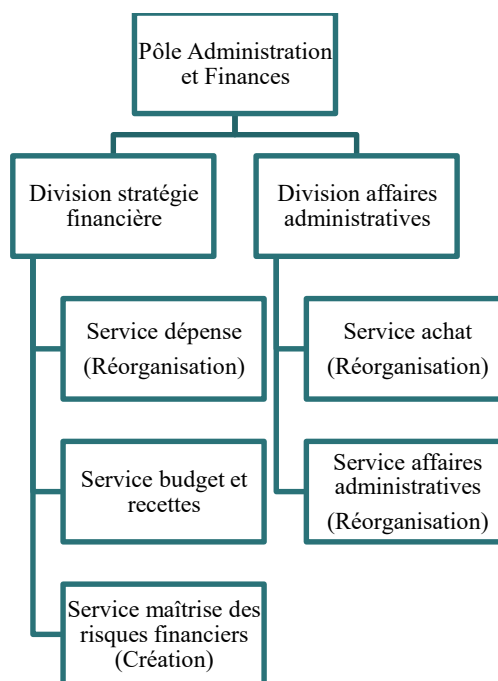
Depuis, l'organisation administrative de l'École a évolué. Deux entités distinctes ont été chargées de la chaîne de la dépense :

- Au sein de la division des affaires administratives et juridiques (DAAJ) : le service de suivi de la commande publique (SCOP) a été créé en 2018 pour être spécifiquement consacré à la réalisation des engagements et la constatation des services faits et doté de quatre gestionnaires de la dépense. Il n'intégrait pas le périmètre de la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) ni celui du département des formations de santé (DESAN) ;
- Au sein de la division des services financiers (DSF), le service des dépenses s'assurait de la liquidation et de l'ordonnancement.

Toutefois, cette organisation n'est pas parvenue pas à résoudre le problème de la dispersion de la fonction entre les services.

L'École a donc travaillé, à partir de février 2024, à la fusion des services du SCOP et du service dépenses de la DSF, *via* la mise en place d'un service unique de la dépense (SUD), auquel ont été intégrées, au mois d'octobre 2024, la DSIC et la DESAN. Depuis le 1^{er} janvier 2025, cette nouvelle organisation est définitivement adoptée.

Organigramme du nouveau pôle administration et finances (opérationnel à partir du 1^{er} janvier 2025)



Source : ENSOSP

Les objectifs du SUD sont clairs : la chaîne de la dépense doit être davantage transparente et lisible, pour éviter tout report de charges d'une année sur l'autre, ce qui va dans le sens d'une plus grande prévisibilité et d'une meilleure sincérité du budget présenté au conseil d'administration. La création du service de la maîtrise des risques financiers, à partir du 1^{er} janvier 2025, doit aussi permettre aux équipes de l'ENSOSP de s'assurer de la démarche de maîtrise des risques au sein du pôle, puis dans un second temps, des autres services de l'École.

Les agents appelés à conduire la division « stratégie financière » et la division « affaires administratives » sont présents à l'École depuis janvier 2016 pour l'un d'entre eux, depuis juillet 2019 pour l'autre. Cette expérience constitue un gage de stabilité. En revanche, la nouvelle organisation doit être mise en place avec précaution dès lors qu'elle modifie les habitudes et cela malgré un travail de préfiguration conduit en début d'année 2024. En outre, trois postes restent aujourd'hui encore vacants (postes de gestionnaire des dépenses, de gestionnaire des recettes, et d'assistant juridique). Si l'École a, dans un premier temps, reçu trop peu de candidatures, ne permettant pas d'envisager à court terme un renforcement significatif des équipes, malgré la réorganisation décidée, plusieurs dossiers ont été reçus entre janvier et février 2025, ce qui devrait, selon l'ENSOSP, conduire à pourvoir les postes vacants au premier semestre 2025.

2.2.4 Un contrôle interne quasi-inexistant

Le contrôle interne se décline au sein de l'École, mais également au travers du plan national ministériel de contrôle interne (PNCI). Il a vocation à permettre la maîtrise des risques en général, qu'ils soient financiers ou non.

2.2.4.1 Au niveau de l'ENSOSP, le contrôle interne « général »

Le rapport de la DRFiP d'octobre 2020 relevait déjà que l'ENSOSP ne disposait pas d'organigramme fonctionnel (tâches, acteurs, délégation de signature...), alors que celui-ci constitue à ses yeux « *un document stratégique du contrôle interne (qui repose sur trois piliers : organisation, documentation et traçabilité)* ».

L'ENSOSP admet que, malgré quelques tentatives de mise en place demeurées sans suite, le seul contrôle interne existant localement concerne la division des affaires administratives et juridiques³⁹. Il n'existe pas non plus de cartographie des risques, en dehors des processus qui relevaient de la DAF (marchés publics, contentieux, sinistres, assurances et dépenses, hors liquidation)⁴⁰.

La réorganisation des services rendue effective le 1^{er} janvier 2025, qui regroupe désormais dans un pôle « administration et finances » la direction des affaires administratives et la division stratégie financière (DSF) devrait permettre, dans un premier temps, d'étendre le contrôle interne à cette dernière. Un service de la démarche qualité et du contrôle interne doit par la suite être créé au sein de la DSF afin d'accompagner les autres services dans cette démarche.

2.2.4.2 Au niveau ministériel, le contrôle interne financier

Au niveau central, c'est le bureau de la maîtrise des risques financiers (BMRF), rattaché à la direction de l'évaluation, de la performance, des achats, des finances et de l'immobilier (DEPAFI) du ministère de l'intérieur, qui assure la mission de pilote ministériel du contrôle interne financier et l'animation du réseau des référents contrôle interne financier. Chaque structure est destinataire d'une feuille de route ministérielle, déclinée du plan d'action ministériel, qui porte sur les contrôles à effectuer et sur son organisation.

L'ENSOSP, qui était concernée cette année par deux thématiques⁴¹ - la campagne relative aux habilitations et délégations de signature et celle relative aux cartes d'achats - n'a répondu qu'à la campagne carte achats.

Chaque année, le pilote ministériel attribue un indice de maturité à chaque structure visant à évaluer son dispositif de contrôle interne financier. En 2023, aucun indice de maturité

³⁹ Cette division a mis en place une cartographie des risques avec des niveaux de criticité, ainsi que des fiches d'auto-contrôle, des grilles de supervision et des contrôles mutuels.

⁴⁰ Une cartographie des risques liée au SIRH a également été utilisée entre 2018 et 2021.

⁴¹ Bien que l'ENSOSP ne soit pas considérée comme un opérateur, elle a été assimilée à ces derniers pour les deux thématiques.

n'a pu être attribué à l'ENSOSP, faute de retour sur le plan national ministériel de contrôle interne (PNCI).

Recommandation n° 4. (ENSOSP) : Mettre en place un contrôle interne et établir une carte des risques.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le financement de l'ENSOSP repose sur trois grandes sources : les subventions versées par le CNFPT, celles versées par l'État et les ressources propres issues de l'activité de l'École. Dans les faits, le financement de l'École est assuré pour l'essentiel, directement ou indirectement, par les services d'incendie et de secours (SIS), qui versent des cotisations au CNFPT et règlent par ailleurs les factures que lui présente l'ENSOSP en contrepartie des prestations spécifiques qu'ils lui demandent.

Si les tensions fortes entre parties prenantes appartiennent au passé, le contrat d'établissement et son avenant ayant permis d'établir un schéma pluriannuel de financement, ce modèle de financement demeure trop complexe. Une clarification s'impose, qui passe par des modifications du code général de la fonction publique. À cet égard, plusieurs modalités sont envisageables. La première consisterait à réduire à 0,5 % pour les sapeurs-pompiers le taux de la cotisation générale, actuellement de 0,9 %, prélevée sur la masse salariale de tous les fonctionnaires territoriaux pour financer leur formation, le CNFPT n'étant pas en mesure de fournir toute la palette des formations dont les sapeurs-pompiers ont besoin. Parallèlement, la sur-cotisation due au titre de la formation des officiers sapeurs-pompiers et reversée à l'ENSOSP pourrait être augmentée de 0,2 point et passer à 1,06%, afin de couvrir, avec les subventions de l'État, l'intégralité des coûts des formations obligatoires dispensées par l'École. Une autre option serait de pérenniser, par voie législative, un reversement au bénéfice de l'ENSOSP de l'excédent du budget annexe du CNFPT à due concurrence (4 M€) et de réduire en conséquence de 0,86 % à 0,66 % le taux de la cotisation additionnelle.

Sur le plan de la gestion financière, les budgets adoptés durant la période sous revue augmentent mais sont marqués par des taux d'exécution insatisfaisants, tant s'agissant des recettes que des dépenses, ce qui illustre la difficulté pour la direction de l'École d'avoir une vision claire et précise de la trajectoire financière au moment de la présentation des budgets. Les résultats des exercices apparaissent en outre instables : négatifs en début de période, ils sont excédentaires pour les années 2022 et 2023 mais ces résultats s'expliquent en grande partie par la hausse des subventions perçues par l'École au titre de l'exercice 2022, en particulier de celle du CNFPT, et par une sous-exécution des dépenses.

Si les principaux indicateurs financiers (fonds de roulement, besoin en fonds de roulement, trésorerie) apparaissent confortables, le bilan de l'École est toutefois marqué par une baisse générale sur la période, liée notamment au travail de fiabilisation en cours et à ce stade inabouti. Cette tendance s'explique aussi par les résultats des exercices étudiés, qui ont entraîné une diminution importante du fonds de roulement, en raison d'une baisse des recettes d'exploitation liée aux prestations de services en 2023 et d'un prélèvement sur ce fonds de

roulement pour assurer les dépenses d'investissement. Le niveau de la trésorerie, s'il demeure important, a également diminué, en raison du règlement des mandats des agents mis à disposition au titre de l'exercice 2022, mais aussi du paiement des échéances de l'emprunt.

En outre, l'École doit poursuivre le renforcement déjà engagé des services facturiers, dans une logique de préservation du besoin en fonds de roulement par une facturation rapide. Il en va de même pour le service de la dépense, le montant des restes à payer diminuant artificiellement le besoin de fonds de roulement et augmentant le niveau de trésorerie. Ce dernier est élevé mais fragile, comme le montre la réduction importante du ratio de couverture des charges décaissables sur les trois derniers exercices.

Enfin, le renforcement de la gestion budgétaire est en cours. En témoigne la mise en place d'une comptabilité analytique, que la Cour recommandait déjà dans son rapport de 2015 et qu'il faut poursuivre, en en tirant les conséquences pour la tarification des prestations de services de l'École. La refonte de la chaîne de la dépense, effective le 1^{er} janvier 2025, est également encourageante, même si ses effets ne peuvent encore être évalués. En revanche, il n'existe pas de contrôle interne global au sein de l'École, malgré quelques tentatives infructueuses, le seul dispositif existant demeurant limité à la division des affaires administratives et juridiques. Cette situation doit conduire la direction de l'ENSOSP à mettre en place un contrôle interne général et à établir une carte des risques.

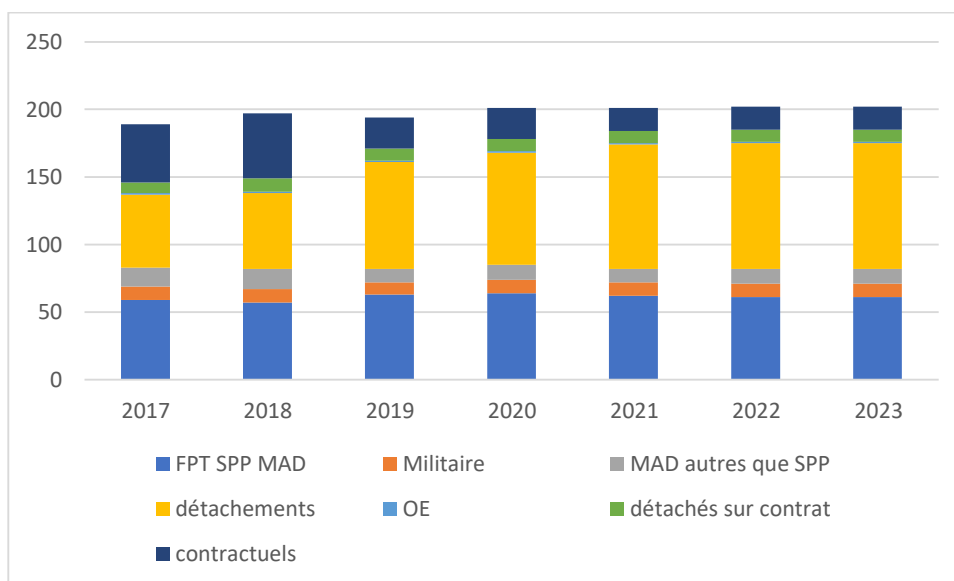
3 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET MATÉRIELLES À AMÉLIORER

3.1 Des marges de manœuvre restreintes pour la gestion des ressources humaines

3.1.1 Des effectifs composites en légère hausse

Le plafond d'emplois de l'École, voté par le conseil d'administration, est fixé à 205 ETP (il était de 199 en 2014).

Au 31 décembre 2023, l'ENSOSP employait 202 agents, soit une augmentation de 5 % depuis 2017.

Graphique n° 1 : Évolution des effectifs physiques selon la typologie du recrutement

Source : Cour des comptes, d'après les données de l'ENSOSP

Les sapeurs-pompiers professionnels (SPP) représentent 35 %⁴² des effectifs, pourcentage élevé qui se justifie au vu de la spécificité des missions de l'École. La quasi-totalité des SPP est affectée aux missions de formation.

Les fonctionnaires détachés des trois fonctions publiques (mais principalement de l'État et plus précisément du ministère de l'intérieur) représentent 46 % des effectifs.

La forte baisse du nombre des agents contractuels sur la période est due en grande partie :

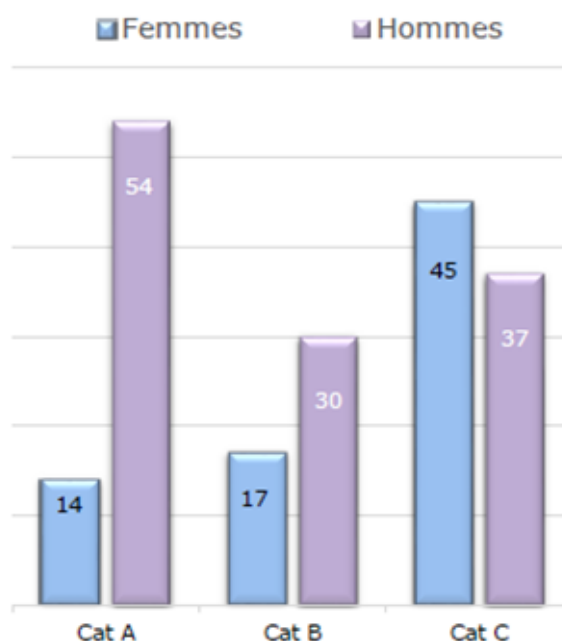
- à la suppression des CDD temporaires, qui sont passés de 13 en 2018 à 0 dès 2021, mais qui ont été temporairement réactivés en 2022 et 2023 pour des surcroits d'activité ou pour remplacer des fonctionnaires absents ;
- à la diminution des CDD et CDI, qui ont été progressivement remplacés par des fonctionnaires ou titularisés, en application de la loi Sauvadet n°2012-347 du 12 mars 2012⁴³.

Les effectifs sont masculins à 61 %, ce qui s'explique lorsque l'on rapporte ce chiffre aux 20 % d'effectifs féminins chez les sapeurs-pompiers⁴⁴. Courant 2025 sera mis en place un référent égalités professionnelles, fusionnant les compétences égalité, diversité et mixité.

⁴² Y compris les sept agents de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et les trois agents issus du bataillon des marins pompiers de Marseille.

⁴³ De nombreux agents contractuels avaient été recrutés lors de la délocalisation de l'ENSOSP de la région parisienne à Aix-en-Provence.

⁴⁴ Les promotions d'élèves colonels comprennent entre 0 et 2 femmes, sur un effectif total d'un peu plus de 20 promus. Le taux de féminisation pour les promotions de lieutenant est de 20% environ.

Graphique n° 2 : Répartition des effectifs par catégorie et par genre

Source : bilan social de l'ENSOSP 2023

Les agents de catégorie C représentent 42 % des effectifs⁴⁵ (contre 35 % pour la catégorie A et 23 % pour la catégorie B). Cette proportion est atypique pour un établissement public national, mais elle reflète le caractère hybride de l'ENSOSP, financée à plus de 80 % par des subventions des départements, auquel s'ajoute un important service logistique sur les différents sites, composé quasi-exclusivement d'agents de catégorie C.

L'âge moyen en 2023 est relativement élevé, puisqu'il est de 50,2 ans (pour une moyenne de 44 ans dans la fonction publique). 11% de l'effectif a plus de 60 ans.

3.1.2 Une gestion à améliorer au vu notamment de la multitude des statuts

Le service des ressources humaines est rattaché, comme les autres fonctions support, au secrétariat général, qui concentre 33% des effectifs. Il comprend sept agents pour gérer des situations très différentes :

- des détachements de fonctionnaires, issus des trois fonctions publiques ;
- des contractuels, des détachements sur contrat ;
- des mises à disposition (MAD) contre remboursement par l'administration d'origine du fonctionnaire (essentiellement les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)), d'une durée de trois ans renouvelables (neuf mois pour les élèves-colonels), qui concernent majoritairement les sapeurs-pompiers professionnels.

⁴⁵ En 2022, les agents de catégorie C représentaient 20% de la fonction publique d'État et 75,6% de la fonction publique territoriale, d'après le rapport annuel sur l'état de la fonction publique.

La diversité des situations entraîne structurellement un taux de rotation compris entre 20 et 25 % chaque année.

L'ENSOSP reconnaît ne pas avoir mis en place de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en dehors de tableaux de suivi et de documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnels pour le budget initial et le compte financier. Elle précise toutefois que des lignes directrices de gestion sont en cours d'élaboration. Cette situation n'est pas satisfaisante, compte tenu du caractère composite des effectifs, de la pyramide des âges et du défaut d'attractivité mentionnée par l'École elle-même.

Par ailleurs, la durée des détachements, limitée à un an, qui est imposée par la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur, appelée à valider les recrutements (hors mise à disposition des SPP), ne contribue pas non plus la stabilité ni la gestion harmonieuse des effectifs. Un détachement d'un an s'apparente en effet, dans l'esprit des agents, à une très longue période d'essai. Cette pratique, qui alourdit la gestion administrative et financière, ne facilite pas non plus l'intégration des agents. Elle peut avoir un impact négatif sur leur légitimité professionnelle, surtout lorsqu'il s'agit de détachements sur des postes à responsabilité, tels que ceux du responsable du service informatique ou de la secrétaire générale adjointe. La DRH du ministère semble avoir modifié sa doctrine⁴⁶, puisqu'elle préconise désormais des détachements de trois ans. Une telle durée permettrait de renforcer la vision pluriannuelle nécessaire à certains services stratégiques pour l'École, comme par exemple la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC),

3.1.3 Un règlement intérieur et une action sociale plutôt favorables aux personnels

3.1.3.1 L'organisation du temps de travail

Le règlement intérieur, validé par le conseil d'administration, fixe la durée hebdomadaire de travail à 38 heures⁴⁷, avec un système d'astreintes pour les officiers et cadres sapeurs-pompiers et les personnels de santé.

Les agents bénéficient de 29 jours de congés annuels, soit quatre jours de plus que le minimum légal, dont trois semaines prises obligatoirement entre les semaines 27 et 34 (début juillet jusqu'au 20 août environ, lorsque l'École n'accueille plus de stagiaires) et de 16 jours de RTT (18 jours pour l'équipe de direction), soit deux jours de moins que ce qui est habituellement prévu.

Actuellement, les agents peuvent bénéficier d'un jour de télétravail par semaine, pouvant être apprécié sur une période de référence d'un mois, soit quatre jours par mois. L'ENSOSP envisage la possibilité de télétravail à 8 jours par mois, afin d'augmenter son attractivité.

⁴⁶ FLASH INFOS SDP- 2024-02 - détachement et renouvellement de détachement envoyé par la DRH du ministère de l'intérieur, le 9 avril 2024.

⁴⁷ Excepté pour les agents d'accueil qui effectuent 35h par semaine.

3.1.3.2 L'action sociale

L'ENSOSP dispose d'un restaurant administratif, dont le repas est en partie subventionné par l'École, à hauteur de 104 000 € en 2023. Le prix du repas est de 12,06 €, pour une subvention allant de 8,32 à 4,58 €, selon l'indice de l'agent.

L'adhésion au comité national d'action sociale (CNAS)⁴⁸ a permis, en 2023, à 184 agents/adhérents, de bénéficier de prestations telles que des chèques vacances, de la billetterie, ou des aides sociales, pour un coût 38 000 €.

3.1.4 Des charges de rémunération « subies » et en augmentation

3.1.4.1 Des charges de rémunération fortement marquées par les mises à disposition

Les charges de rémunération intègrent les rémunérations du personnel de l'ENSOSP, y compris celles des personnels mis à disposition contre remboursement (85 % des administrations d'origine sont des SDIS), bien qu'elles soient considérées comme des dépenses de fonctionnement, puisque payées sur présentation d'une facture.

Elle comprend également les vacations des intervenants en tant que formateurs⁴⁹, ainsi que, depuis 2018, le remboursement des rémunérations des élèves colonels mis à disposition, contrairement aux autres officiers formés, dont la rémunération reste à la charge de leurs employeurs respectifs, puisqu'ils sont détachés auprès de l'ENSOSP.

Tableau n° 21 : Évolution des charges de rémunération (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PERSONNEL DE L'ENSOSP	9,74	12,6	15,00	12,16	14,01	12,00	15,43
Dont titulaires et contractuels	5,22	5,64	5,97	5,97	6,27	6,89	6,95
Dont agents MAD	4,52	6,96	9,02	6,19	7,74	5,11	8,48

⁴⁸ Association loi 1901, dont la mission est d'œuvrer pour le mieux-être des personnels des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

⁴⁹ Les vacations horaires relèvent de quatre taux, allant de 20 € bruts à 54,60 € bruts, auquel est appliqué un pourcentage en fonction de la classification de la formation définie par la délibération du conseil d'administration du 14 octobre 2011.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Élèves colonels (MAD)	-	-	Incluse dans les MAD	0,72	1,57	2,15	1,90
Intervenants	1,43	2,07	2,37	1,75	1,96	2,27	2,38
Total général	11,17	14,66	17,37	14,63	17,55	16,43	19,72

Source : ENSOSP

Le taux d'évolution des charges de rémunération sur la période atteint près de 55 %⁵⁰, alors que les ETP n'augmentent que de 5 %.

La prise en charge du remboursement des rémunérations des élèves colonels depuis leur nouveau régime a contribué à cette forte hausse, en valeur absolue, ainsi que le montant des vacations des intervenants, dû en partie à l'augmentation du nombre de journées stagiaires. Il est cependant difficile de décomposer la hausse exercice par exercice, dans la mesure où il existe de fréquents reports de paiement d'un exercice sur l'autre. Ainsi, pour les mois de novembre et décembre 2020, le remboursement des élèves colonels a été effectué en 2021 et pour les mois compris entre mars et octobre 2022, le remboursement des agents mis à disposition a été suspendu (Cf. § 2.2.1). L'audit de la DRFiP relevait également qu'en 2019, plusieurs factures concernaient des remboursements de MAD datant de 2016, 2017 et 2018.

Le remboursement des agents mis à disposition pèse lourd dans les charges de rémunération et l'ENSOSP ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans l'attribution de la rémunération correspondante, puisqu'elle paye sur facture. Parmi les dix plus hautes rémunérations, qui concentrent 1,34 M€ (en coût chargé), huit concernent des sapeurs-pompiers professionnels mis à disposition⁵¹, les deux autres la secrétaire générale et la comptable publique, en détachement.

3.1.4.2 La question du maintien de certaines primes pour les sapeurs-pompiers professionnels mis à disposition

Pour les sapeurs-pompiers professionnels (et autres agents de l'État), la procédure de mise à disposition contre remboursement prévoit l'établissement d'une fiche financière par les services départementaux d'incendie et de secours (administration d'origine), reprenant le traitement indiciaire de l'agent, les différentes primes et indemnités, ainsi que les charges patronales. L'ENSOSP rembourse ensuite le montant intégral aux SDIS. Les indemnités de feu⁵² et de responsabilité sont donc automatiquement prises en compte dans leur rémunération.

⁵⁰ Les charges de rémunération des élèves colonels n'ont pas été prises en compte dans ce calcul, puisqu'ils ne participent pas à l'activité de l'ENSOSP, mais en sont bénéficiaires et ne sont pas non plus compris dans les ETP.

⁵¹ La dixième concerne un SPP sur contrat.

⁵² Décret n° 2020-903 du 24 juillet 2020 portant revalorisation de l'indemnité de feu allouée aux sapeurs-pompiers professionnels.

Concernant l'indemnité de feu, la légitimité de son versement à des agents mis à disposition d'une part, comme personnel de l'ENSOSP, et d'autre part comme élève colonel en formation, est contestable. En effet, les agents concernés ne sont pas appelés à se déplacer sur le terrain et donc à courir les risques qui sous-tendent cette prime mensuelle⁵³. Cette dernière constitue actuellement 25 %⁵⁴ du traitement soumis à retenue pour pension, soit environ 950 € bruts, versés à 71 agents en 2023, soit 809 000 € annuels au total.

Les élèves colonels perçoivent également une indemnité de responsabilité d'environ 1 000 € bruts mensuels, alors qu'ils suivent une formation dans laquelle ils n'exercent aucune responsabilité. Si l'on considère une formation de 20 élèves colonels, la dépense représente 240 000 €.

La mise en place de l'indemnité spécifique complémentaire⁵⁵ (ISC), créée en 2022, et applicable au sein de l'ENSOSP au 1^{er} semestre 2025, avec une rétroactivité au 1^{er} janvier 2023, a résolu la question uniquement pour les SPP mis à disposition en tant que personnel de l'ENSOSP. En effet, cette prime est composée de deux parts :

- « une part 1 permettant de maintenir sa rémunération à un montant correspondant à l'ensemble des éléments de rémunération liés à l'emploi, y compris fonctionnel, occupé préalablement à sa mise à disposition et dont il bénéficiait » (par exemple, un agent qui percevait la nouvelle bonification indiciaire (NBI) attachée théoriquement au poste occupé conservera le bénéfice de cette NBI, qui sera directement versée par l'Etat, afin de compenser la perte de rémunération)⁵⁶ ;
- « une part 2 liée à l'emploi exercé tenant compte des compétences requises, des sujétions particulières ou du niveau d'encadrement ». Elle est comprise entre un montant plancher et un montant plafond et permet concrètement d'augmenter la rémunération.

Le document établi par la DGSCGC pour cette nouvelle indemnité précise que l'indemnité de feu fait partie des éléments de rémunération maintenus par les SIS lors de la mise à disposition.

Le conseil d'administration du 3 juillet 2024 a voté à l'unanimité l'attribution du montant maximum de la part 2 de cette prime à tous les personnels SPP mis à disposition de l'ENSOSP, prime appréhendée comme un « outil managérial », pour un coût annuel de 100 000 €.

Concernant les élèves colonels, la question de la légitimité de ces primes demeure, puisque l'ISC ne s'applique pas à leur statut, du fait qu'ils n'occupent pas un emploi, mais suivent une formation.

La suppression de ces primes pourrait être envisagée, mais se heurterait au problème de l'attractivité de ces fonctions d'emplois supérieurs de direction au sein des SDIS. Une autre

⁵³ Même si les conventions mentionnent qu'ils peuvent être amenés à renforcer les colonnes opérationnelles constituées pour intervenir lors de situation de risques majeurs.

⁵⁴ Décret n° 2020-903 du 24 juillet 2020 portant revalorisation de l'indemnité de feu allouée aux sapeurs-pompiers professionnels.

⁵⁵ Créée par le décret n° 2022-557 du 14 avril 2022 modifiant diverses dispositions relatives aux sapeurs-pompiers. Elle ne concerne pas les élèves colonels.

⁵⁶ Cf. le document établi par la DGSCGC « étapes de la mise en œuvre d'une MAD », établi en décembre 2022.

solution consisterait à ajuster le nom des primes, notamment l'indemnité de feu, afin de les rendre plus conformes aux fonctions des sapeurs-pompiers professionnels.

3.2 Des progrès dans la maîtrise de la commande publique

Bien que l'ENSOSP ait récemment consolidé son processus d'achats, une convention de mécénat passée antérieurement, mais qui est toujours en cours, a échappé aux règles de passation des marchés publics.

3.2.1 Un processus de passation encadré, depuis peu, en interne

L'ENSOSP, en tant qu'établissement public, est soumis au code de la commande publique. Une note⁵⁷ précise les documents et les seuils des marchés soumis à l'avis préalable ou au visa préalable du contrôleur budgétaire régional.

Le processus interne de la commande publique fait appel à différents acteurs au sein de l'ENSOSP : le service des marchés publics (composé de trois agents, dont deux acheteurs publics et du chef de service) et le service du suivi de la commande publique (composé de quatre gestionnaires des dépenses et du chef de service). Ces deux services sont rattachés à la division des affaires administratives et juridiques du secrétariat général. Le premier est chargé de la passation des marchés publics pour les aspects relatifs au droit, le second gère l'exécution financière du contrat. Le service utilisateur/référent définit le besoin, rédige le cahier des clauses techniques particulières et l'analyse l'offre sur le plan technique. Puis, en bout de chaîne, c'est le comptable public, détaché de la direction générale des finances publiques, qui paye les mandats, après vérification, notamment des pièces justificatives⁵⁸.

Des conventions ont été passées avec d'autres structures, notamment l'union des groupements d'achat public (UGAP), la direction des achats de l'État (DAE), la centrale d'achat de l'informatique hospitalière (CAIH)), afin que l'ENSOSP bénéficie de leur catalogue.

Une commission de la commande publique, chargée d'émettre un avis préalable au choix du pouvoir adjudicateur, a été instaurée⁵⁹, composée de quatre membres : le directeur de l'ENSOSP, le secrétariat général, le directeur du département gestionnaire, le chef de la division des finances.

⁵⁷ Document de contrôle du 8 mars 2022 relatif aux modalités d'exercice du contrôle budgétaire sur l'ENSOSP, établi en application de l'article 10 de l'arrêté du 22 septembre 2015 modifié.

⁵⁸ Le précédent comptable a été condamné, par un arrêt de la Cour des comptes en date du 15 décembre 2016, au paiement d'une somme non rémissible et d'une somme de 9 728 €, pour avoir procédé au paiement de mandats, sans pièces justificatives. Par ailleurs, le conseil d'administration du 15 mars 2018 ayant voté une remise gracieuse en faveur du comptable à hauteur de 9 728 €, l'arrêt de la Cour, en date du 11 décembre 2019, en a pris acte, ainsi que du paiement de la somme non rémissible et a donné quitus au comptable pour sa gestion.

⁵⁹ Pour les marchés de service et de fourniture dont le montant est supérieur au seuil des procédures formalisées et pour les marchés de travaux supérieurs à 200.000 € HT).

L'ENSOSP a tardivement mis en place, depuis fin 2017, un « guide interne de la commande publique », détaillant le processus de la commande publique, à destination de ses personnels, en précisant les rôles de chaque service, les principes fondateurs, et les risques (pénal et de l'ordonnateur notamment) encourus en cas de non-respect. Le guide rappelle également les différents seuils de procédure et précise la qualité des signataires pour chaque document.

En revanche, l'École a établi un schéma de stratégie pluriannuelle des achats durables, bien qu'elle ne soit pas encore concernée par le dispositif⁶⁰.

Une réorganisation des services en cours de validation prévoit de regrouper la passation et l'exécution des marchés publics au sein d'un service achat, rattaché à la division des affaires administratives du pôle administration et finances du secrétariat général. Ce service sera composé de deux acheteurs publics, d'un gestionnaire achat, chargé de l'exécution administrative et financière, et d'un apprenti, sous l'autorité d'un chef de service. Cette réorganisation devrait permettre d'acquérir une vision globale sur la totalité de la chaîne de la commande publique.

3.2.2 Une convention de mécénat juridiquement et financièrement fragile

Plusieurs marchés⁶¹ ont été examinés, sans qu'il ne soit relevé de manquement.

En revanche, une convention de mécénat pose des difficultés. Elle date de 2008 et a pour objet la mise à disposition d'un logiciel de gestion intégrée de système d'alerte, ARTEMIS, par la société SIS, fusionnée par la suite avec GFI, puis INETUM. Le dernier renouvellement date de 2016, pour une durée illimitée.

En contrepartie, la convention prévoit quelques « avantages », comme la mise à disposition du mécène de la salle de crise de l'ENSOSP, pour l'organisation de formations, trois fois dans l'année pour une durée d'une semaine. Mais la maintenance du logiciel, non couverte par la convention, doit être payée par l'ENSOSP au mécène, qui détient l'exclusivité des droits. Cette contrepartie financière n'est pas compatible avec une convention de mécénat, d'autant plus que l'ENSOSP doit délivrer des reçus fiscaux au mécène, lui permettant des déductions fiscales.

Il ressort du tableau 19 que les montants valorisés du mécénat dans les déclarations fiscales sont systématiquement inférieurs aux montants payés pour la maintenance, pour la période sous contrôle. Ces montants augmentent très fortement en 2022 du fait de la mise en concurrence effectuée par l'ENSOSP, à laquelle le mécène a été le seul à répondre.

⁶⁰ Décret n°2022-767 du 2 mai 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique portant application de l'article 35 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2022 portant lutte contre le dérèglement climatique.

⁶¹ Choisis en fonction de leur montant, de leur objet stratégique notamment.

Tableau n° 22 : Coût de la maintenance rapporté aux avantages fiscaux du mécène

<i>En euros</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Montants TTC de la maintenance</i>	42 933	63 702	64 917	66 787	29150	189 999	194 501
<i>Montant indiqués sur les reçus fiscaux</i>	19 424	23 504	néant ⁶²	néant	néant	néant	néant

Source : Cour des comptes, d'après les données ENSOSP

Interrogée sur cette application tardive du code de la commande publique, l'ENSOSP répond : « *Souhaitant s'entourer de précautions supplémentaires quant à l'exclusivité déclarée par la société SIS, eu égard notamment à la durée du partenariat avec l'entreprise SIS, l'ENSOSP a décidé d'ouvrir en 2021 à la concurrence la prestation de maintenance. Si l'exclusivité était avérée, l'expression de la concurrence se limiterait à une seule offre, ce qui a été le cas lors de cette consultation* ».

Depuis la conclusion de la convention de mécénat en 2008, le marché de maintenance échappe aux règles des marchés publics et notamment à l'obligation de mise en concurrence. L'ENSOSP reconnaît qu'« *il ressort de l'utilisation pérenne de cet outil que les incidences financières causées par la maintenance n'ont pas été appréhendées dès le départ* ».

L'ENSOSP indique s'être positionnée prioritairement auprès de l'Agence du numérique de la Sécurité Civile (ANSC), pour bénéficier du déploiement, dans le courant du 1^{er} semestre 2025 du programme « NexSIS 18-112 », système d'information et de commandement unifié des SIS et de la Sécurité Civile porté par cette dernière. Ce déploiement mettrait un terme à sa « *dépendance* » au réseau d'alerte ARTEMIS, selon son propre terme.

3.3 Une gestion immobilière inégalement maîtrisée

Le parc immobilier de l'École fait apparaître des situations contrastées, tant en termes de situation juridique que d'état général des différents bâtiments. Les conséquences financières de ces disparités sont loin d'être anodines pour École, qui doit renforcer sa capacité à projeter une stratégie immobilière de long terme.

3.3.1 Une École implantée sur quatre sites

L'École déploie son offre de formation sur quatre sites :

⁶² La société INETUM, interrogée en novembre 2024 par l'ENSOSP, considère que cette dernière est délivrée de cette obligation depuis 2019.

- Le **pôle pédagogique d'Aix-en-Provence**, d'une superficie de 30 hectares localisés dans le quartier des Milles, inauguré en mars 2011 par le Président de la République, comprend le siège administratif de l'École, un centre de ressources documentaires, des espaces d'enseignement (pour une surface de 8 685 mètres carrés), le simulateur d'urgence extrahospitalière (SIMURGE) et des simulateurs de réalité virtuelle, une plateforme consacrée aux risques hydrogène, un espace de restauration, des installations sportives, un parking ainsi que sept résidences pour un total de 525 chambres représentant 630 places d'hébergement. Ces derniers sont occupés, à l'exception d'un bâtiment détenu en pleine propriété, au travers d'une convention d'occupation, tout comme le gymnase ou l'espace de restauration. Les salles de cours et de bureaux du site aixois sont en revanche détenus en pleine propriété ;
- Le **site de Vitrolles**, inauguré en 2008, qui accueille sur 24 hectares un plateau technique utilisé pour la formation opérationnelle et en situation des officiers de sapeurs-pompiers, reproduisant sur un mode modulable des configurations bâtementaires que pourront rencontrer les élèves formés en situations réelles (immeuble d'habitation, commerces, immeubles de grande hauteur et même une portion d'autoroute pour les exercices de secours à personnes accidentées) et scénarisées selon 300 variantes possibles. Ce site permet par exemple un entraînement en conditions quasi-réelles au port de l'appareil respiratoire isolant, à la lutte contre les feux de gaz ou encore aux manœuvres générales ;
- Le **site de Paris-Oudiné**, utilisé principalement pour les formations de prévention, qui fait l'objet d'un contrat de location (Cf. *infra*) ;
- Le **bâtiment Valabre à Gardanne**, inauguré le 3 décembre 2024, pensé pour la gestion de crise et placé au sein de l'emprise foncière de l'établissement public pour la protection de la forêt méditerranéenne (dit « Entente Valabre »), sous statut de bail emphytéotique.

Au total, l'ENSOSP dispose, hors espaces extérieurs, de 16 bâtiments – hébergements, restauration, salles de cours et bureaux, gymnase, simulateur, local technique, représentant une surface utile brute (SUB) de 32 805 mètres carrés. A l'intérieur de cette surface totale, 12 271 mètres carrés (37,4%, soit la plus large part) sont consacrés aux hébergements et 10 836 (33% de la SUB totale) aux salles de cours et bureaux. Le mode de détention de ce parc immobilier est, pour l'essentiel (84%), la convention d'occupation, mais l'ENSOSP est propriétaire de 15,5% de son parc, en particulier des salles de cours et bureaux, d'une partie des espaces extérieurs (13,1%) et des hébergements (19,4%).

L'emprise immobilière de l'ENSOSP constitue l'une de ses forces, dès lors que l'établissement dispose d'infrastructures spécialisées et de qualité. L'École est toutefois confrontée à un problème d'attractivité, notamment pour le recrutement d'agents en nombre suffisant – ce qui se ressent dans certains services stratégiques –, malgré le contexte provençal, en raison des difficultés relatives d'accès au site et du coût de la vie, qui reste élevé.

3.3.2 Des taux d'occupation insuffisants sur le site d'Aix-en-Provence

Les taux d'occupation des espaces d'enseignement et des hébergements demeurent à ce stade insatisfaisant. S'agissant des hébergements (630 places sont disponibles à l'École), des progrès sont possibles lors des semaines les plus « critiques », Noël et jour de l'an, vacances estivales notamment, les taux d'occupation variant fortement d'une année sur l'autre pendant

les mêmes semaines. En 2023, selon le cabinet Colliers, les taux d'occupation moyens étaient de 65% du dimanche au jeudi et de 3% le week-end.

Tableau n° 23 : Taux d'occupation des hébergements sur le site d'Aix

	2017	2018	2019	2023	Moyenne	Ecart à la moyenne du meilleur taux
<i>Semaine 1</i>	1,6%	0,7%	0%	72,2%	23,1%	+ 49,1
<i>Semaine 15</i>	83%	76%	85,1%	56,5%	55,7%	+ 29,4
<i>Semaine 32</i>	32,1%	0,5%	2,3%	27,3%	11,3%	+ 20,8
<i>Semaine 51</i>	68%	79,7%	66,7%	11,9%	32,3%	+ 47,4

Source : ENSOSP

Les taux d'occupation des salles – qui disposent d'une disponibilité théorique de sept heures par jour, sur quatre jours et demi – sont également insatisfaisants, quoiqu'en hausse sur la période 2017-2023. La sous-utilisation est particulièrement notable pour les salles de simulation, dont le taux d'occupation a bondi de 63% entre 2017 et 2023. Le taux d'occupation des amphithéâtres est cependant très bas, à moins de 50% du temps.

Tableau n° 24 : Taux d'occupation des espaces d'enseignement sur le site d'Aix-en-Provence

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne	Evolution 2017-2023
<i>Salles de cours</i>	54%	58%	65%	42%	48%	62%	63%	56%	+16,6%
<i>Salles de simulation</i>	46%	52%	59%	49%	72%	60%	75%	59%	+63%
<i>SIMURGE</i>	75%	75%	64%	52%	69%	71%	76%	68,8%	+1,3%
<i>Amphithéâtres</i>	47%	50%	61%	55%	42%	41%	51%	49,5%	+8,5%

Source : ENSOSP

Au total, si les taux d'occupation des espaces d'enseignement évoluent dans le bon sens, ces derniers pourraient être encore davantage utilisés – en particulier pour les salles de cours et les amphithéâtres. Au regard des chiffres mentionnés, le risque de surcapacité de l'immobilier de l'École, déjà mentionné par le précédent rapport de la Cour de comptes, demeure, voire s'accroît, malgré la volonté de l'ENSOSP de mettre en valeur ses locaux *via* une offre à destination des secteurs public et privé locaux.

Située dans un bassin d'activité important, l'École doit dès lors sérieusement réengager une démarche de mise en synergie des acteurs publics et privés (chambre de commerce et d'industrie, centre de ressources d'expertises et de performance sportive, entreprises du quartier des Milles), afin de valoriser son patrimoine foncier (hébergement, locaux d'enseignement, foncier affecté aux activités sportives) lors des périodes les plus creuses en termes d'activité.

Recommandation n° 5. (ENSOSP) : Engager des partenariats avec des acteurs locaux pertinents pour la mise à disposition à titre onéreux des locaux d'hébergement, d'enseignement, de restauration et des équipements sportifs.

3.3.3 Une stratégie immobilière pluriannuelle à compléter

Un schéma directeur immobilier 2022-2026, élaboré avec l'aide de l'entreprise APOGE, désignée le 22 juin 2021 pour la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage relative à l'élaboration du schéma, a été présenté en conseil d'administration le 18 novembre 2021. Il identifiait 35 opérations et les classait selon leur degré de priorité.

Tableau n° 25 : Opérations prévues au SDI 2022-2026

	Nombre d'opérations	Type d'opérations	Calendrier de réalisation
<i>Priorité 1</i>	17	Pérennisation et sécurisation des équipements et outils existants	Pour 12 d'entre elles : premier plan quinquennal (2022-2026) Pour 5 d'entre elles : deuxième plan quinquennal (2027-2031)
<i>Priorité 2</i>	7	Pérennisation, rénovation et évolutions mineures des outils pédagogiques et logistiques existants	Deuxième plan quinquennal (2027-2031) Pour l'une d'entre elles (troisième plan quinquennal (2032))
<i>Priorité 3</i>	11	Évolutions pédagogiques significatives et entretiens non urgents	Troisième plan quinquennal (2033-2037)

Source : SPSI 2022-2026 de novembre 2021 – ENSOSP

Les rapports de gestion de l'ordonnateur au titre des exercices 2022, 2023 et 2024 font apparaître une sous-exécution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement liés au schéma directeur immobilier. Cette sous-exécution s'explique par plusieurs facteurs. D'une part, certaines opérations du schéma directeur immobilier ont un coût final inférieur au coût prévu. C'est le cas par exemple des opérations ayant fait l'objet de négociations pour la construction du bâtiment de Valabre, destiné aux mises en situation professionnelles. D'autre part, de façon plus conjoncturelle, des retards de notification ou de paiement ont entraîné un report de la consommation de crédits de paiement sur les années suivantes. C'est le cas notamment d'une notification tardive, en 2022, des marchés de travaux relatifs aux opérations de rénovation bâtementaire et de voirie, qui a empêché un paiement avant la clôture de gestion.

Il est regrettable que le schéma directeur ait délibérément exclu, dans le document de mise au point du 22 juin 2021, la réflexion sur « l'étude comparative du site parisien d'Oudiné selon les orientations : maintien du bail locatif, acquisition du foncier, acquisition d'un foncier

équivalent en place parisienne élargie à sa périphérie, autres orientations », qui aurait pu permettre d'éclairer l'École sur le maintien ou non de ce site (*Cf. infra*). De la même manière, l'exclusion du site de Gardanne, dont le projet de construction était alors déjà lancé, n'est pas justifiée, alors que le schéma directeur immobilier 2026 prévoyait une priorité 3 relative aux « entretiens non urgents », déployés dans un troisième plan quinquennal 2033-2037, dont rien n'indique que ce site en aurait été dispensé, dix ans après son inauguration. A cet égard, le document aurait pu, *a minima*, justifier l'exclusion du site de Gardanne de son périmètre.

En vue de l'adoption d'un nouveau SPSI pour les années à venir, l'École a mandaté le cabinet Colliers, qui a effectué un état des lieux du parc immobilier. L'état global du parc est assez hétérogène. Si 16 des 20 bâtiments présentent un état très satisfaisant (un bâtiment de salles de cours/bureaux) ou satisfaisant (pour les quinze autres), quatre présentent un état « peu satisfaisant », dont le SIMURGE, le C NRBCE, le bâtiment chaufferie ou encore le bâtiment d'hébergement n°7. Dans ce dernier cas, la dégradation du bâtiment, qui est pourtant réservé aux personnalités extérieures à l'établissement et présenté par la direction comme le mode d'hébergement « VIP », a pu être constatée par la Cour.

Sur le plan juridique, la gestion bâtiminaire de l'École ne fait pas apparaître de risque particulier, bien que le site d'Aix soit concerné par deux zonages au titre du plan local d'urbanisme – zone urbaine à dominante d'activité pour l'essentiel, zone naturelle pour la partie Nord du site – et trois zonages relatifs au plan de prévention du risque inondation. S'agissant du site de Vitrolles, la réglementation d'urbanisme, qui limite à 5 000 m² la surface de plancher totale du site, ne permet pas d'envisager une extension du bâti de plus de 100 m² (la surface actuelle est de 4 900 m²). En revanche, une corrélation peut être établie entre le statut juridique des bâtiments et leur état général. Sur le plan des hébergements, le bâtiment n°7, le plus vaste, est ainsi le seul bâtiment d'hébergement détenu sous le statut de propriété par l'ENSOSP – par contraste, les autres bâtiments d'hébergement, sous convention d'occupation, présentent un état général satisfaisant). Il en va de même pour les salles de cours et bureaux, les bâtiments présentant un état peu satisfaisant (SIMURGE, CE NRBCE) étant possédés en pleine propriété par l'École, ce qui montre une forme de désintérêt de la direction pour les bâtiments dont elle a la propriété, donc la responsabilité de l'entretien.

Les coûts associés aux bâtiments sont :

- des coûts de fonctionnement, à hauteur de 3 661 561 € en 2023, influencés par l'augmentation ces dernières années du prix du gaz, qui est utilisé dans les exercices effectués sur le plateau technique de Vitrolles, ce qui explique une explosion du coût de ce poste de 106% entre 2021 et 2023, et de l'électricité, en baisse à l'exception du site de la rue Oudiné, à la faveur d'une politique d'économie d'énergie au quotidien, via le remplacement des luminaires par exemple. Le transfert du coût lié à la gestion des déchets à partir de 2021 explique la forte augmentation du poste « Nettoyage-déchets-espaces verts » (661 765 € en 2023, soit une augmentation de 45% depuis 2019) ;
- mais également des coûts d'investissement, qui s'élèvent à 1 674 547 € en 2023, avec, d'une part, les dépenses de gros entretien/renouvellement (dont des dépenses « gros entretien/renouvellement » hors SDI, celles effectuées au titre du SDI et les dépenses liées aux extérieurs et à la voirie), d'autre part, les dépenses exceptionnelles (liée au bâtiment de Valabre et à la mise en sécurité des hébergements).

Sur le plan des ressources humaines associées à la gestion bâtiminaire, 13,55 ETP sont consacrés à l'organisation immobilière au sein de la division des moyens généraux (DMGX),

sous la direction d'une cheffe du bureau de la gestion administrative et financière. La gestion du site d'Aix est assurée par un chef de service de la gestion technique et logistique des moyens généraux et le poste de responsable de site de Vitrolles équivaut à 0,25 ETP. 7 ETP occupés par des agents polyvalents exercent sur les sites de Vitrolles et Aix. Selon le diagnostic du cabinet Colliers de juin 2024, ces agents détiennent les compétences nécessaires au pilotage du parc immobilier.

Une marge de progression apparaît clairement dans la préparation des documents stratégiques, notamment ceux du futur schéma directeur. A cet égard, la livraison de conclusions d'un pré-diagnostic énergétique de l'ensemble des bâtiments des sites d'Aix-en-Provence et Vitrolles a été tardive, puisque reçue par l'Ecole en février 2025. Au-delà du bâtiment n°7, détenu en pleine propriété, l'École doit prendre la mesure de l'importance des besoins de rénovation immobilière. Au regard du niveau de trésorerie, en baisse mais encore important, ces besoins peuvent être au moins en partie couverts par les marges de manœuvre financière qui demeurent. Enfin, sur le plan organisationnel, un renforcement de la fonction immobilière interne, au besoin par le concours d'une assistance à maîtrise d'ouvrage externe, pourrait opportunément être envisagé par la direction. Aujourd'hui, le recours à ce type de prestation est, selon l'École, limité aux projets les plus importants – à savoir la construction du bâtiment de mise en situation professionnelle de Gardanne, la rénovation des issues de secours des hébergements à Aix-en-Provence, et la construction d'un magasin central à Vitrolles.

3.3.4 Paris-Oudiné, un atout au service de l'attractivité de l'École

Le site parisien de l'ENSOSP est localisé rue Oudiné, dans le 13^{ème} arrondissement, où il occupe une surface de 1080 m², au premier étage d'un immeuble accueillant par ailleurs la délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) et le centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ). Le plateau de l'ENSOSP est structuré en cinq salles de cours, deux espaces détente et des locaux administratifs et techniques, ainsi que des locaux destinés aux archives.

Ses missions principales sont l'enseignement de la prévention contre les risques d'incendie et de panique (selon les formations du PRV1 au PRV3), l'animation du réseau des préventionnistes, la participation à la coopération internationale et aux missions ou groupes de travail relatifs à la prévention. 15 types de formations PRV sont déclinés en 48 stages, auxquels s'ajoutent des formations hors formation PRV, pour un total de 11 000 journées stagiaires. L'École s'appuie sur un réseau de préventionnistes (sapeurs-pompiers, ministère de l'intérieur, DGSCGC, architectes, bureaux d'études, organismes de contrôle, fédérations, syndicats, associations de professionnels, fabricants), recrutés collégialement et dont les prestations font l'objet de bilans de fin de stage.

Le bail du site de la rue Oudiné, conclu auprès de la société AEX Europe, gérante statutaire de la SCPI Laffitte Pierre propriétaire des locaux, renouvelé par une délibération du 24 novembre 2016 pour une durée de neuf ans à compter son arrivée à échéance, soit jusqu'en 2026. Le loyer annuel hors taxe était, au 1^{er} septembre 2017, de 338 000 €.

Certes, une réflexion doit être menée sur le montant du loyer acquitté et, par conséquent, qui pourrait inclure une renégociation de celui-ci ou la recherche d'autres locaux proches, y compris en petite couronne. Mais l'occupation par l'École de locaux dans le XIII^{ème} arrondissement de Paris ou à proximité immédiate apparaît justifiée, pour des raisons pratiques :

l'ENSOSP dispose de l'exclusivité pour la formation à la prévention et la localisation dans le 13^{ème} arrondissement du site permet un accès facile à des établissements recevant du public (ERP) de toutes tailles, à des immeubles de grande hauteur (IGH) situés à proximité. Elle constitue un élément d'attractivité puisqu'elle permet un accès aisé des officiers de sapeurs-pompiers venus de toute la France à des locaux adaptés à leurs besoins de formation.

Le personnel du site de la rue Oudiné est composé de sapeurs-pompiers professionnels au statut militaire issus de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), sur le fondement d'une convention relative à la mise en place d'un détachement de la BSPP au profit de l'ENSOSP signée en dernier lieu en décembre 2022. L'équipe est composée de deux officiers, trois sous-officiers et deux militaires du rang (MDR).

Au total, les recettes générées par le site de la rue Oudiné, qui s'élèvent à 2 640 220 € en 2023, représentent 9% des recettes de l'École. Elles sont à mettre en regard des charges du site, qui s'élèvent à 1 850 931 €. Le site présente donc un budget excédentaire (Cf. tableaux en annexe 5).

Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'implantation parisienne de l'ENSOSP rue Oudiné constitue à la fois un pôle d'attractivité et une source de recettes pour l'École. La possibilité de négocier une baisse du loyer acquitté pourrait, à l'occasion du renouvellement prochain du bail des locaux, être explorée.

3.4 Dans le secteur de l'informatique, des moyens techniques à jour, un management à conforter

La direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) est composée d'une dizaine de personnes répondant à des statuts divers. Ces agents sont placés sous l'autorité d'un agent lui-même placé auprès du secrétariat général.

L'École s'appuie en particulier sur le logiciel Formaltis, progiciel de gestion intégré pour la gestion du cœur de métier de l'École : parcours de formation, pédagogie, facturation, logistique. La plupart des ressources informatiques de l'ENSOSP sont internalisées, sauf quelques applications hébergées à l'extérieur : ENASIS pour les ressources pédagogiques, Teams pour la visioconférence, PMB pour le centre de ressources documentaires, Dialogue pour la gestion de carrière, Chorus Pro pour la facturation, Garig pour la restauration, AWS achat pour la publication des marchés publics ou encore Fire-in pour le réseau européen d'innovation en incendie et secours. D'un point de vue physique, les infrastructures nécessaires (serveurs, stockage, bases de données, applications) sont localisées sur le site d'Aix, dans trois salles distinctes.

Au regard des défis économiques et humains qu'affronte l'écosystème de la sécurité civile, dans lequel l'ENSOSP occupe une place toute particulière, les enjeux de robustesse, de pérennisation et de sécurité des systèmes informatiques de l'École sont de premier ordre.

3.4.1 Des plans pluriannuels ambitieux mais imparfaitement exécutés

Les moyens techniques de l'ENSOSP apparaissent à jour sur le plan informatique. Deux documents triennaux importants ont été votés en 2021, qui démontrent une vision pluriannuelle de l'importance des enjeux informatiques pour l'École : un plan de sécurisation et un plan de pérennisation pour les années 2022 à 2024. Pourtant, l'application de ces plans n'a pas donné entièrement satisfaction à ce stade.

Le plan de sécurisation 2022-2024 a été réalisé à 82%. Certes, ce taux doit être relativisé, la mise en œuvre des actions de sensibilisation des agents de l'École n'ayant pas été imputée en investissement. Cependant la sous-exécution du plan repose également sur des causes plus profondes. Ainsi, certains projets n'ont pas été lancés en raison d'un manque de moyens humains. C'est le cas de la consolidation des onduleurs des locaux techniques, de la traçabilité des accès, et du plan de reprise d'activité. D'autres ont été reportés, comme l'évolution des sauvegardes. En outre, les estimations initiales en termes de budget ont parfois été trop basses. C'est le cas pour l'acquisition de nouveaux pare-feux, l'écart entre le prévisionnel et le réel atteignant 70%, ou encore pour les sauvegardes, dont le coût était deux fois plus élevé que prévu.

Le plan de pérennisation atteint un taux de réalisation plus important, à 88%, mais dévoile également de fortes disparités par rapport au plan initial. Si certains décalages entre l'objectif et le réalisé peuvent être attribués à des causes extérieures à l'ENSOSP, comme l'augmentation du prix de certains composants électroniques après la crise sanitaire, d'autres écarts sont directement liés à des choix de gestion délibérés. Ainsi, les lignes budgétaires consacrées au renouvellement du parc des imprimantes ont plus que doublé par rapport au prévisionnel (le taux réalisé/prévisionnel étant de 232,5%). À cet égard, le choix du renouvellement des matériels d'impression majeurs (imprimantes partagées multifonction) par le biais de l'acquisition de la totalité du nouveau parc en 2022 est justifié de façon floue par l'inflation sur les produits technologiques, l'augmentation des coûts des matières premières et des frais de maintenance du précédent parc. Ces éléments d'explication n'écartent totalement la pertinence d'un renouvellement partiel, échelonné ou par le biais d'un contrat de location.

A l'inverse, les dépenses réalisées en matière d'audiovisuel n'ont représenté que 36,8% du prévisionnel, en raison du départ du responsable de la DSIC en 2023, lequel n'a pas été remplacé pendant plus d'un an. Surtout, ces dépenses permettent d'atteindre un taux de renouvellement de seulement 40% de l'ensemble du parc, ce qui semble faible au regard des montants engagés (553 536 €).

Au total, les trajectoires du plan de pérennisation, tout comme celle du plan de sécurisation, n'ont pas été totalement respectées, ce qui invite à la prudence quand on considère les ambitions affichées pour les plans suivants.

Ces plans sont en effet renouvelés pour la période triennale 2025-2027, les montants en jeu étant de 420 000 € pour le plan de sécurisation et de 600 000 € pour le plan de pérennisation. S'y ajoute un « plan d'évolutions mineures des outils numériques d'aide à la pédagogie » (600 000 € estimés). Le montant total estimé sur trois ans est donc de 1 620 000 €, ce qui équivaut à 1,4 et 1,5% du budget total de fonctionnement de l'École, si l'on retient une hypothèse à 36 M€, telle que présentée dans le projet de budget 2025. Les dépenses envisagées pour ces nouveaux plans ne semblent pas disproportionnées compte tenu des enjeux associés aux systèmes d'information.

Tableau n° 26 : Montants des plans relatifs aux systèmes d'information et de communication

<i>En euros et en %</i>	2025	2026	2027	Total
<i>Plan d'évolutions mineures</i>	200 000	200 000	200 000	600 000
<i>Plan de sécurisation des SIC</i>	140 000	180 000	100 000	420 000
<i>Plan de pérennisation des SIC</i>	215 000	180 000	205 000	600 000
<i>Total</i>	555 000	560 000	505 000	1 620 000
<i>Part du budget total (hypothèse de budget annuel de 36 M€)</i>	1,54%	1,55%	1,40%	

Source : documents ENSOSP traités par la Cour des comptes

Le plan de pérennisation des SIC fait état d'un parc informatique d'une valeur totale TTC à neuf de 1 089 880 €, qui implique un montant théorique d'achat annuel (prix unitaire x état du parc / durée d'amortissement) de 169 043 €. Toutefois, le parc actuel de l'ENSOSP est en partie vieillissant, du fait d'investissements effectués il y a plusieurs années dans du matériel ayant atteint la date d'amortissement limite (fixée à 6 ans par la délibération du conseil d'administration n° 2024-07-05 du 3 juillet 2024), ce qui explique les montants plus importants prévus dans le plan de pérennisation. Les dépenses les plus significatives prévues dans le cadre du plan concernent :

- L'adaptation des postes de travail (premier poste de dépense du plan sur les deux premières années, soit 46 % en 2025, 44 % en 2026, 39 % en 2027), dont l'homogénéité et le caractère récent sont des impératifs en termes de compatibilité avec les logiciels les plus à jour, de sécurité et de maintenance. Le passage prévu en 2025 à la dernière version à jour de Windows aura pour conséquence un besoin de renouvellement important des machines du parc ;
- la modernisation de l'audiovisuel, deuxième poste de dépense du plan sur les trois années (34 % des dépenses en 2025, 33 % en 2026, et premier poste de dépense avec 48 % en 2027), qui comprend 85 vidéoprojecteurs, 50 écrans multimédias ou encore des systèmes de sonorisation. Un nombre important de vidéoprojecteurs, éléments essentiels dans une institution comme l'ENSOSP qui dispose de nombreuses salles de cours, sera remplacé dans les années 2025 à 2027, dans la mesure où la totalité ont été acquis en 2017 et 2018 et sont aujourd'hui amortis ;
- le renouvellement des équipements d'infrastructures (16 % en 2025, 19 % en 2026, 9 % en 2027), dont l'âge atteint sept ans en 2024, qui constituent une catégorie de dépenses nouvelles par rapport au précédent plan, soulignant la prise en compte de l'importance de l'investissement dans les serveurs, les matériels réseau filaires et non filaires, avec l'installation prévue de bornes wifi dans les espaces d'hébergement des élèves (16% en 2025, 19 % en 2026, 9 % en 2027). Ce déploiement doit intervenir dès novembre 2024 et constitue aujourd'hui un élément d'attractivité pour les cohortes d'élèves officiers.

Le seuil d'immobilisation pour le matériel informatique et téléphonique ayant été fixé à 500 € hors taxes, le renouvellement important de matériels dont le prix est inférieur à cette somme influe de façon importante sur le budget de fonctionnement⁶³.

Le plan d'évolutions mineures des outils numériques d'aide à la pédagogie démontre la volonté de l'École de s'adapter aux évolutions des technologies et des usages. Ce dernier plan prévoit l'allocation d'un montant global de 600 000 € (200 000 € par an) pour la modernisation des supports et l'enrichissement de l'expérience d'apprentissage. Il prévoit notamment de poursuivre des objectifs d'amélioration de l'accessibilité et de l'interactivité, l'optimisation de la gestion des contenus, le soutien aux pédagogies actives, la sécurisation des données pédagogiques et la réponse aux réglementations. Les montants prévus au plan concernent la rénovation physique (130 000 € pour les évolutions du plateau technique de Vitrolles et de certaines salles sur le site d'Aix, soit 65% du budget en 2025, 40 000 euros pour certaines salles du site d'Aix, soit 20% du budget du plan en 2026) et l'investissement logiciel (160 000 € prévus en 2026 dont 80 000 pour les logiciels archivage/GED et 80 000 pour les évolutions de Formaltis et ENASIS, soit 80% du budget du plan pour cette année, 100% du budget du plan de 2027).

Le plan de sécurisation 2025-2027 doit permettre de poursuivre l'amélioration de la sécurité des systèmes qui, si elle apparaît satisfaisante – certaines actions importantes ont été menées à bien comme la segmentation des flux de données internes, le renforcement des équipements de sécurité périmétrique ou la mise en œuvre d'un coffre-fort de sauvegarde hors ligne et concerné par un plan de reprise d'activité en cas de sinistre –, demeure incomplète. Une attention particulière doit être portée à la supervision et au centre d'analyse des événements de sécurité, présent au précédent SDSI et non réalisé, à la pérennisation de la solution antivirus relative aux serveurs ou encore aux sujets relatifs à la gestion des identités, les filtrages web et applicatif – qui devaient figurer dans le plan actuel mais sont renvoyés au prochain triennal – ou encore à la double authentification. En outre, les conventions conclues avec les services d'incendies et de secours au titre d'ENASIS ne mentionnent pas les aspects relatifs à la cybersécurité.

Plusieurs alertes de sécurité informatique ont déjà été relevées ces dernières années. Le plan de sécurisation prévoit des enveloppes budgétaires pour 2026 et 2027. Ces échéances apparaissant lointaines et les montants envisagés, modestes au regard des enjeux. Enfin, la sécurisation des infrastructures locales doit aussi appeler l'attention.

3.4.2 La nécessité de pérenniser le poste de chef de la DSIC et de renforcer les équipes

Au même titre que pour les problématiques immobilières, la fonction informatique de l'École repose sur des ressources humaines laissant entrevoir de possibles situations de fragilité. Le poste de chef de la DSIC est occupé par un fonctionnaire territorial en situation de détachement pour une année seulement, ce qui, au-delà de la fragilité de son positionnement

⁶³ Aux termes de la délibération 2024-07-05 du 3 juillet 2024 mentionnée, si la durée d'amortissement du matériel informatique et téléphonique est de six ans, les logiciels sont, quant à eux, systématiquement amortis, sans seuil d'immobilisation, sur dix ans.

vis-à-vis de ses agents, peut apparaître en contradiction avec la vision pluriannuelle évoquée précédemment.

Au-delà de son responsable, l'équipe de la DSIC est composée d'une dizaine de personnes répondant à des statuts divers, dont des mis à disposition, des titulaires et des contractuels. Elle compte un agent administratif, deux techniciens de proximité de catégorie C, deux administrateurs réseau système et téléphonie, un analyste fonctionnel, un responsable multimédia et un webmaster, qui concourent au bon fonctionnement des ressources informatiques de l'École. Un responsable de la sécurité du système d'information (RSSI) a été nommé fin 2019. Ce rôle est désormais assuré par l'actuel chef de la DSIC mais, selon son propre témoignage, ces missions liées à la sécurité sont reléguées au second plan, en raison du poids des missions quotidiennes, qui ne permet pas d'anticiper les défis en la matière et de faire de la prospective.

L'ensemble de ces éléments surprennent, alors que l'audit de la société Pronetis conduit en 2023 indiquait la nécessité de renforcer l'équipe SI en raison de la charge de travail liée à la mise en conformité, puis la gestion opérationnelle de la sécurité. L'audit faisait également apparaître, au rang des faiblesses de l'ENSOSP, l'absence d'un comité de sécurité et d'une politique de sécurité, la faible capacité de traitement de l'équipe d'exploitation par rapport à la dimension du système d'information, une mauvaise pratique dans la gestion des mots de passe ou encore l'absence de gestion continue des vulnérabilités.

La Cour regrette que le plan de sécurisation pluriannuel déployé jusqu'en 2027 demeure imprécis à propos des enjeux liés au management de la sécurité, dont il indique seulement qu'il « *doit être mis en place : audits de sécurité, tests de vulnérabilité, analyse de risques, revues périodiques des actions, registre d'amélioration continue, indicateurs...* ». Le plan n'est pas plus détaillé s'agissant de la gestion des compétences internes, qui doit rapidement être renforcée afin de faire face aux menaces de cybersécurité.

Au total, la Cour préconise donc de pérenniser un poste de chef de projet pour le pilotage des chantiers liés à la sécurité des systèmes d'information et de prévoir un suivi régulier de l'organisation, du fonctionnement et des résultats du comité de pilotage consacré à la cybersécurité dont la création est prévue, selon l'ENSOSP, pour le 1^{er} semestre 2025.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'École assure la gestion d'agents aux statuts très différents (détachements, mises à disposition, contrats) et pour laquelle elle dispose de peu de marge de manœuvre. Ainsi, la durée des détachements est imposée par la DRH au niveau central. Les rémunérations des sapeurs-pompiers professionnels sont déterminées par les services départementaux d'incendie et de secours. Les charges de rémunération, qui sont de fait en partie subies, ont fortement augmenté sur la période, de façon disproportionnée comparativement aux effectifs. La Cour relève que l'indemnité de feu pour les sapeurs-pompiers professionnels mis à disposition est intégrée dans les charges de rémunération, par le biais de la nouvelle indemnité spécifique complémentaire, en dehors de toute activité de terrain. Pour les élèves colonels, la question de la légitimité de certaines primes demeure. Mais leur suppression accentuerait la faiblesse constatée de l'attractivité de cette filière. Une nouvelle dénomination, plus en rapport avec la réalité de leurs fonctions, serait une piste envisageable.

La gestion de la commande publique est satisfaisante, même si l'ENSOSP n'a que récemment mis en place un processus de passation des marchés publics. L'École a signé par ailleurs plusieurs conventions auprès de structures publiques afin de bénéficier de leurs catalogues. Cependant, la Cour a identifié une convention de mécénat pour un logiciel qui pose problème dans la mesure où il a échappé, d'une part, à toute mise en concurrence pendant de nombreuses années et où, d'autre part, la notion de mécénat est inadéquate dès lors que la maintenance de ce logiciel est payante.

L'École doit être plus attentive à la gestion de son parc immobilier, l'état de certains bâtiments étant inquiétant. Si un nouveau schéma directeur immobilier est en préparation, la Cour regrette l'absence d'un diagnostic énergétique. Elle identifie une marge de progrès dans la préparation des documents stratégiques, notamment ceux du futur schéma directeur. Au-delà de la nécessaire prise de conscience de l'importance des besoins de rénovation immobilière, un renforcement de la fonction immobilière interne, au besoin par le concours d'une assistance à maîtrise d'ouvrage externe, pourrait opportunément être envisagé. En outre, les taux d'occupation des espaces, en particulier dévolus à l'enseignement, sont insuffisants ou à tout le moins irréguliers selon les périodes de l'année. Ce constat devrait conduire l'École à rechercher des partenariats avec des acteurs locaux qui pourraient être intéressés par l'occupation, en période creuse, des espaces d'enseignement, d'hébergement ou sportifs de l'ENSOSP. Enfin, le site de la rue Oudiné, dont l'exploitation est excédentaire et constitue un élément d'attractivité pour l'École, doit être conservé, moyennant si possible une baisse du loyer acquitté par l'École.

Les outils informatiques de l'École sont satisfaisants dans l'ensemble. Pourtant, une meilleure prise en compte des enjeux de cybersécurité est indispensable. Plusieurs alertes de sécurité ont en effet été constatées ces dernières années. Des vulnérabilités potentielles demeurent dans le système informatique. S'ils sont ambitieux, les plans pluriannuels liés aux outils informatiques ont été exécutés de façon incomplète. Sur le plan des ressources humaines, enfin, la direction des services informatiques laisse apparaître des fragilités, compte tenu de l'absence d'un poste de responsable de la sécurité informatique et du détachement pour une année seulement du fonctionnaire territorial affecté sur le poste de chef de la DSIC, à rebours de l'engagement pluriannuel que supposent les plans de sécurisation et de pérennisation déployés ces dernières années.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Glossaire.....	87
Annexe n° 2.	Formations de chef de groupe, d'officier de garde et d'officier d'encadrement	88
Annexe n° 3.	Dépenses et recettes imputables au site de la rue Oudiné à Paris (2023)	89

Annexe n° 1. Glossaire

BMPM : bataillon des sapeurs-pompiers de Marseille
BSPP : brigade des sapeurs-pompiers de Paris
CATE : chef d'agrès tout engin
CDG : chef de groupe
CNCMFE : centre national civil et militaire de formation et d'entraînement
CNE : capitaine
CNIS : commission nationale d'incendie et de secours
CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale
COS : commandement des opérations de secours
DSIC : direction des systèmes d'information et de communication
DGSCGC : direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise
EAD : enseignement à distance
ECASC : école d'application de sécurité civile (Entente Valabre)
DEPAFI : direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier
EMIZ : état-major interministériel de zone
FAC : formation d'adaptation des capitaines
FILT : formation d'intégration des lieutenants
FOAD : formation ouverte à distance
ForMISC : formations militaires de la sécurité civile
GDO : guide de doctrine opérationnelle
GTO : guide de technique opérationnelle
ODG : officier de garde
PATC : personnels administratifs techniques et spécialisés
PCO : poste de commandement opérationnel
RIOFE : référentiel interne d'organisation de la formation et de l'évaluation
SPP : sapeurs-pompiers professionnels
SPV : sapeurs-pompiers volontaires
RNAC : référentiel national d'activités et de compétences
UIISC : unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile

Annexe n° 2. Formations de chef de groupe, d'officier de garde et d'officier d'encadrement

La formation à l'emploi opérationnel de chef de groupe est composée de cinq séquences successives :

1°) Pour évaluer le niveau d'entrée en formation de chef de groupe, des « mises en situation professionnelle diagnostiques » sont proposées aux apprenants. Elles leur permettent de mesurer l'écart entre leur niveau et celui attendu en fin de parcours. Cette semaine est organisée autour de deux thèmes : les opérations de lutte contre l'incendie et le secours d'urgence aux personnes.

2°) La découverte des outils du chef de groupe et la démarche d'appropriation, pour les lieutenants de 2ème classe et volontaires, est réalisée lors de cinq journées d'enseignement à distance réparties sur 2 mois (1 journée tous les 15 jours). Elles permettent également de renforcer le sentiment d'appartenance au sein du collectif d'apprentissage et favorisent la diminution du stress d'entrée en formation. Pour les lieutenants de 1ère classe et les capitaines, cette phase est réalisée uniquement en présentiel en salle à l'aide d'un outil de simulation.

3°) L'acquisition des pratiques de chef de groupe, d'une durée de deux semaines, est réalisée lors des mises en situation professionnelles qui se déroulent sur le plateau technique de Vitrolles. Elles permettent de développer les compétences de commandement en position de chef opérationnel de sécurité et la réalisation seul d'une reconnaissance opérationnelle.

4°) Après chaque semaine de pratique au plateau technique, une période de formation ouverte à distance (asynchrone) avec deux mises en situation est proposée aux apprenants afin de leur permettre de maintenir en éveil leur capacité d'analyse et de gestion d'une opération.

5°) Le parcours se termine par une semaine dans les salles tactiques sur le site d'Aix-en-Provence, avec des mises en situations virtuelles en poste de commandement, qui intègrent les compétences de chef de secteur, d'officier « renseignement », d'officier « moyen » ainsi que d'officier en salle opérationnelle.

La formation aux emplois d'encadrement vise l'acquisition des connaissances qui permettent de diriger une équipe de proximité dans un centre d'intervention et de secours (CIS).

Pour les officiers de garde, le module correspondant dure deux à cinq semaines, selon les profils. Deux mois avant la formation elle-même, une formation ouverte à distance « préparatoire et diagnostic », accompagnée par un tuteur, est réalisée.

La formation à l'emploi d'officier d'encadrement se déroule sur une durée de sept semaines, incluant deux semaines d'immersion. Elle s'adresse à deux publics :

- les lieutenants de 1ère classe titulaires de la formation d'intégration de lieutenant de 2e classe ;
- les lieutenants de 1ère classe titulaires de l'emploi d'officier de garde

L'officier d'encadrement, seul ou accompagné de son équipe, participe aux missions péri-opérationnelles du service d'incendie et de secours, en particulier la couverture des risques de sécurité civile, en mettant n œuvre les modes opératoires dans ses domaines de responsabilité et en lien avec les services partenaires en qualité de chef de service ou chef de bureau.

**Annexe n° 3. Dépenses et recettes imputables au site de la rue Oudiné à Paris
(2023)**

Dépenses

	Coût	% du total
<i>Personnel</i>	465 419	25%
<i>Location immobilière</i>	721 239	38%
<i>Formations</i>	620 460	34%
<i>Fonctionnement courant</i>	9 846	1%
<i>Investissement</i>	33 967	2%
<i>Coût total</i>	1 850 931	100%

Source : ENSOSP

Recettes

	Recettes	% du total
<i>Usagers SDIS</i>	1 589 255	60,2%
<i>Hors SP</i>	1 050 965	39,8%
<i>Recettes totales</i>	2 640 220	100%

Source : ENSOSP