



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Inspection Générale de l'Administration

N° 12-012-01

RAPPORT
SUR
L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE
DES OFFICIERS DE SAPEURS-POMPIERS
(ENSOSP)

Janvier 2012

--

**MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
ET DE L'IMMIGRATION**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

N° 12-012-01

**RAPPORT
SUR
L'ECOLE NATIONALE SUPERIEURE
DES OFFICIERS DE SAPEURS-POMPIERS
(ENSOSP)**

Établi par :

**Philippe CANNARD et Xavier de FÜRST,
inspecteurs généraux de l'administration**

Janvier 2012

--

SYNTHESE

La gouvernance de l'établissement public ENSOSP

Le « système de forces » à l'œuvre dans la gouvernance de l'ENSOSP réunit l'État, les collectivités territoriales et la profession de sapeurs-pompiers. Ce système intégré, dérogatoire à juste titre du droit commun de la formation des agents de la fonction publique territoriale, doit être préservé car il instaure un équilibre entre les actuelles parties prenantes de la politique de sécurité civile, à l'échelon national comme au niveau territorial. La forte présence de la profession dans la vie de l'école ne doit pas étonner car ce phénomène existe dans toutes les écoles à forte dominante sectorielle ; il s'agit seulement d'en gérer les éventuels effets non désirés.

Sous la houlette de son président, le conseil d'administration de l'école doit s'engager à formaliser cette entente tripartite, pour produire le contrat d'établissement qui, bien que prévu par le décret constitutif de juin 2004, n'a pu être validé jusqu'à présent. Il faudra pour cela que les partenaires de la gouvernance s'entendent sur la notion de tutelle d'une école dont la nécessaire autonomie résulte de sa nature juridique d'établissement public national. Sauf à revêtir une importance seulement symbolique, ce contrat devra contenir des engagements et des indicateurs quantifiés. Ainsi l'État devrait-il conditionner le versement de sa subvention de fonctionnement au respect des objectifs prévus au contrat.

Il convient en outre que les représentants des collectivités territoriales et de l'État se montrent plus assidus aux séances du conseil d'administration ; c'est là un enjeu de gouvernance responsable.

Enfin, un point d'attention doit être noté : depuis la décision du directeur de la sécurité civile, reprise depuis, de ne plus accorder de subvention de fonctionnement à l'ENSOSP, la gouvernance de l'école s'est trouvée déstabilisée. Le retour de la confiance entre parties prenantes prendra du temps et nécessitera que l'État prouve par ses actes la constance de son engagement. La décision de suppression a par ailleurs provoqué la sortie de l'établissement du périmètre des opérateurs de l'État, ce qui a pour conséquence de rendre plus difficile le maintien à long terme de ladite subvention, versée désormais en tant que dépense d'intervention et non au titre des charges de service public.

La qualité des formations assurées

La délocalisation de l'école vers Aix-en-Provence a été bien menée et l'ENSOSP en a profité pour améliorer sa mission principale qui est de former les officiers de sapeurs-pompiers. Cela étant, il convient de s'interroger sur la durée de la formation des lieutenants, actuellement peu dense et prévoyant l'octroi de dispenses aux élèves ayant déjà validé certains modules. Il paraît plus indiqué de mettre à profit les différences de profil et d'expérience entre élèves pour mettre en place un tutorat entre eux. L'instauration d'un véritable encadrement de contact, immergé dans la scolarité au plus près des élèves, y contribuera. Il s'agit ainsi de densifier la vie de promotion pour promouvoir l'environnement professionnel solidaire et cohérent dont ils auront besoin dans leurs SDIS respectifs. Sous cet angle, il y a lieu d'aménager des zones de contact entre les formations de professionnels et de volontaires.

Il est par ailleurs nécessaire que la formation érige en priorité l'acquisition de l'aptitude à commander des équipes. D'une formation aujourd'hui essentiellement technique, il s'agit d'évoluer vers une ouverture à toutes les compétences attendues de l'officier, dans la

continuation de la rénovation pédagogique déjà entreprise par l'école en matière de profil attendu après formation. Ainsi seront traitées les quatre principales dimensions de l'officier de sapeurs-pompiers : le chef, l'ingénieur des risques, le gestionnaire, le partenaire institutionnel.

Doit être mis en place par l'école un dispositif d'évaluation couvrant tous les aspects de l'activité de formation : le contenu même des formations, la qualité des enseignants, le potentiel des stagiaires. Concernant ce dernier point, un état d'esprit d'émulation doit être instauré tout au long de la formation, afin que les stagiaires expriment le meilleur d'eux-mêmes, et les employeurs doivent se voir remettre par l'ENSOSP un dossier d'évaluation couvrant toutes les facettes de la personne.

La mise en œuvre des propositions formulées à la demande de la DSC par l'amiral BEREAU contribuera à cet objectif général de montée en gamme de la qualité et du niveau de formation. Ainsi en est-il de la recommandation visant à faire du concours externe, aujourd'hui faux concours interne privilégiant le recrutement endogène, une véritable voie de sélection ouverte à des candidats non encore initiés aux arcanes du « monde sapeur-pompier » ou de la sécurité civile.

Enfin, il convient de s'interroger sur la mission d'animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers, confiée à l'école par son décret constitutif. Il s'avère que c'est plutôt à l'État de jouer ce rôle, ne serait-ce qu'en raison de sa responsabilité en matière d'agrément des écoles. Dans ce cadre pourra être promue une architecture de formation où l'enseignement des spécialités (feux de forêt, risques NRBCE, prévention etc.) repose davantage sur des « centres thématiques d'excellence », déjà existants sur le territoire ou à créer. L'annexe parisienne « Oudiné » en est un exemple ; il doit se détacher de l'ENSOSP pour exister en tant que tel.

La performance de gestion

Il est proposé d'investir dans l'amélioration de la gestion de l'établissement, ne serait-ce que pour mettre en place les fonctions de base que sont la comptabilité analytique, le calcul des coûts, le contrôle de gestion ou le suivi par tableau de bord. Ainsi, selon l'adage proposé « *La meilleure qualité de formation au meilleur coût* », est-il recommandé de faire progresser l'efficacité de l'ENSOSP en termes de coûts (coût moyen de la journée stagiaire) et de productivité (nombre de journées stagiaires produites, rapporté à l'effectif).

Un des axes de progrès porte sur la valorisation et la rentabilisation des équipements de l'école (pôle pédagogique et plateau technique), exposés à un risque élevé et durable de surcapacité. L'ENSOSP doit à tout le moins adopter des modes de gestion lui permettant d'absorber les variations de son niveau d'activité, ce dernier étant déterminé par les demandes que lui adressent les SDIS. Cela implique d'améliorer la prévision des flux de stagiaires et de constituer des réserves au bilan, tout en continuant de développer les activités en direction d'autres publics que les SDIS.

Ayant perdu sa qualité d'opérateur de l'État, l'école se trouve libérée *de facto* du dispositif de type RGPP de suivi des effectifs et de maîtrise des dépenses. Pour autant, les principes de bonne gestion publique commandent d'appliquer à l'ENSOSP, opérateur conjoint de l'État et des collectivités territoriales, un encadrement similaire à celui que connaissent les opérateurs.

Pour atteindre tous ces objectifs de bonne gestion, l'équipe de direction devra s'enrichir de profils qui ne soient pas nécessairement issus des corps de sapeurs-pompiers. Plurielle, la direction de l'ENSOSP pourra mieux se focaliser sur ses deux priorités essentielles : former les officiers, gérer l'établissement en conséquence.

Le projet « ENSOSP Grande Ecole »

L'importance de la politique de sécurité civile et de la place qu'y occupent les sapeurs-pompiers justifient que l'ENSOSP soit reconnue comme une grande école de la fonction publique. Il est recommandé de mener ce projet dans le cadre des missions actuelles de l'ENSOSP, centrées sur la formation des officiers de sapeurs-pompiers, et de ne pas en faire une grande école de la sécurité civile de type INESC.

Il est proposé de scinder en deux étapes le chemin à parcourir, chacune d'elles faisant l'objet d'une édition du contrat d'établissement. La première étape [2012-2013] consiste à réunir les conditions préalables, c'est-à-dire à rationaliser et à professionnaliser la formation d'officier afin de renforcer la cohésion du corps et de garantir la valeur du diplôme, tout en améliorant la performance de gestion de l'école. La seconde étape [2014-2015] vise à concrétiser le projet grande école, avec la mise en place de la formation de capitaine sur une base possible de 18 mois de scolarité, le développement des missions adjacentes que sont la formation des partenaires, la recherche et la coopération internationale, et l'introduction du statut d'élève officier. Bien qu'aujourd'hui non consensuel, ce dernier élément est essentiel et passe par l'adoption du système aujourd'hui applicable aux administrateurs territoriaux, qui cherchent un employeur, non pas avant, mais après leur scolarité.

Dans son format futur de grande école, reconnue par les établissements pairs, l'ENSOSP a vocation à se préoccuper, durant toute leur carrière, des besoins en formation des femmes et des hommes qu'elle aura reçus en formation initiale d'officier.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement: l'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil du texte du rapport.

Ière partie LA GOUVERNANCE DE L'ÉCOLE, FRUIT D'UN RAPPORT DE FORCES REFLETANT LA REPARTITION DES ROLES DANS LA POLITIQUE DE SECURITE CIVILE

| | | |
|----------------------|---|----|
| Recommandation n°1 : | Garantir une présence effective des représentants des collectivités territoriales aux séances du conseil d'administration de l'ENSOSP | 13 |
| Recommandation n°2 : | Améliorer le taux de participation des représentants de l'État aux séances du conseil d'administration de l'ENSOSP | 13 |
| Recommandation n°3 : | Enrichir la gouvernance de l'école en expertise de la formation | 15 |
| Recommandation n°4 : | Conserver le mode de gouvernance actuel de l'ENSOSP, avec l'intervention intégrée de l'État et des collectivités territoriales..... | 18 |
| Recommandation n°5 : | Engager un cycle de négociation d'une durée brève débouchant sur la signature d'un contrat au format compact, définissant des objectifs quantifiés et les engagements des parties prenantes.. | 20 |
| Recommandation n°6 : | Conditionner le versement de la subvention de fonctionnement de l'État au respect des objectifs prévus au contrat | 22 |
| Recommandation n°7 : | Parallèlement au contrat, établir une lettre de mission pour le directeur, prévoyant une rémunération à la performance | 22 |
| Recommandation n°8 : | Mieux spécifier le rôle des parties prenantes dans la gouvernance et la tutelle ... | 26 |
| Recommandation n°9 : | Professionnaliser l'exercice de la tutelle assurée par la DGSCGC | 27 |

IIème partie LES FORMATIONS ASSUREES PAR L'ENSOSP : LA MISSION PEDAGOGIQUE A BEAUCOUP PROGRESSE MAIS DOIT GAGNER ENCORE EN QUALITE

| | | |
|-----------------------|--|----|
| Recommandation n°10 : | Mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport « ENSOSP : Former et préparer des officiers, donner au volontariat toute sa place » | 33 |
| Recommandation n°11 : | Réorienter le concours externe afin qu'il ne défavorise pas les candidats non initiés au « monde sapeur-pompier »..... | 35 |
| Recommandation n°12 : | Associer l'ENSOSP à l'élaboration des programmes et des épreuves de concours | 35 |
| Recommandation n°13 : | Donner plus de densité à la formation d'intégration des lieutenants..... | 39 |
| Recommandation n°14 : | Faire de l'acquisition des « qualités de chef » la priorité de la formation des lieutenants | 40 |
| Recommandation n°15 : | Développer le tutorat entre élèves et établir un parcours individuel de formation. | 40 |
| Recommandation n°16 : | Densifier la fonction d'encadrement de contact des élèves..... | 41 |
| Recommandation n°17 : | Mettre en place des périodes de formation communes au sein de l'ENSOSP entre lieutenants professionnels et volontaires | 42 |
| Recommandation n°18 : | Engager une réflexion sur le contenu et la durée des formations de santé assurées par l'ENSOSP | 43 |
| Recommandation n°19 : | Confier au conseil de perfectionnement la mission d'examiner les aspects éthiques afférents aux interventions assurées par les intervenants extérieurs (hors SDIS) | 45 |
| Recommandation n°20 : | Mettre en place au sein de l'ENSOSP un dispositif permanent et professionnalisé d'évaluation de son offre de formation | 46 |

| | |
|---|----|
| Recommandation n°21 : Fournir aux employeurs et aux élèves un dossier individuel d'évaluation couvrant toutes les dimensions de la personne..... | 47 |
| Recommandation n°22 : Par l'évaluation durant la scolarité, mettre sous tension les stagiaires afin de créer un minimum d'émulation entre eux..... | 47 |
| Recommandation n°23 : Confier à l'État la mission d'animation de l'appareil national de formation des sapeurs-pompiers | 48 |
| Recommandation n°24 : Pour la formation aux spécialités, prendre appui sur les centres thématiques d'excellence et garantir aux officiers une continuité au cours de leur carrière..... | 49 |

IIIème partie GESTION ET PERFORMANCE DE L'ÉCOLE : METTRE LA STRUCTURE SOUS TENSION POUR AMÉLIORER L'ALLOCATION DES RESSOURCES

| | |
|---|----|
| Recommandation n°25 : Renforcer le positionnement du secteur « gestion » afin de mieux mettre en évidence les deux priorités structurelles de l'école : former, gérer | 50 |
| Recommandation n°26 : Introduire une fonction de contrôle de gestion, directement rattachée au directeur de l'école | 50 |
| Recommandation n°27 : Distinguer au sein de l'école les activités métier - formation, pour l'essentiel - des activités support pour mettre sous tension l'allocation des ressources | 51 |
| Recommandation n°28 : Diversifier les profils au sein de l'équipe de direction de l'école | 52 |
| Recommandation n°29 : Faire évoluer l'actuel poste de directeur adjoint vers celui de chef de cabinet .. | 53 |
| Recommandation n°30 : Mettre en place un tableau de bord du directeur et une batterie d'indicateurs centrée sur la qualité des prestations et leur coût | 54 |
| Recommandation n°31 : Mettre en place un dispositif de comptabilité analytique | 55 |
| Recommandation n°32 : Améliorer le système de prévision des flux d'élèves à former par l'ENSOSP .. | 57 |
| Recommandation n°33 : Mettre en place une maquette de budget annuel flexible, fondée sur la variation de flux d'activité et la détermination de réserves d'équilibre..... | 57 |
| Recommandation n°34 : Régulariser la situation de l'ENSOSP au regard du principe de recours à des fonctionnaires pour occuper des emplois permanents | 58 |
| Recommandation n°35 : Appliquer à l'ENSOSP un cadrage de l'efficience similaire à celui des opérateurs de l'État | 59 |
| Recommandation n°36 : Appliquer à l'ENSOSP une norme de maîtrise du coût de la journée-stagiaire . | 60 |
| Recommandation n°37 : Introduire un objectif global de productivité des effectifs (nb de journées-stagiaires par tête) | 61 |
| Recommandation n°38 : Proposer à la BSPP de lui transférer les activités de l'annexe Oudiné, pour en faire un centre thématique d'excellence consacré à la prévention..... | 63 |

IVème partie FAIRE DE L'ENSOSP UNE GRANDE ÉCOLE : UNE AMBITION JUSTIFIÉE, MAIS UN DÉFI REDOUTABLE POUR LA PROFESSION

| | |
|--|----|
| Recommandation n°39 : Afin de préserver son cœur de métier, la formation des officiers de sapeurs-pompiers, ne pas faire de l'ENSOSP la grande école de la sécurité civile..... | 67 |
| Recommandation n°40 : Restructurer la formation de l'officier afin de renforcer la cohésion du corps et de garantir la valeur du diplôme..... | 69 |
| Recommandation n°41 : Confier à l'ENSOSP la responsabilité, déléguée par l'État, d'élaborer les programmes de formation des officiers | 69 |
| Recommandation n°42 : Structurer et densifier, dans l'environnement grande école, les activités de formation des partenaires, de coopération internationale, de recherche et d'information | 71 |
| Recommandation n°43 : Dans son format « grande école », l'ENSOSP doit mettre en œuvre le statut d'élève officier pour ses lieutenants et capitaines | 73 |

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| SYNTHESE | 1 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS | 4 |
| SOMMAIRE | 6 |
| SIGLES | 8 |
| INTRODUCTION | 9 |
| | |
| IERE PARTIE LA GOUVERNANCE DE L'ECOLE, FRUIT D'UN RAPPORT DE FORCES REFLETANT LA REPARTITION DES ROLES DANS LA POLITIQUE DE SECURITE CIVILE | 11 |
| 1 - UNE GOUVERNANCE TRIPARTITE QUI NE S'EST TOUJOURS PAS ENTENDUE SUR UN CONTRAT D'ETABLISSEMENT | 11 |
| 1.1. <i>Une gouvernance tripartite pour un système de formation dérogatoire</i> | <i>11</i> |
| 1.2. <i>Sur le métier depuis 2004, le contrat est toujours aujourd'hui à l'état de projet.....</i> | <i>18</i> |
| 2 - EN DEPIT DE SA RESTAURATION, LA SUPPRESSION PAR L'ÉTAT DE LA SUBVENTION A L'ENSOSP A DESTABILISE LA GOUVERNANCE DE L'ECOLE | 28 |
| 2.1. <i>Un soutien constant de l'État, dont le maintien n'est pas garanti a moyen ou long terme</i> | <i>28</i> |
| 2.2. <i>La suppression de la subvention a suscité de fortes réactions de la part des partenaires de l'État, que sa restauration n'a pas apaisées.....</i> | <i>30</i> |
| | |
| IIEME PARTIE LES FORMATIONS ASSUREES PAR L'ENSOSP : LA MISSION PEDAGOGIQUE A BEAUCOUP PROGRESSE MAIS DOIT GAGNER ENCORE EN QUALITE | 33 |
| 1 - RECRUTEMENT : DES CONCOURS ATTRACTIFS DE PRIME ABORD MAIS DECEVANTS AU FINAL | 33 |
| 1.1. <i>Un recrutement aujourd'hui endogène, qui appelle une réforme du concours.....</i> | <i>33</i> |
| 1.2. <i>L'intérêt de se libérer du système « reçu – collé », droit commun de la fonction publique territoriale</i> | <i>35</i> |
| 2 - LA PRIORITE DE L'ENSOSP : FORMER LES NOUVEAUX OFFICIERS..... | 36 |
| 2.1. <i>Les attentes : à métier particulier, formation particulière</i> | <i>36</i> |
| 2.2. <i>Bien que constituant l'essentiel de son activité, la formation de l'officier aujourd'hui dispensée à l'ENSOSP ne répond pas à toutes les attentes</i> | <i>38</i> |
| 2.3. <i>La question-clé de l'évaluation de la formation.....</i> | <i>43</i> |
| 2.4. <i>L'inscription de l'ENSOSP dans le réseau des écoles de formation de sapeurs-pompiers.....</i> | <i>47</i> |
| | |
| IIIEME PARTIE GESTION ET PERFORMANCE DE L'ECOLE : METTRE LA STRUCTURE SOUS TENSION POUR AMELIORER L'ALLOCATION DES RESSOURCES | 50 |
| 1 - LA PERFORMANCE DE GESTION DE L'ENSOSP PEUT ENCORE PROGRESSER ET DOIT ADOPTER LES STANDARDS DE BASE..... | 50 |
| 1.1. <i>L'organisation des responsabilités au sein de l'école.....</i> | <i>50</i> |
| 1.2. <i>Évaluation de la performance et qualité de gestion</i> | <i>53</i> |
| 2 - POUR AUGMENTER L'EFFICIENCE, LA NECESSITE DE COMBINER PREVISION, FLEXIBILITE ET SUIVI..... | 55 |
| 2.1. <i>La nécessité de mieux prendre en compte le caractère fluctuant de l'activité de formation de l'école</i> | <i>55</i> |

| | | |
|--|--|----|
| 2.2. | <i>La perte de la qualité d'opérateur ne doit pas conduire à une moindre pression sur le niveau d'efficience de l'ENSOSP</i> | 59 |
| 3 - | LA QUESTION SPECIFIQUE DU SITE PARISIEN DE L'ECOLE (« RUE OUDINE ») | 62 |
| IVEME PARTIE FAIRE DE L'ENSOSP UNE GRANDE ECOLE : UNE AMBITION JUSTIFIEE, MAIS UN DEFI REDOUTABLE POUR LA PROFESSION | | |
| 1 - | L'EMERGENCE PROGRESSIVE DE L'IDEE D'UNE ENSOSP « GRANDE ECOLE » | 65 |
| 1.1. | <i>La notion de grande école</i> | 65 |
| 1.2. | <i>L'idée de faire de l'ENSOSP une grande école n'est pas nouvelle</i> | 66 |
| 2 - | L'APPLICATION DU FORMAT « GRANDE ECOLE » AU CAS PARTICULIER DE L'ENSOSP | 68 |
| 2.1. | <i>Impact sur les activités de l'école</i> | 68 |
| 2.2. | <i>Impact sur la philosophie de recrutement et d'affectation : la question de l'élève officier</i> | 72 |
| CONCLUSION | | 74 |
| ANNEXES | | 75 |

SIGLES

| | |
|--------|---|
| BMPM | Bataillon des marins-pompiers de Marseille |
| BSPP | Brigade de sapeurs-pompiers de Paris |
| CAP | Commission administrative paritaire |
| CASDIS | Conseil d'administration de service départemental d'incendie et de secours |
| CBCM | Contrôle budgétaire et comptable ministériel |
| CNFPT | Centre national de la fonction publique territoriale |
| CNIS | Conférence nationale des services d'incendie et de secours |
| DEPAFI | Direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières |
| DGAFP | Direction générale de l'administration et de la fonction publique |
| DGCL | Direction générale des collectivités locales |
| DGSCGC | Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises |
| DSC | Direction de la sécurité civile |
| ECASC | École d'application de sécurité civile (Valabre) |
| ENSOP | École nationale supérieure des officiers de police |
| ENSOSP | École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers |
| ENSP | École nationale supérieure de police |
| EOGN | École des officiers de la gendarmerie nationale |
| ESM | École spéciale militaire (de Saint-Cyr) |
| ETP | Équivalent temps plein |
| FAE | Formation d'adaptation à l'emploi |
| FI | Formation initiale |
| FILT | Formation d'intégration de lieutenant |
| FNSPF | Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France |
| FPT | Fonction publique territoriale |
| GNR | Guides nationaux de référence |
| IGA | Inspection générale de l'administration |
| INESC | Institut national d'études de la sécurité civile |
| INET | Institut national des études territoriales |
| INHESJ | Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice |
| INSET | Instituts nationaux spécialisés d'études territoriales |
| J/S | Journée stagiaire |
| LOLF | Loi organique relative aux lois de finances |
| NRBCE | Nucléaire radiologique bactériologique chimique explosifs |
| PAAF | Profil attendu après formation |
| PLFI | Projet de loi de finances initiale |
| POAS | Programme d'orientation et d'action stratégique |
| RESP | Réseau des écoles du service public |
| RGPP | Révision générale des politiques publiques |
| SDIS | Service départemental d'incendie et de secours |
| SPP | Sapeur-pompier professionnel |
| UIISC | Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile |

INTRODUCTION

Créée en 1946, l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers existe sous cette appellation depuis 1986 (voir annexe 3). Elle est aujourd'hui un établissement public national à caractère administratif, régi par un décret de juin 2004¹ qui lui assigne cinq missions :

- 1° La mise en œuvre de la formation initiale et continue des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ;
- 2° L'organisation, en matière d'incendie et de secours, de formations destinées notamment aux élus, aux fonctionnaires, aux cadres des entreprises et aux experts français ou étrangers ;
- 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 ;
- 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 ;
- 5° Le développement d'actions de coopération internationale, notamment en matière de formation et de recherche, dans ses champs de compétence.

La mission confiée à l'inspection générale de l'administration avait pour objet de réaliser un « *audit tant financier qu'organisationnel de l'ENSOSP, afin de mieux appréhender la place de la gouvernance de l'État dans le fonctionnement de l'établissement, son pilotage financier, son organisation et ses moyens* » (voir lettre de mission : annexe 1).

Dans le même temps étaient diligentées deux études portant sur l'école, l'une par le directeur de la DSC, confiée à l'amiral BERAU, officier général de la marine ayant occupé des fonctions de direction dans le domaine des ressources humaines et de la formation et qui fut rapporteur général de la commission « Ambition volontariat »², l'autre par le président du conseil d'administration de l'ENSOSP, demandée à un consultant³.

Débutée à la fin avril 2011, la mission a été l'occasion de recueillir, outre celle des dirigeants de l'école, l'opinion de l'ensemble des parties prenantes, en particulier les trois principales : État, collectivités territoriales, sapeurs-pompiers.

Tant la situation actuelle que l'évolution à venir de l'école ne peuvent se comprendre qu'à la lumière du cadre institutionnel régissant le système de sécurité civile en France, où l'État et les collectivités territoriales se trouvent étroitement associés. Ainsi en est-il localement avec les services d'incendie et de secours ; il en va de même pour l'élément de niveau national

¹ Décret n°2004-502 du 7 juin 2004 relatif à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (voir annexe 4).

² « L'ENSOSP : former et préparer des officiers, donner au volontariat toute sa place », rapport remis au directeur de la DGSCGC en novembre 2011- voir annexe 12.

³ Cabinet LAMOTTE, « Audit relatif à l'avenir de l'ENSOSP », dont les conclusions ont été présentées lors de la séance du conseil d'administration de l'école du 14 octobre 2011 – voir annexe 13.

qu'est l'ENSOSP. Toutefois, l'objet du présent rapport n'est pas de discuter des évolutions possibles au sein de ce système⁴.

Les constats et recommandations formulés par la mission relèvent de deux registres :

- une option de recentrage, où l'école, conformément à la lettre de mission, se concentre sur l'amélioration de l'existant, au premier chef sa mission de formation des officiers de sapeurs-pompiers, laquelle constitue la première – et principale - des cinq missions assignées à l'école (parties 1 à 3) ;
- une option de développement, consistant à réussir une ambition de « grande école » (partie 4), comme énoncé par le Président de la République et le ministre de l'intérieur lors de leurs déplacements, respectivement le 17 mars et le 21 juin 2011 (voir annexe 8).

Des deux réunions tenues avec le commanditaire au cours de la mission, il est ressorti une tonalité nettement favorable à un développement et à la promotion de l'école⁵. Conformément à ces indications venant préciser et compléter la lettre de mission, le présent rapport ne s'inscrit pas dans le registre de l'inspection ou du contrôle mais dans celui du conseil.

La mission tient à signaler la qualité de la coopération à la mission de l'ensemble des personnels de l'école (voir annexe 2).

⁴ Sur ces sujets, voir notamment le rapport de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des finances sur la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours (n° 08-016-01 - mars 2008) et le rapport d'information de la commissions des finances, de l'économie générale et contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des SDIS (juillet 2009).

⁵ Entretiens avec le conseiller technique du cabinet du ministre de l'intérieur, en charge de la sécurité civile.

IÈRE PARTIE LA GOUVERNANCE DE L'ÉCOLE, FRUIT D'UN RAPPORT DE FORCES REFLETANT LA REPARTITION DES ROLES DANS LA POLITIQUE DE SECURITE CIVILE

1 - UNE GOUVERNANCE TRIPARTITE QUI NE S'EST TOUJOURS PAS ENTENDUE SUR UN CONTRAT D'ETABLISSEMENT

1.1. UNE GOUVERNANCE TRIPARTITE POUR UN SYSTEME DE FORMATION DEROGATOIRE

1.1.1. Le conseil d'administration de l'école rassemble les collectivités territoriales, l'État et les sapeurs-pompiers

1.1.1.1. La montée en puissance des collectivités territoriales dans la gouvernance de l'école

Jusqu'en 2004, l'école est une entité dépendant de l'État seulement, installée dans des locaux appartenant au ministère de l'intérieur, essentiellement le site historique de Nainville-les-Roches, dans l'Essonne, et sa présidence ou celle de sa structure de portage⁶ est confiée à un représentant de l'État⁷.

Le décret de juin 2004 érigeant l'ENSOSP en établissement public constitue une étape importante en matière de gouvernance de l'école. En effet, à partir de cette date, la présidence de l'école est assurée par un représentant des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics⁸.

Cette évolution s'inscrit dans le droit fil des transformations déterminantes qu'a connues le secteur à partir des années 1990, alors que la décentralisation continuait de progresser, en particulier avec la loi du 3 mai 1996 dite de départementalisation des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et la loi d'août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Aujourd'hui, la gouvernance de l'école, établissement public de l'État, repose essentiellement sur trois parties prenantes totalisant 20 postes sur 24 (83%) au conseil d'administration :

- les collectivités territoriales occupent 8 sièges (33%) :
 - o Association des départements de France (2 postes) et Association des maires de France (1 poste)
 - o membres issus de conseils d'administration de SDIS (2 postes)
 - o membres du conseil d'administration du CNFPT (3 postes)
- l'État compte également 8 représentants (33%) :
 - o ministère de l'intérieur (2 postes pour la DGSCGC, 1 pour la DEPAFI)
 - o préfet en poste territorial (1 poste)

⁶ De 1994 à 2004, l'ENSOSP est une composante de l'Institut national d'études de la sécurité civile (INESC), établissement public de l'État.

⁷ Voir en annexe 3 les principales étapes historiques de l'ENSOSP ou des entités qui l'ont précédé.

⁸ Article 6 du décret de juin 2004 : « *Le président du conseil d'administration (...) 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.* ».

- membres désignés respectivement par les ministres chargés de la sécurité civile, du budget, de l'enseignement supérieur et de l'environnement (4 postes)
- la profession des sapeurs-pompiers bénéficie de 4 postes (17%) :
 - Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (1 poste) et Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des services d'incendie et de secours (1 poste)
 - officiers de sapeurs-pompiers professionnels issus des CAP des officiers (2 postes)
- 4 sièges (17%) sont occupés par les représentants des personnels de l'école : enseignants et chercheurs (2 postes) et autres personnels (2 postes).

1.1.1.2. Les trois « forces » sont influentes mais la profession occupe de facto une position privilégiée

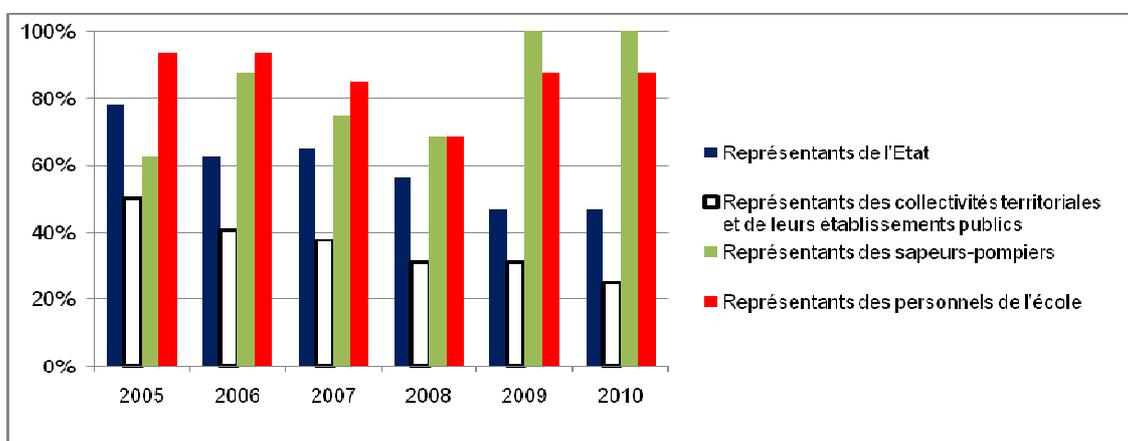
Si, au-delà des aspects formels, on s'intéresse à la gouvernance effective de l'école, force est de constater que chacune des trois parties prenantes bénéficie d'une position influente mais ne la mobilise pas nécessairement par une participation effective aux travaux du conseil d'administration.

a. Les collectivités territoriales

Prises dans leur ensemble (élus et CNFPT), les collectivités territoriales détiennent la présidence du conseil d'administration de l'école et un tiers des sièges. Elles assurent en 2010 41% du financement de l'école, auxquels il convient d'ajouter la quasi-totalité des produits des prestations (40%), puisqu'ils émanent des SDIS pour leur très grande majorité (voir annexe 7). Ainsi, sur 10 euros de recettes de fonctionnement de l'école, 8 proviennent de façon directe ou indirecte des collectivités. De plus, par l'intermédiaire du réseau des SDIS, clients quasi-exclusifs de l'école, les collectivités territoriales bénéficient d'une forte capacité d'influence.

Il faut cependant observer que les séances du conseil d'administration sont marquées par un absentéisme de plus en plus prononcé des représentants des collectivités territoriales. Ainsi, leur taux de participation, qui n'était que de 50% en 2005, a chuté pour atteindre 25% en 2010.

Taux de présence aux séances du conseil d'administration de l'ENSOSP



Source : ENSOSP

La mission considère que cette situation est néfaste à la qualité de la gouvernance de l'école, un tel niveau d'absentéisme étant incompatible avec l'importance des responsabilités détenues par les collectivités territoriales vis-à-vis de l'école, qu'il s'agisse de son financement ou de l'emploi des personnes qu'elle forme.

Recommandation n°1 : Garantir une présence effective des représentants des collectivités territoriales aux séances du conseil d'administration de l'ENSOSP

Dans ce but, tant le président du conseil d'administration de l'ENSOSP que le directeur général de la DGSCGC pourraient saisir les associations d'élus (Assemblée des départements de France et Association des maires de France) afin qu'elles désignent des membres disposant de suffisamment d'intérêt et de disponibilité pour participer aux séances du conseil d'administration.

b. L'État

En ce qui concerne l'État, outre le tiers des sièges au conseil d'administration, il dispose de prérogatives déterminantes : la désignation du président du conseil d'administration et du directeur de l'école (nommés par décret sur proposition du ministre chargé de la sécurité civile), la tutelle confiée au ministre chargé de la sécurité civile, la présence d'un contrôleur financier et d'un agent comptable.

Mais, à l'instar des collectivités territoriales, la présence effective des représentants de l'État aux séances du conseil d'administration tend à la baisse, avec un taux de participation passé de 78 à 47% entre 2005 et 2010. Les représentants du ministère de l'intérieur et le préfet en poste territorial maintiennent une forte participation (85% sur la période)⁹. Il n'en va pas de même des représentants désignés par les ministres chargés de la sécurité civile – le directeur de l'INHESJ – et de l'enseignement supérieur (33%), tandis que les représentants des ministres chargés du budget et de l'environnement sont passés d'une présence assidue en 2005 (100%) à nulle à partir de 2009.

Recommandation n°2 : Améliorer le taux de participation des représentants de l'État aux séances du conseil d'administration de l'ENSOSP

Dans ce cadre, la mission recommande tout d'abord que le ministère de l'intérieur analyse les raisons qui ont conduit certains des représentants de l'État à ne plus assister de façon régulière aux réunions du conseil d'administration de l'école (représentants désignés par les ministres chargés de la sécurité civile, de l'enseignement supérieur, du budget et de l'environnement).

Dans un second temps, si la relance de la participation des représentants précités ne pouvait être obtenue, la mission recommande de substituer aux deux représentants des ministres chargés du budget et de l'environnement, des cadres de l'État qui se trouvent, du fait de leurs fonctions :

- l'un, au contact direct des réalités du secteur professionnel des sapeurs-pompiers, par exemple un préfet délégué pour la défense et la sécurité, un chef d'état-major

⁹ La représentation de la DGSCGC est d'ailleurs assurée de façon effective à un haut niveau (directeur et sous-directeur), conforme à ce qui est requis, à ce niveau de gouvernance, pour assurer les fonctions de tutelle, de pilotage ou de partenariat avec l'école – voir § I-123.

interministériel de zone, un directeur de cabinet de préfet ou un sous-préfet en poste territorial ;

- l'autre, investi de façon opérationnelle dans le domaine de la formation de personnels à profil régalien se trouvant habituellement au contact direct des populations (« *former des gens qui portent l'uniforme* »), par exemple le directeur de l'école nationale supérieure de police ou le général commandant l'école des officiers de la gendarmerie nationale. Cette formule présenterait l'avantage d'inaugurer une pratique de participation croisée, entre instances des écoles relevant du ministère de l'intérieur ou en étant proches.

c. Les sapeurs-pompiers

La profession des sapeurs-pompiers ne dispose nominalement que de 17% des sièges au conseil d'administration, auxquels on pourrait ajouter une partie des représentants des enseignants et des personnels. Mais son influence sur la vie de l'école s'exerce de multiples manières.

Tout d'abord, leur participation effective aux séances du conseil d'administration, maintenu à un haut niveau sur la période récente, a même atteint 100% en 2009 et 2010.

Ensuite, bien que l'État n'y soit pas tenu, c'est un officier de sapeurs-pompiers qui a été nommé à la direction de l'établissement. D'ailleurs, la quasi-totalité des cadres de l'ENSOSP émane de la profession : sur les 30 personnes apparaissant à l'organigramme, 21 sont issus des sapeurs-pompiers (voir annexes 5). Sur les 67 agents de catégorie A employés par l'école, 60% sont issus des sapeurs-pompiers alors que ces derniers ne représentent que 34% de l'effectif total (voir annexe 6). Par ailleurs, les intervenants sont pour leur très grande majorité des sapeurs-pompiers (84%¹⁰), tandis que plus de 85% des stagiaires lieutenants en formation à l'école, issus du concours externe, exerçaient déjà dans le milieu, comme professionnel ou volontaire, avant de venir à l'ENSOSP (voir § II-11).

Cette influence du secteur se trouve démultipliée par la présence ou l'influence, officielle ou non, des organisations syndicales ou de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), soit au sein de l'école¹¹ soit au niveau de la tutelle (DGSCGC) ou des groupes de travail œuvrant dans le domaine de la formation des sapeurs-pompiers.

Il en ressort que l'ENSOSP est dominée de facto par la profession. De telles situations « communautaires » se retrouvent, à des degrés divers, dans les écoles relevant d'autres secteurs professionnels. Mais plusieurs interlocuteurs de la mission, issus ou non des sapeurs-pompiers, s'étonnent de l'ampleur du phénomène ; ils observent que l'ENSOSP est une « *école de formation de sapeurs-pompiers, tenue par des sapeurs-pompiers, formant des personnes qui sont déjà sapeurs-pompiers* ».

En faisant ce constat, la mission ne porte pas de jugement de valeur ; il s'agit seulement d'évaluer l'influence concrète de la profession sur l'école.

¹⁰ Proportion des heures de formation assurées par les personnels de l'ENSOSP ou des SDIS (en 2011, 70 000 heures sur un total de 83 000 heures – voir § II-2312).

¹¹ Jusqu'à une date récente, l'actuel directeur adjoint de l'ENSOSP, en poste depuis plusieurs années, était le président du syndicat Avenir Secours (CGC).

1.1.1.3. L'intérêt de s'associer une expertise en formation au plus haut niveau de la gouvernance

Pour éclairer encore mieux les choix faits par l'école, apporter une expertise, il serait utile de s'associer, au niveau suprême qu'est le conseil d'administration, les compétences de professionnels de la formation et de l'ingénierie pédagogique.

| |
|---|
| Recommandation n°3 : Enrichir la gouvernance de l'école en expertise de la formation |
|---|

Pour y parvenir, une formule serait de désigner comme membre du conseil d'administration l'une des personnes suivantes :

- le président du conseil de perfectionnement ;
- le directeur général du CNFPT ou son représentant (ce pourrait être le directeur général adjoint en charge de la formation) ;
- une personnalité qualifiée, émanant du public ou du privé.

Ce nouveau membre du conseil d'administration n'aurait pas de voix délibérative, afin de conserver les actuels équilibres entre les composantes de la gouvernance.

1.1.2. L'ENSOSP doit son existence et son mode original de gouvernance au caractère dérogatoire du système de formation des sapeurs-pompiers

1.1.2.1. Le système de formation des sapeurs-pompiers est dérogatoire du droit commun de la fonction publique territoriale

Le « principe » de dérogation afférent aux sapeurs-pompiers est inscrit dans le livre III du statut général des fonctionnaires, consacré à la fonction publique territoriale (FPT). La capacité à déroger du droit commun de la FPT porte sur l'ensemble des règles statutaires applicables aux sapeurs-pompiers, et pas seulement sur leur formation : « *Les règles (...) pourront déroger aux dispositions (...) qui ne répondraient pas au caractère spécifique des corps de sapeurs-pompiers et des missions qui sont dévolues à ces derniers.* »¹². Il s'agit du fameux article 117 de la loi de janvier 1984, qui permet d'invoquer l'exception, au bénéfice des sapeurs-pompiers, dans un très large registre.

En vertu de cette capacité à déroger, la formation des officiers sapeurs-pompiers présente au moins deux caractères originaux :

- elle n'est pas assurée par le dispositif de formation du CNFPT mais par l'ENSOSP ;

¹² L'art. 33 de la loi n°85-97 du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales vient modifier l'article 51 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (cette dernière formant le titre III du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales). Cet article 33 dispose que : « *Les règles qui seront fixées par décret en Conseil d'État en vertu de l'article 117 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée pourront déroger aux dispositions de la présente loi qui ne répondraient pas au caractère spécifique des corps de sapeurs-pompiers et des missions qui sont dévolues à ces derniers.* ». Cet article 117 dispose quant à lui que : « *Un décret en Conseil d'État mettra, dans un délai de deux ans, en conformité les règles statutaires applicables aux sapeurs-pompiers professionnels départementaux et communaux avec les dispositions du titre Ier du statut général. Ces règles statutaires pourront déroger aux dispositions de la présente loi qui ne répondraient pas au caractère spécifique des corps de sapeurs-pompiers et des missions qui sont dévolues à ces derniers.* ».

- elle bénéficie d'un financement spécifique, dit « sur-cotisation », sous la forme d'une majoration de la cotisation obligatoire à la charge des collectivités territoriales, dite « 1% formation »¹³ (voir aussi § IV-221).

1.1.2.2. La répartition des rôles au sein du système de sécurité civile conditionne le mode de gouvernance de l'ENSOSP

Tant le fait que les officiers de sapeurs-pompiers soient des agents de la fonction publique territoriale que l'évolution continue des missions respectives de l'État et des collectivités territoriales, allant dans le sens d'une affirmation de ces dernières, conduisent naturellement à se poser **la question de savoir si l'ENSOSP ne devrait pas relever plus directement de la sphère « fonction publique territoriale »**. Plusieurs des interlocuteurs de la mission ont évoqué cette possibilité, sans nécessairement la développer.

Dans un tel schéma de migration de la formation des officiers de sapeurs-pompiers vers le dispositif institutionnel de formation de la fonction publique territoriale, le rôle des parties prenantes pourrait être le suivant :

- l'école perdrait sa personnalité juridique et deviendrait, à l'instar de l'INET¹⁴ et des INSET¹⁵, une entité directement rattachée au CNFPT, établissement public notamment chargé de la formation des agents de la FPT ;
- le directeur de l'école serait désigné par le président du conseil d'administration du CNFPT ;
- l'État ne ferait plus partie de la gouvernance de l'école, laquelle pourrait alors évoluer vers une formule inspirée du paritarisme ayant cours au CNFPT, dont le conseil d'administration est composé à égalité de représentants des collectivités territoriales et de représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux ;
- la présence régaliennne de l'État dans la vie de l'école se limiterait à la fonction générique de contrôle administratif et de contrôle budgétaire actuellement appliquée au CNFPT comme à tous les établissements publics nationaux à caractère administratif¹⁶ ;
- en revanche, rien ne s'opposerait techniquement à ce que l'État continue d'apporter son soutien financier à l'école, via le CNFPT ;

¹³ Article 12-2-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « (...) La cotisation obligatoire mentionnée au 1° de l'article 12-2 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. (...) ».

¹⁴ Institut national des études territoriales : établissement public assurant en particulier la formation des administrateurs territoriaux.

¹⁵ Instituts nationaux spécialisés d'études territoriales, au nombre de quatre, ont pris la suite des écoles nationales d'application des cadres territoriaux (ENACT) dans le cadre du projet national de développement 2010-2015 du CNFPT.

¹⁶ Art. 12-3 et 12-4 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

- le contenu de la formation des officiers de sapeurs-pompiers pourrait continuer d'être adapté à leurs missions, et donc de déroger au droit commun de la formation des agents de la FPT¹⁷, notamment en termes de durée de formation.

Même s'il semble répondre à une certaine logique « sur le papier », la mission ne recommande pas une telle évolution de la gouvernance de l'école.

En effet, la loi établit de façon continue que l'État en France est responsable de la politique de sécurité civile. L'article 1er de la loi d'août 2004 dispose ainsi que : « *l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et en coordonne les moyens* ».

Ainsi, afin que l'intervention des sapeurs-pompiers soit efficace en tout point du territoire, notamment en termes d'interopérabilité, l'État définit des standards techniques pour les matériels et, en matière de formation et de techniques d'intervention, des référentiels. Il en résulte un corps de doctrine, dont le pilotage ne peut par nature être partagé.

Ce rôle dévolu à l'État apparaît très clairement au plan local : les services d'incendie et de secours ont été placés sous un régime de double autorité, le représentant de l'État ou le maire pour l'action opérationnelle¹⁸, le président du conseil d'administration du SDIS pour la gestion. En effet, en l'état actuel du droit, les deux seules autorités publiques à détenir un pouvoir de police au plan local – et à pouvoir exercer la mission de direction des opérations de secours – sont le maire et le préfet.

Il pourrait être objecté que la formation des policiers municipaux, profession comparable en de nombreux points à celle des sapeurs-pompiers¹⁹, a pris place au sein du dispositif de formation du CNFPT, sans dérogation particulière en termes de structures et de financement²⁰.

Cependant, c'est sous l'autorité du seul maire que les membres du cadre d'emplois de la police municipale exécutent les missions de police administrative et judiciaire relevant de sa compétence en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. De fait, l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales, qui constitue la base légale des compétences des policiers municipaux, donne aux intéressés une compétence d'attribution complémentaire de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

Le modèle retenu en matière de police municipale est donc celui de la **complémentarité** entre les prérogatives respectives des collectivités territoriales et de l'État, bien différent de celui

¹⁷ Le modèle de formation des agents de la FPT a été profondément modifié par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale et les textes subséquents (décret n°2008-512 du 29 mai 2008 et modifications apportées aux statuts particuliers des cadres d'emplois).

¹⁸ Les articles L. 1424-3 et -4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) disposent respectivement que : « *les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police* » et que « *Dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, le maire et le préfet mettent en œuvre les moyens relevant des services d'incendie et de secours dans les conditions prévues par un règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du SDIS* ». C'est également en vertu de ce principe que le préfet arrête le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), sur avis conforme du conseil d'administration du SDIS.

¹⁹ Parmi les points communs : appartenance à la fonction publique territoriale, forte exposition aux risques, exercice de missions régaliennes, port de l'uniforme, chaîne hiérarchique forte.

²⁰ La formation des policiers municipaux est assurée par le CNFPT.

applicables aux sapeurs-pompiers, où prévaut, dans un modèle **intégré**, une articulation entre l'opérationnel et la gestion.

Il en ressort pour l'État un positionnement différent : encadrement général pour la police municipale²¹, implication juridique et opérationnelle pour les services d'incendie et de secours. Par effet de cohérence, ce positionnement doit produire ses effets dans le domaine de la formation et vient justifier à la fois l'existence de l'ENSOSP et la place qu'occupe l'État dans sa gouvernance. **L'ENSOSP étant le creuset national de formation des cadres appelés à appliquer une doctrine opérationnelle définie par l'État, ce dernier ne peut s'en désintéresser.** C'est également ce fait original qui a conduit l'État à soutenir de façon significative l'opération de délocalisation et de construction de l'école, à hauteur de 55%²².

Pour toutes les raisons ci-dessus exposées, la structure actuelle de la gouvernance de l'école, point de rencontre entre les trois principales parties prenantes État/collectivités/profession, est sans doute le compromis le moins défavorable que l'on puisse imaginer. On retrouve d'ailleurs cet état d'esprit du « point de rencontre » dans la CNSIS.

Recommandation n°4 : Conserver le mode de gouvernance actuel de l'ENSOSP, avec l'intervention intégrée de l'État et des collectivités territoriales

Ainsi sera maintenu le « système de forces » à l'œuvre à l'ENSOSP, pour reprendre l'expression pertinente du directeur de l'école.

1.2. SUR LE METIER DEPUIS 2004, LE CONTRAT EST TOUJOURS AUJOURD'HUI A L'ETAT DE PROJET

1.2.1. Les enjeux particuliers venant renforcer la nécessité d'un contrat

Un contrat répond tout d'abord à un principe de bonne gestion des étapes de développement d'un établissement public, les textes constitutifs ayant vocation à s'en tenir à l'énoncé général des missions. Le contrat vient décliner pour le moyen terme des objectifs opérationnels, c'est-à-dire dont le degré de réalisation peut être mesuré.

Au cas particulier de l'ENSOSP, un contrat entre les parties prenantes est d'autant plus nécessaire que le caractère complexe de la gouvernance tripartite n'est pas un facteur facilitant la définition des lignes directrices qualitatives ou quantitatives à suivre par l'établissement. Le contrat a ainsi pour rôle de formaliser le dénominateur commun des visions pour l'école que peuvent avoir l'État, les collectivités territoriales et les professionnels. **La formalisation de cette ambition partagée, à travers le contrat, revêt ainsi une forte dimension symbolique, structurante pour l'école.**

Enfin, le contrat permet de formaliser l'accord des volontés et de contribuer au bon équilibre entre les instances de l'entité, en l'espèce, le conseil d'administration et la direction.

²¹ Par exemple, l'agrément des policiers municipaux est délivré par le préfet et par le procureur de la République.

²² Le coût total d'installation de l'ENSOSP à Aix-les-Milles ressort à 106,8 M€ (y compris l'acquisition du foncier, la réhabilitation des bâtiments existants, le coût des bâtiments modulaires temporaires et l'achat des véhicules). Le financement a été assuré par l'État (54,8% : foncier et emprunt garanti), les collectivités territoriales (38,3% : région, conseil général, communauté d'agglomération du Pays d'Aix et commune d'Aix-en-Provence) et l'ENSOSP (6,9% : fonds propres).

C'est pourquoi le décret de juin 2004 donne une place singulière au contrat d'établissement, en le citant à trois reprises :

- pour en définir la portée et les trois signataires : « *Un contrat d'établissement pluriannuel conclu avec l'État et le Centre national de la fonction publique territoriale fixe les objectifs et les moyens d'action de l'école pour l'exercice de ses missions.* » (art. 4) ;
- pour en faire le premier objet de délibération du conseil d'administration de l'école : « *Le conseil d'administration délibère sur : 1° Le contrat d'établissement (...)* » (art. 13) ;
- pour en faire le premier objet d'avis du conseil de perfectionnement de l'école : « *Le conseil de perfectionnement émet un avis sur le contrat d'établissement (...)* » (art. 24).

1.2.2. Depuis 2004, la succession de « projets », faute d'un contrat en bonne due forme

1.2.2.1. Les travaux d'élaboration du contrat n'ont pas débouché

Les travaux devant conduire à la signature du contrat d'établissement ont été entrepris dès 2004.

Ces travaux tardant à déboucher, la direction de l'école a pris l'initiative d'élaborer un document-cadre, dénommé « Programme d'orientation et d'action stratégique » (POAS), adopté en février 2007 par le conseil d'administration. Ce programme était centré sur l'opération de délocalisation de l'école.

Une fois l'école implantée dans les Bouches-du-Rhône, c'est un nouveau document-cadre, baptisé « Projet d'établissement », qui a été adopté par le conseil d'administration en juin 2009 (orientations) puis en avril 2010 (plan d'action).

Il existe par ailleurs un document dénommé « Les orientations et les objectifs pluriannuels (période 2011-2016) », qui a été examiné par le comité de direction en janvier 2011.

Tant le POAS que le projet d'établissement se présentent sous la forme de documents très détaillés, prévoyant de nombreuses actions. Les personnels de l'école en connaissent l'existence, même s'ils ne semblent pas se les être appropriés. Ils traduisent le souci de la direction de disposer d'un document de référence pour guider l'évolution au quotidien de l'école. On imagine donc bien la complémentarité à rechercher, entre un contrat compact se concentrant sur les engagements des parties et leur vision commune de l'école, et un projet d'établissement plus détaillé, vecteur de mobilisation des équipes.

Parallèlement à la mise en place de ces programmes, les tentatives de conclure un contrat se poursuivaient. Ainsi en juin 2010, la direction informait le conseil d'administration que la signature pourrait avoir lieu en septembre 2010. Lors de la séance du conseil d'administration de décembre 2010, l'approbation du contrat était annoncée par cette même direction pour la séance de mars 2011 du conseil d'administration. Ces reports successifs s'expliquent par le fait que l'école et la DSC n'ont pu s'entendre sur le contenu du projet de texte. Puis les travaux ont été gelés, à la suite de l'annonce par l'État de la suppression de la subvention (voir § II-22).

1.2.2.2. La nécessité de conclure les travaux et de produire un document compact

Dans la version la plus récente dont dispose la mission²³, le projet de contrat apparaît comme un document long (17 pages, hors annexes), reprenant de façon superposée, plutôt qu'intégrée, les visions de l'école et de son évolution que peuvent avoir chacune des parties prenantes. Enfin et surtout, il ne contient ni engagement chiffré, ni indicateur. Il ne répond donc pas au format attendu d'un contrat d'établissement.

Recommandation n°5 : Engager un cycle de négociation d'une durée brève débouchant sur la signature d'un contrat au format compact, définissant des objectifs quantifiés et les engagements des parties prenantes

Le contrat porterait sur une période de deux ou trois ans, traiterait de l'ensemble des activités de l'école et contiendrait notamment :

- l'énoncé de la stratégie de l'établissement, c'est-à-dire les lignes de force selon lesquelles l'école développera les objectifs missionnels prévus par l'article 2 du décret de 2004²⁴ ;
- les objectifs opérationnels assignés à l'ENSOSP sur la période, au sens de la déclinaison de ladite stratégie ;
- les engagements de chacun des trois signataires, notamment en ce qui concerne les moyens apportés à l'école, dont les financements ;
- les indicateurs et valeurs chiffrées associés ;
- les modalités concrètes selon lesquelles les différentes parties prenantes (gouvernance, direction) s'organisent pour assurer le pilotage de l'établissement (ex. cycle des réunions permettant de préparer le budget), sous l'égide du conseil d'administration, instance suprême de gouvernance de l'école.

Les objectifs reflètent la vision commune qu'ont de l'école les trois signataires. En revanche, les engagements sont spécifiques à chacun d'eux.

L'énoncé de chaque objectif opérationnel serait assorti d'une fiche-action annexée au contrat²⁵.

Le contrat contiendrait des objectifs (et indicateurs chiffrés associés) portant sur la qualité des formations, la valorisation des infrastructures et équipements, l'efficacité en termes de productivité et de coûts (voir § III-1 et 2).

Par souci de cohérence, l'État pourrait demander que le contrat contienne les deux objectifs afférents à l'ENSOSP qui ont été introduits en 2011 dans les documents budgétaires de la mission « Sécurité civile », avec ses indicateurs associés (voir § III-121 : part de la formation initiale et de la formation d'adaptation à l'emploi dans l'activité totale de l'école, part du thème « volontariat » dans le contenu de ces formations).

²³ Datée du 16 février 2011.

²⁴ Un des aspects à traiter est par exemple le positionnement de l'ENSOSP dans son secteur - la formation des sapeurs-pompiers - vis-à-vis des autres acteurs du secteur (voir § II-242, au sujet de l'articulation entre l'ENSOSP et les « centres thématiques d'excellence »).

²⁵ La fiche-action précise le chef de file (ENSOSP, État, CNFPT etc.), les partenaires à associer, le calendrier de mise en œuvre de l'action, les moyens à mobiliser (humains, financiers etc.), les conditions de réussite, les indicateurs de suivi de la mise en œuvre de l'action, les indicateurs de mesure de la valeur ajoutée de l'action.

Pourrait figurer en annexe du contrat le « cahier des charges » assigné à l'ENSOSP en matière de formation, en particulier en ce qui concerne la formation des officiers. C'est à l'État et aux collectivités territoriales (en l'occurrence le CNFPT) de s'entendre sur les clauses de ce cahier des charges, l'ENSOSP ayant la responsabilité de le satisfaire au travers d'une offre de formation. Le cahier des charges définirait au minimum : les compétences attendues de l'officier à l'issue de sa formation²⁶, la durée effective de la formation, la trame du dossier individuel d'évaluation de l'officier à l'issue de sa formation, à remettre par l'ENSOSP à l'employeur (voir § II-232). Au plan de la méthode, la mission recommande à l'État et au CNFPT d'associer l'ENSOSP à certaines étapes des travaux d'élaboration de ce cahier des charges.

Les engagements de l'État pourraient porter sur les points suivants :

- maintenir le versement à l'ENSOSP de la subvention de fonctionnement²⁷, sous réserve de l'atteinte par l'école de ses objectifs (voir ci-dessous la recommandation n°6 portant sur ce point) ;
- maintenir le versement de la dotation en fonds propres, sous réserve de son affectation au financement du remboursement de l'emprunt souscrit par l'école au titre de l'implantation dans les Bouches-du-Rhône²⁸ ;
- associer l'ENSOSP aux travaux conduits par l'État dans le domaine de la formation des officiers de sapeurs-pompiers.

En ce qui concerne la fonction de tutelle exercée par l'État (voir § I-123), la mission recommande de ne pas en faire état dans le contrat, dans la mesure où il s'agit d'une mission régaliennne, ne relevant pas du domaine contractuel. C'est d'ailleurs une fonction assurée de façon permanente par l'État, non sujette *a priori* à évolution pendant la durée du contrat.

Il ne semble pas non plus opportun de développer dans le contrat ou ses annexes les « valeurs » des sapeurs-pompiers, dans la mesure où elles ne relèvent pas du champ contractuel.

Afin de synchroniser les aspects budgétaires du contrat, il est suggéré de caler la période du contrat sur celle du budget triennal de l'État. Le premier contrat couvrirait donc la période 2012-2013, le second, la période 2014-2015²⁹.

Le rapport annuel d'activité de l'école rendrait compte de l'état d'avancement des objectifs figurant au contrat, notamment au moyen du chiffrage des indicateurs associés.

²⁶ Conformément aux travaux en cours sur le profil attendu après formation (PAAF) – voir § II-2231.

²⁷ Clause assortie, pour cette subvention comme pour la dotation en fonds propres, des réserves d'usage induites par le respect du principe d'annualité budgétaire.

²⁸ Cette question a fait l'objet de vifs débats en conseil d'administration. Depuis, la norme de fonds de roulement pratiquée à l'ENSOSP comprend les éléments habituels du cycle d'exploitation (ex. part de masse salariale) mais aussi une provision pour remboursement de l'emprunt et renouvellement des immobilisations, postes qui relèvent du hors-exploitation. En 2010 en effet, la DSC avait souhaité que l'ENSOSP affiche au bilan la contrepartie de la dotation en fonds propres versée par l'État, pour la partie non encore mobilisée par l'école, ceci afin de la contraindre à exercer des droits de tirage sur son contrat d'emprunt pour couvrir les dépenses d'investissement liées à la délocalisation. Le plan de financement de l'opération prévoyait en effet que la dotation en fonds propres soit affectée au remboursement de l'emprunt, et ne serve pas à régler directement les mémoires présentés par le mandataire de l'opération (Icade) au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

²⁹ Le dispositif de programmation pluriannuelle du budget de l'État prévoit un « tuilage » d'une année pour les budgets triennaux. A la suite des budgets 2009-2011 et 2011-2013 devrait être élaboré un budget 2013-2015.

La thématique centrale du premier contrat pourrait être de renforcer la qualité de formation et l'efficacité de l'école, et, pour le second, de construire la grande école (voir préambule du § IV-2).

C'est au président du conseil d'administration de l'école qu'il reviendrait de piloter le cycle de négociation, d'une durée contrainte qui pourrait être de trois mois, devant conduire à la signature du contrat. Il en serait signataire, aux côtés, au titre du CNFPT, de son président ou de son directeur général, et, au titre de l'État, du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

1.2.2.3. La mise sous conditions du versement de la subvention de fonctionnement de l'État

Le montant de la subvention de fonctionnement versée à l'ENSOSP par l'État ne résulte pas d'un calcul mais plutôt d'un effet d'usage au fil des ans, ainsi que des disponibilités budgétaires de la mission « Sécurité civile ». Cette situation n'est pas satisfaisante, dans la mesure où aucune contrepartie à l'octroi de cette aide n'a été formalisée, d'autant plus qu'il s'agit de sommes libres d'affectation, au choix de l'école.

C'est pourquoi la mission recommande d'établir un lien entre l'octroi de la subvention et le respect des objectifs prévus au contrat.

Recommandation n°6 : Conditionner le versement de la subvention de fonctionnement de l'État au respect des objectifs prévus au contrat

Concrètement, le taux de versement de la subvention serait égal au taux de réalisation des objectifs, mesuré au moyen des indicateurs associés³⁰.

1.2.2.4. La formalisation de la mission assignée au directeur et la mise sous tension de sa rémunération

La fonction de direction de l'école est par nature une activité lourde et requiert un sens élevé des responsabilités. Cela est d'autant plus vrai dans le contexte de l'ENSOSP, où le directeur est conduit à tenir compte de façon permanente des attentes de l'État, des collectivités territoriales et de la profession.

C'est pourquoi l'atteinte par le directeur de l'école des objectifs qui lui ont été assignés doit être non seulement formalisée, mais aussi évaluée et récompensée.

Recommandation n°7 : Parallèlement au contrat, établir une lettre de mission pour le directeur, prévoyant une rémunération à la performance

Adoptée par le conseil d'administration, cette lettre de mission viendrait décliner, à partir du contrat d'établissement, les objectifs à atteindre par le directeur, assortis de leurs indicateurs chiffrés.

³⁰ A chaque objectif est associé un indicateur chiffré, variant d'une année à l'autre. A la complète satisfaction des objectifs correspond un score maximal, résultant de la sommation de la valeur des indicateurs. Le taux de progression du score détermine le taux de versement de la subvention. Compte tenu des décalages pouvant exister entre le calendrier d'élaboration du budget de l'État, celui de l'ENSOSP et l'établissement des calculs portant sur les indicateurs, le taux de versement de la subvention accordée au titre de l'année N serait fondé sur le taux de réalisation des objectifs à fin N-2.

Elle précise que le montant de la prime de performance qui lui sera octroyée, sera établi au regard du degré de réalisation de ces objectifs, dès lors que celui-ci dépend *a priori* de la manière de servir du directeur (imputabilité)³¹.

Le ministre chargé de la sécurité civile étant l'autorité de nomination du directeur, la mission propose que la lettre de mission soit co-signée par le directeur de la DGSCGC et le président du conseil d'administration de l'ENSOSP. L'entretien annuel d'évaluation du directeur serait assuré par ces deux autorités.

1.2.3. L'État et l'école ne s'entendent pas sur la notion de « tutelle »

Apparu lors des travaux de préparation du contrat, ce point de désaccord mérite un développement particulier, dans la mesure où il révèle une difficulté pour l'État, en l'occurrence la direction de la sécurité civile, à trouver un bon positionnement vis-à-vis de l'école.

1.2.3.1. *La DGSCGC doit mieux maîtriser les contours de la notion de tutelle d'un établissement public*

Dans les derniers échanges entre l'école et la DGSCGC au sujet du contenu du contrat, celle-ci avait suggéré de traiter séparément deux questions :

- dans le contrat d'établissement tripartite, ce qui a trait notamment au suivi budgétaire des ressources de l'école provenant des SDIS, du CNFPT ou de l'État ;
- hors du contrat, ce qui concerne la gouvernance (dans ses aspects impliquant l'État et l'ENSOSP), y compris la question de l'exercice de la tutelle.

Cette suggestion révèle une confusion entre les notions distinctes que sont la tutelle et la gouvernance et montre que la DGSCGC ne semble pas avoir modifié son mode de relation avec l'école, alors que celle-ci était érigée en établissement public. Dans le passé, du fait de la maîtrise totale qu'exerçait l'État sur sa gouvernance, en sus de la tutelle, **l'ENSOSP a pu être une entité chargée d'exécuter les directives de la direction de la sécurité civile. Depuis 2004, il n'y a plus lieu qu'elle le soit.**

Dans ces conditions, il convient de rappeler le contenu qui doit être donné à l'activité de tutelle.

La tutelle d'un établissement public est la contrepartie de son autonomie. C'est pourquoi l'autorité de tutelle doit en premier lieu respecter cette autonomie, l'établissement disposant de sa propre personnalité juridique, distincte de celle de l'État. D'ailleurs, le juge administratif a établi de façon constante que le pouvoir de tutelle est exclusif de tout pouvoir hiérarchique (pouvoirs d'instruction et de réformation) à l'égard des dirigeants d'un établissement public. Il en découle que la tutelle ne peut s'immiscer dans la gestion interne de l'établissement. Dans l'autre sens, l'établissement est tenu par les décisions de l'autorité de tutelle ; **il est autonome mais non indépendant**. Il n'existe en effet pas de principe constitutionnel de libre administration des établissements publics comme il existe un principe de libre administration des collectivités territoriales.

³¹ L'instauration de cette prime de performance sera sans doute facilitée, une fois qu'aura été mise en place la réforme des « emplois supérieurs de direction » de la filière des sapeurs-pompiers, actuellement en cours de discussion entre l'État et les collectivités territoriales.

Les modalités selon lesquelles s'exerce la tutelle ne sont pas identiques, d'un établissement à l'autre. Conformément au principe selon lequel il n'existe pas de tutelle sans texte³², la tutelle ne peut intervenir autrement que dans les conditions et selon les modalités posées par les textes. Ces modalités d'intervention de la tutelle sur l'ENSOSP figurent dans le texte constitutif de l'établissement, en l'occurrence le décret de juin 2004, qui désigne le ministre chargé de la sécurité civile comme autorité de tutelle et lui octroie à ce titre des prérogatives (dont certaines exercées conjointement avec le ministre chargé du budget) :

- nomination et révocation : président du conseil d'administration et huit représentants de l'État dans cette instance ; président et membres du conseil de perfectionnement ; directeur, directeur adjoint, directeurs de département, secrétaire général ; agent comptable ;
- pouvoir de demander au président de convoquer le conseil d'administration ;
- approbation tacite ou expresse des délibérations prises par le conseil d'administration, pouvoir de fixation du siège de l'école ;
- autorisation de l'exécution immédiate des délibérations prises par le conseil d'administration ;
- communication préalable des projets de budget et de décision modificative ;
- suspension des délibérations à caractère budgétaire prises par le conseil d'administration (demande de nouvelle délibération) ;
- pouvoir de substitution pour arrêter et exécuter le budget : cas des délibérations à caractère budgétaire qui, en dépit d'une nouvelle délibération, n'auraient toujours pas été approuvées par les ministres chargés de la sécurité civile et du budget ;
- fixation des modalités du contrôle financier ;
- approbation des comptes ;
- fixation des conditions d'affectation à l'école des biens meubles et immeubles nécessaires à son fonctionnement.

A ces prérogatives s'ajoute traditionnellement celle de pouvoir de déclencher un contrôle de l'établissement.

Par extension, relève de la tutelle le fait que l'établissement inscrit son action, en totalité ou en partie, dans un environnement légal et réglementaire qui lui est imposé. Par exemple, au cas particulier de l'ENSOSP, ce sont des textes de nature réglementaire qui décrivent le contenu de la formation d'un officier de sapeurs-pompiers³³. Si le contenu de ces prescriptions s'impose à l'ENSOSP du fait de la tutelle, c'est en revanche à elle qu'il revient de déterminer la façon dont elle va les respecter en termes de mise en œuvre de la formation desdits officiers (par exemple, le choix de l'ingénierie pédagogique, le choix des intervenants etc.)³⁴.

³² L'adage est : « *Pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes* ».

³³ Ces normes prennent notamment la forme de guides nationaux de référence (GNR) et s'inscrivent dans la politique nationale de sécurité civile, dont l'État est responsable (formation, doctrine etc.).

³⁴ Chaque instance interne à l'ENSOSP ayant un rôle à jouer dans cette mise en œuvre, au niveau qui est le sien et en fonction des attributions fixées par le décret de juin 2004 : conseil d'administration (gouvernance), conseil de perfectionnement, direction.

En plus de cette tutelle dite « administrative » s'exerce une tutelle dite « financière », correspondant aux dispositions relatives au contrôle financier des établissements publics nationaux à caractère administratif et à la réglementation comptable qui leur est applicable, relevant plus particulièrement du ministère chargé du budget.

La tutelle d'un établissement public peut être exercée par l'État sans que celui-ci ait à participer à son financement. **Il en va différemment en matière de gouvernance, où tout dépend des équilibres noués entre les différentes parties prenantes, équilibres où la dimension financière a un rôle à jouer.**

1.2.3.2. La nécessité de bien distinguer entre tutelle et gouvernance, pour mieux les articuler

a. Les cinq notions à maîtriser

En résumé, et afin de contribuer à lever les incompréhensions pouvant exister aujourd'hui quant à ces questions, il convient que les différents acteurs se positionnent par rapport aux différentes notions touchant les relations entre l'ENSOSP et les acteurs proches que sont l'État et les collectivités territoriales :

- **rattachement** de l'établissement public, notion organique bilatérale État/école³⁵ : tout établissement public devant être techniquement rattaché à une personne morale, l'ENSOSP est rattachée à l'État, en sa qualité d'établissement public national³⁶. La notion « État » s'entend ici au sens large, au-delà de la notion de « ministre chargé de la sécurité civile » ;
- **tutelle** de l'établissement public, notion fonctionnelle à forte connotation régaliennne, bilatérale État/école : la tutelle de l'ENSOSP est une activité qui relève de la compétence exclusive de l'État ; au cas particulier de l'ENSOSP, la tutelle administrative est exercée par la DGSCGC (ministre chargé de la sécurité civile), la tutelle financière par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de l'intérieur et l'agent comptable de l'école (ministre chargé du budget) ;
- **gouvernance** de l'établissement public, notion à forte connotation collective et partenariale : cette mission déterminante relève de la responsabilité commune des parties prenantes composant le conseil d'administration de l'ENSOSP, au premier chef l'État et les collectivités territoriales ; dans une acception large de la gouvernance, la fonction de direction de l'école pourrait être intégrée à son périmètre, dans la mesure où le décret de 2004 confie au directeur d'importants pouvoirs propres ; la logique de contrat d'établissement relève directement de la notion de gouvernance ;
- **pilotage** de l'établissement public, notion apparue avec la LOLF et l'émergence progressive du concept d'opérateur : elle constitue en fait une des formes que peut

³⁵ Notion spécifique à l'établissement public, le rattachement est la manifestation concrète du principe selon lequel un établissement n'est jamais, en principe, que le prolongement personnalisé d'une autre personne morale - Source : Conseil d'État – Rapport d'étude sur les établissements publics – octobre 2009.

³⁶ Le Conseil d'État a estimé qu'une école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers ne pouvait être regardée comme constituant une nouvelle catégorie compte tenu de l'existence de nombreux autres établissements de formation de fonctionnaires placés sous la tutelle de l'État (AG, 2 avril 2002, n° 367 494, Projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile, EDCE 2003 p. 65) - Source : Conseil d'État – *op. cit.*

prendre la gouvernance ; elle est exercée par les mêmes acteurs (voir § III-221, qualification de l'ENSOSP comme opérateur conjoint de l'État et des collectivités territoriales, qui en assurent ensemble le pilotage) ; bien que non définie en droit, la fonction de pilotage est de nature à produire des effets déterminants sur la vie de l'établissement³⁷ ;

- **partenariat** avec l'établissement, notion contractuelle de droit commun : d'égal à égal, l'ENSOSP et l'État (par exemple la DGSCGC) peuvent être conduits à s'entendre par le biais de conventions sur la réalisation d'actions relevant de la politique nationale de sécurité civile, de préférence dans le champ de la formation. Il peut s'agir également d'accords portant sur les moyens (ex. Mise à disposition par l'ENSOSP des locaux du site d'Aix-les-Milles occupés par la DGSCGC – Mission des relations internationales). Ces conventions peuvent ou non associer les collectivités territoriales (ex. CNFPT) ou la profession. Les accords bilatéraux passés entre l'école et le CNFPT relèvent de cette fonction de partenariat (ex. mise à disposition de l'ENSOSP d'un espace sur la plateforme de formation à distance du CNFPT). Le partenariat peut aussi prendre la forme de coopérations moins formalisées (ex. participation de l'ENSOSP à des groupes de travail pilotés par la DGSCGC).

Recommandation n°8 : Mieux spécifier le rôle des parties prenantes dans la gouvernance et la tutelle

Par exemple :

- dans le cadre de leurs échanges avec l'école ou lors de leurs interventions en conseil d'administration, les représentants de la DGSCGC doivent s'efforcer de préciser en vertu de quelle « casquette » ils interviennent, tutelle ou gouvernance ; bien que de nature différente, ces deux fonctions sont complémentaires et il revient à la DGSCGC de les articuler avec pertinence ;
- dans le contrat, seuls les aspects concernant la gouvernance doivent être évoqués.

b. L'amélioration souhaitable du suivi de l'ENSOSP par la DGSCGC

En sus d'une meilleure définition de son positionnement dans le jeu tutelle/gouvernance, la DGSCGC doit progresser sur les aspects qualitatifs de son suivi de l'ENSOSP.

En effet, la mission a pu constater un certain manque de capacité de sa part à, par exemple, maîtriser suffisamment les dossiers faisant l'objet d'un examen en conseil d'administration (ex. suivi des effectifs de l'ENSOSP). Par ailleurs, pour obtenir certaines données ou documents relatifs à l'école, la mission a dû solliciter d'autres services que la DGSCGC, par exemple la DEPAFI (ex. notes internes portant sur la suppression de la subvention de fonctionnement).

Il est possible que cet état de fait soit dû à la réorganisation récente du service, qui s'est traduite notamment par la suppression de la sous-direction de l'administration et de la

³⁷ Le pilotage consiste à déterminer et suivre les objectifs de la politique publique mise en œuvre par un opérateur. Il se traduit principalement par la négociation des objectifs et l'élaboration des indicateurs de mesure de l'activité et de la performance, formalisés dans un contrat de performance, l'analyse annuelle ou infra annuelle des résultats des indicateurs par rapport aux cibles fixées, l'allocation des subventions en fonction de la performance atteinte, l'évaluation des résultats de l'opérateur et la détermination des modalités et du montant de la rémunération à la performance des dirigeants.

logistique (SDAL). Un autre facteur explicatif réside dans la faiblesse des moyens humains consacrés à la formation, au sein du bureau chargé de la formation, et du temps-agent consommé par les activités purement administratives (ex. examen des demandes d'agrément de formation formulées par les SDIS, alors que cela pourrait être déconcentré à l'échelon zonal).

Recommandation n°9 : Professionnaliser l'exercice de la tutelle assurée par la DGSCGC

La mission recommande en particulier que la DGSCGC, au titre de l'exercice de la fonction de tutelle de l'ENSOSP, porte l'attention sur les points suivants :

- renforcer la coordination entre les différents services de la direction générale appelés à concourir à l'activité de tutelle, en particulier, les services en charge de la formation, du recrutement et des concours, ou des affaires budgétaires (mission « Sécurité civile ») ;
- renforcer la coordination avec la DEPAFI, qui dispose d'un siège au conseil d'administration de l'école et exerce à ce titre, aux côtés de la DGSCGC, le pouvoir de tutelle dévolu au « ministre chargé de la sécurité civile »³⁸ ;
- contribuer à une meilleure coordination de la conduite à tenir par l'État vis-à-vis de l'école ; la DGSCGC pourrait ainsi prendre l'initiative d'organiser avant chaque réunion du conseil d'administration de l'ENSOSP une réunion d'harmonisation de la position de l'État, à laquelle ne seraient invités que les services de l'État disposant d'une autorité de tutelle (ministère de l'intérieur, ministère du budget)³⁹ ;
- consacrer davantage de temps et de moyens à l'expertise des données relatives à l'activité de l'ENSOSP, bien en amont des moments forts que constituent les réunions du conseil d'administration (ex. suivi de l'affectation de la dotation en fonds propres, suivi de la gestion de l'emprunt, surveillance du niveau de fonds de roulement, expertise du mode de calcul par l'ENSOSP de la valeur des indicateurs figurant au contrat d'établissement).

Par ailleurs, dans la continuité de sa responsabilité de tutelle, la DGSCGC pourrait utilement soutenir l'ENSOSP dans certaines des démarches qu'elle entreprend en direction d'autres services de l'État. On peut citer le cas de la demande, formulée en 2010 par l'ENSOSP à sa tutelle financière, de requalification comptable de la dotation en fonds propres qu'elle reçoit de l'État (cette opération permettrait d'améliorer la fidélité comptable et de mieux maîtriser la charge d'amortissement).

³⁸ Cela étant, en tant que direction sectorielle dont le directeur exerce la fonction de responsable des programmes de la mission « Sécurité civile », c'est à la DGSCGC qu'il revient de piloter l'exercice de l'autorité de tutelle.

³⁹ La pratique actuelle est de tenir une réunion de préparation à laquelle assiste la direction de l'école. Il n'existe pas d'enceinte ne réunissant que les services de l'État.

2 - EN DEPIT DE SA RESTAURATION, LA SUPPRESSION PAR L'ÉTAT DE LA SUBVENTION A L'ENSOSP A DESTABILISE LA GOUVERNANCE DE L'ECOLE

En raison de l'importance symbolique que revêt, aux yeux de ses partenaires, la subvention versée par l'État, sa suppression mérite un développement particulier dans la présente partie. Elle sera évoquée à nouveau dans la partie consacrée aux aspects budgétaires et financiers (voir § III-211).

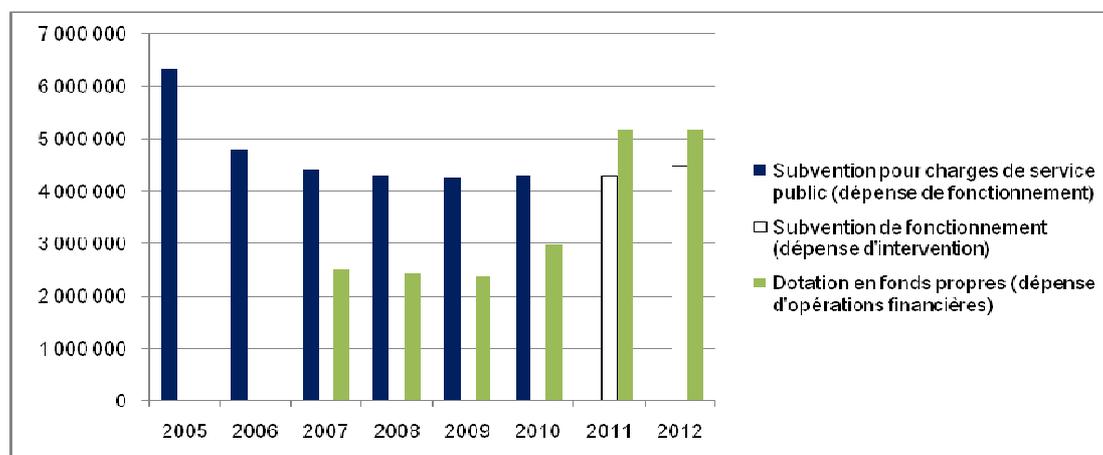
2.1. UN SOUTIEN CONSTANT DE L'ÉTAT, DONT LE MAINTIEN N'EST PAS GARANTI A MOYEN OU LONG TERME

2.1.1. L'ENSOSP ayant perdu sa qualité d'opérateur, la subvention que lui verse l'État n'a pas vocation à perdurer

L'État (mission « Sécurité civile » - Programme 128 « Coordination des moyens de secours ») verse chaque année deux contributions à l'ENSOSP :

- l'une au titre des charges de service public, dont le montant était de 4,3 ME en 2010, requalifiée subvention de fonctionnement à partir de 2011, année à partir de laquelle la direction du budget retire à l'école son « statut budgétaire » d'opérateur ; d'ailleurs, l'ENSOSP n'aurait pas dû être considérée comme tel, dans la mesure où elle ne répondait pas au critère relatif à la part de financement assurée par l'État⁴⁰.
- l'autre sous la forme d'une dotation en fonds propres, dont le montant était de 3,0 ME en 2010, au titre du remboursement par l'ENSOSP de l'emprunt, garanti par l'État, qu'elle a contracté pour la construction de l'école dans les Bouches-du-Rhône.

Subventions versées à l'ENSOSP par l'État (euros)



Source : ENSOSP et documents budgétaires de la mission « Sécurité civile » - Montants détaillés : voir annexe 7

⁴⁰ La définition de la notion d'opérateur ne figure dans aucun texte normatif, et en particulier pas dans la LOLF. Le concept a été forgé, à l'origine, par un groupe de travail interne au ministère des finances avant d'être repris par le rapport Lambert-Migaud d'octobre 2006 sur la mise en œuvre de la LOLF (Source : Conseil d'État – *op. cit.*). Selon de la doctrine de la direction du budget, pour être qualifié comme tel, un opérateur doit répondre à trois critères :

- exercer une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et se présenter dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action ;
- bénéficier d'un financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales ;
- être soumis à un contrôle direct par l'État, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter.

La première subvention correspond à un soutien « historique » de l'école par l'État. Par exemple, lorsque l'ENSOSP était une entité de l'INESC, l'État versait à l'institut une subvention de 15,1 MF, soit 2,3 ME (1998), ce qui correspondait alors à 52% des recettes de l'établissement⁴¹.

Comme dit précédemment (voir § I-21), le montant actuel de cette subvention de fonctionnement ne résulte pas d'un calcul. Il varie d'une année à l'autre, déterminé *de facto* par l'État en fonction des ajustements budgétaires internes à la mission « Sécurité civile ». Il ne s'agit donc pas d'une subvention d'équilibre dont le montant fluctuerait en fonction des nécessités d'ajustement du budget de l'école. Elle n'est pas davantage mise en regard d'objectifs qu'assignerait l'État à l'école.

Du fait de son changement de qualification budgétaire, la pérennité du versement de cette subvention par l'État n'est pas garantie. En tout état de cause, il est probable que le ministère de l'intérieur éprouvera de plus en plus de difficultés, au cours de la négociation budgétaire de la mission « Sécurité civile », à faire admettre le maintien de cette aide.

En effet, selon la doctrine du ministère des finances⁴², les subventions pour charges de service public peuvent couvrir l'ensemble des dépenses liées à l'exploitation courante (personnels rémunérés par l'opérateur, fonctionnement, investissement courant et investissement non courant dont la charge du renouvellement est supportée par l'État, maintenance du patrimoine). Seuls les organismes qualifiés d'opérateurs de l'État peuvent recevoir des subventions pour charges de service public.

En revanche, toujours selon cette doctrine, **les non opérateurs n'ont pas vocation à recevoir de subventions d'exploitation sans limitation dans le temps** et les subventions que l'État leur octroie relèvent de la catégorie des dépenses d'intervention.

Enfin et au-delà de ces aspects de qualification budgétaire, la position traditionnelle de la direction du budget est de limiter le montant des aides aux écoles de la fonction publique, dont la gestion manquerait de rigueur.

2.1.2. L'idée de s'affranchir de la subvention de fonctionnement était une question déjà débattue au sein du ministère de l'intérieur

Au cours de ses investigations dans les différents services du ministère de l'intérieur, la mission a pu constater qu'il existait depuis un certain temps un débat en son sein, au sujet du maintien de cette subvention.

Les détracteurs du maintien de la subvention avancent qu'il n'est pas nécessaire de financer un établissement pour en assurer la tutelle (voir § I-212). Si ce raisonnement peut effectivement se tenir en matière de tutelle, il devient beaucoup plus fragile sur le terrain de la gouvernance.

D'ailleurs, de leur côté, les promoteurs du maintien de la subvention mettent en avant la spécificité de la gouvernance de l'école, qui voit intervenir conjointement l'État et les collectivités territoriales. Ils estiment que la position de l'État dans la gouvernance serait

⁴¹ Source : rapport de l'IGA sur l'INESC (n° 1626 - octobre 1998).

⁴² Source : « Une nouvelle gouvernance pour les opérateurs de l'État » - ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État - décembre 2009.

affaiblie voire impossible à tenir, s'il cessait d'octroyer cette aide. De sorte que, par un « effet domino », **le retrait de la subvention provoquerait à court terme le retrait de l'État de la gouvernance et pourrait même conduire à remettre en cause certaines des prérogatives que détient l'État au titre de la tutelle**, en particulier le pouvoir de nomination des dirigeants de l'école⁴³.

C'est également le point de vue de la mission.

Ces mêmes détracteurs mettent en avant la situation des SDIS : bien que placés sous l'autorité opérationnelle du préfet (ou du maire), ils ne reçoivent quasiment aucune aide financière de l'État. Ce paradoxe apparent s'explique par le fait que la gouvernance (conseil d'administration) d'un SDIS, exclusivement assurée par les collectivités territoriales, n'est pas comparable à celle de l'ENSOSP, laquelle est mixte État/collectivités.

2.2. LA SUPPRESSION DE LA SUBVENTION A SUSCITE DE FORTES REACTIONS DE LA PART DES PARTENAIRES DE L'ÉTAT, QUE SA RESTAURATION N'A PAS APAISEES

2.2.1. La suppression de la subvention résulte d'un choix du directeur de la sécurité civile

L'épisode de suppression puis de restauration de la subvention de fonctionnement versée à l'école par l'État faisant l'objet d'interprétations diverses, il convient dans un premier temps d'en retracer l'historique précis⁴⁴.

A l'occasion de la préparation du PLFI 2011, les discussions budgétaires entre le ministère de l'intérieur et la direction du budget sont l'occasion d'évoquer une possible suppression de la subvention. Le directeur de la sécurité civile en fait état lors de la séance du conseil d'administration de l'ENSOSP du 25 juin 2010 :

« (...) la règle que s'est fixée la direction du budget, c'est qu'il n'y a plus de subvention d'État aux grandes écoles nationales. Il y avait une subvention à Saint-Cyr, à l'École Navale, à l'École Nationale Supérieure de Saint-Cyr au Mont d'Or pour les commissaires de police, il y en avait une pour nous, la règle c'est l'extinction en 3 ans. ».

Il convient de préciser qu'après vérification faite par la mission auprès de la DEPAFI, **la règle de suppression citée par le directeur de la sécurité civile n'existe pas**.

Par ailleurs, lors de la même séance, le directeur de la sécurité civile s'engage à pallier les effets sur le budget de l'école de la suppression envisagée :

« (...) nous trouverons grâce aux subtils montages budgétaires que nous sommes capables de faire à la Direction, des modalités de compensation (de la suppression) »

La DSC avait ainsi prévu de verser à l'ENSOSP 950 000 euros en 2011⁴⁵, non pas sous la forme d'une subvention, mais de prestations à réaliser à son bénéfice par l'école. Cette

⁴³ Ainsi, le président du conseil d'administration ne serait plus désigné par l'État mais serait élu par le conseil d'administration.

⁴⁴ Voir également le rapport de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des finances sur la revue des engagements financiers et de la gestion de la sécurité civile – n° 11-091-01 - décembre 2011.

⁴⁵ En compensation de la réduction de 1M€ de la subvention en 2011 première étape d'une suppression étalée sur trois exercices.

« compensation » sera finalement réduite à 350 000 euros au moment du vote du budget primitif de l'école pour 2011, intervenu en décembre 2010, la direction du budget s'étant opposée à cette reconstitution, même sous une autre forme, de la subvention.

Lors de la réunion dite « conférence de répartition » du 15 juillet 2010, **le directeur de la sécurité civile accepte la proposition de la direction du budget de supprimer la subvention**. Il obtient que cette suppression se déroule en trois ans au lieu de deux comme prévu initialement par la direction du budget. Cette décision a été prise en séance par le directeur de la sécurité civile, et, contrairement aux usages de bonne gestion, sans concertation préalable avec la DEPAFI.

La direction du budget était dans son rôle, lorsqu'elle faisait pression sur le ministère pour qu'il comprime ses dépenses dans une enveloppe normée ; le responsable de programme l'était tout autant, lorsqu'il choisissait de donner la faveur, au sein de la mission « Sécurité civile », à certaines opérations⁴⁶ plutôt qu'à d'autres.

A la connaissance de la mission, cette décision du directeur de la sécurité civile n'a pas fait l'objet d'observations particulières de la part du cabinet du ministre. La préparation des documents budgétaires a ensuite suivi son cours et le projet annuel de performance pour 2011 de la mission « Sécurité civile », communiqué au Parlement au début du mois d'octobre 2010 et aussitôt publié sur Internet, décrit de façon explicite la suppression⁴⁷.

Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2011 en commission des finances au Sénat, la suppression de la subvention est critiquée, qualifiée de revirement non cohérent de la part de l'État en matière de politique de formation dans le domaine de la sécurité civile⁴⁸.

Le conseil d'administration de l'ENSOSP a approuvé le budget 2011 de l'école le 10 décembre 2010, avec, fait exceptionnel dans cette instance, une proportion élevée d'abstentions⁴⁹.

Ensuite et dans un contexte de vives réactions de la part des élus nationaux, des collectivités territoriales et de la profession, l'État décidait de revenir en arrière, en restaurant la subvention (voir annexe 8 – Discours du Président de la République lors de l'inauguration de l'école – 17 mars 2011).

2.2.2. Incompris, l'épisode de la suppression/restauration de la subvention a contribué à affaiblir la place de l'État dans la gouvernance de l'école

Aux dires des personnes rencontrées par la mission, les réactions provoquées par la suppression de la subvention se sont rapidement muées en une crise de confiance envers l'État. Elle a révélé la forte dimension symbolique de l'aide financière apportée par l'État, en

⁴⁶ On peut citer par exemple le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) ou l'infrastructure nationale partagée des transmissions (INPT-ANTARES).

⁴⁷ p. 78 : « *Le montant de la subvention de fonctionnement de l'ENSOSP s'élève, pour 2011, à 3,48 M€. [NDLR : soit une réduction de 1M€ par rapport à 2010] (...) A partir de 2013, l'État cessera totalement de verser une subvention à l'ENSOSP.* »

⁴⁸ Par exemple, lors de la séance de la commission des finances du Sénat du 27 octobre 2010, à l'occasion de l'examen du rapport de M. Claude Haut, rapporteur spécial, sur la mission « Sécurité civile ».

⁴⁹ 5 votes favorables, 8 abstentions, 0 vote défavorable.

tant que traduction de l'appui apporté à l'école, et, au-delà, aux collectivités territoriales et à la profession, dans le cadre global de la politique nationale de sécurité civile.

C'est pourquoi la restauration de la subvention n'a pas conduit à une restauration de la confiance. Pour les représentants des collectivités territoriales et de la profession rencontrés par la mission, l'État est apparu comme un partenaire manquant de fiabilité, inconstant dans sa vision pour l'école.

En ce qui concerne les élus membres du conseil d'administration de l'école, le contexte actuel de tensions croissantes entre les collectivités territoriales et l'État⁵⁰ a contribué à accentuer ce sentiment envers l'État.

Il est vrai qu'il peut sembler peu cohérent, pour l'État, de promouvoir la modernisation de l'école et sa délocalisation, de financer une partie importante de la nouvelle implantation à Aix-les-Milles, pour ensuite refuser à l'ENSOSP, de surcroît sans argumentaire autre que la pénurie de crédits budgétaires, le versement d'une subvention représentant une partie significative de son budget de fonctionnement (17% en 2010).

D'ailleurs, ce positionnement volontariste de l'État était conforme à l'engagement mentionné dans la loi d'août 2004 de modernisation de la sécurité civile : « *Enfin, il [l'État] encourage et accompagne le développement et la modernisation de la formation des élèves officiers de sapeurs-pompiers à l'occasion de la délocalisation de l'ENSOSP à Aix-les-Milles.* »⁵¹.

Le fait que l'État ait imaginé de pouvoir cesser de verser sa subvention à l'école a été perçue par certains élus locaux ou nationaux comme le prélude d'un possible désengagement de la gouvernance de l'établissement.

Enfin, la critique des parlementaires portait également sur les modalités de la suppression, dans la mesure où l'État ne proposait aucune mesure de compensation, laissant imaginer aux représentants des collectivités territoriales que c'est à ces dernières qu'il reviendrait *in fine* d'apporter les financements nécessaires.

Les faits leur ont donné raison, dans la mesure où la restauration de la subvention a été financée, non par l'obtention de nouveaux crédits budgétaires, mais par une réduction du fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI), c'est-à-dire une contraction des recettes potentielles de ces derniers.

⁵⁰ Sur des questions générales (débat sur les transferts financiers, l'intercommunalité, la réforme territoriale etc.) comme sur des questions spécifiques au secteur (ex. protocole d'accord relatif à la réforme de la filière des sapeurs-pompiers professionnels conclu en septembre 2011 par l'État avec certaines organisations syndicales de sapeurs-pompiers).

⁵¹ Orientations de la politique de sécurité civile - article annexe.

IIÈME PARTIE LES FORMATIONS ASSUREES PAR L'ENSOSP : LA MISSION PEDAGOGIQUE A BEAUCOUP PROGRESSE MAIS DOIT GAGNER ENCORE EN QUALITE

Lorsque l'on se réfère à l'historique de l'école et à la relative jeunesse du métier de sapeurs-pompiers professionnels, beaucoup a été fait, depuis 2004, et il faut considérer que le développement de l'école depuis cette date et son déménagement à Aix-les-Milles constitue globalement un succès, à mettre à l'actif, en particulier, de son actuel directeur.

Cependant un certain nombre de pistes doivent être examinées pour améliorer encore le cursus de formation des officiers. Ce métier le mérite pleinement et l'aspiration à se voir reconnaître comme une grande école (voir partie IV) rend cette évolution nécessaire.

Dans la présente partie, la mission s'est concentrée sur certains aspects seulement de la formation offerte aux lieutenants professionnels issus des concours interne et externe ainsi qu'aux lieutenants volontaires. La formation des officiers professionnels doit en effet constituer pour l'ENSOSP la formation de référence, le « canon » à partir duquel s'articulent les autres formations.

Au-delà des recommandations qu'elle émet à ce titre, la mission propose de mettre en œuvre l'ensemble des propositions figurant dans le rapport établi par l'amiral BERAU à la demande du directeur de la sécurité civile (voir annexe 12).

Recommandation n°10 : Mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport « ENSOSP : Former et préparer des officiers, donner au volontariat toute sa place »

1- RECRUTEMENT : DES CONCOURS ATTRACTIFS DE PRIME ABORD MAIS DECEVANTS AU FINAL

1.1. UN RECRUTEMENT AUJOURD'HUI ENDOGENE, QUI APPELLE UNE REFORME DU CONCOURS

Les hommes et les femmes qui souhaitent embrasser la carrière d'officier de sapeurs-pompiers professionnel se voient offrir trois possibilités. Pour les sapeurs-pompiers du grade de major âgés de 44 ans et plus et disposant de cinq années d'ancienneté dans leur grade est offert un examen professionnel qui ouvre sur une formation de sept semaines. Pour ceux qui n'ont pas ce cursus, deux concours, l'externe et l'interne, donnent accès au grade de lieutenant.

Le concours interne est ouvert aux seuls sapeurs-pompiers professionnels âgés de moins de 39 ans. Il ne comporte pas d'exigence de diplôme préalablement acquis.

Le concours externe est ouvert aux candidats âgés de moins de 29 ans détenant un titre universitaire de niveau II (bac + 3). C'est en théorie la voie qui permet d'accéder à cette carrière depuis le monde extérieur. Cependant les sapeurs-pompiers professionnels disposant des diplômes prévus peuvent eux aussi se présenter à ce concours et bénéficient en outre d'un report de la limite d'âge en fonction de leur ancienneté dans l'administration.

La structure du concours interne et du concours externe, arrêtée par l'administration centrale, est identique : une épreuve portant sur la rédaction d'une note de synthèse, un questionnaire de type QROC (questionnaire à réponse ouvertes et courtes) et un QCM (questionnaire à choix multiples) portant sur la culture générale.

Ces épreuves sont complétées par un entretien avec le jury et une épreuve de langue.

Les candidats au concours externe subissent au préalable une épreuve sportive qui comprend six ateliers correspondant aux activités spécifiques du métier. Ces épreuves sont éliminatoires mais n'apportent pas de point en cas de succès. En revanche il est curieux de constater que le sport ne représentera plus que trois heures environ par semaine au cours de la scolarité. Dans un métier où la condition physique est primordiale, c'est assez incohérent, d'autant que les professions approchantes (police, gendarmerie, défense) accordent environ trois fois plus de temps à l'entraînement physique.

On notera enfin que le concours externe nécessite un certain degré de connaissance d'un métier qui n'est pas encore celui du candidat. Ainsi en est-il des épreuves sportives comme du QROC qui portent sur des sujets spécialisés, comme par exemple la connaissance de l'organisation des services centraux de l'État chargés de la sécurité civile.

Le nombre de places offertes fixé par arrêté l'est sur la base des besoins exprimés au niveau national par les SDIS.

En première lecture le nombre des inscrits (environ 900 pour les externes et environ 700 pour les internes) est satisfaisant et reflète une attirance forte pour ce métier. Ces chiffres, au moins pour les externes, doivent être observés attentivement. En effet, entre 30 et 40% des inscrits externes ne donnent pas suite et ne se présentent pas aux épreuves. Ce désistement très important s'explique par la nature des épreuves proposées, qui nécessitent quasiment d'être déjà « du métier » pour y satisfaire.

Les « faux externes », pompiers professionnels ou volontaires, devraient normalement s'orienter vers un concours interne qui est fait pour eux. Mais ce dernier, avec 700 candidats pour une petite vingtaine de places s'avère plus sélectif que le concours externe. Dans ce contexte, parmi les lauréats du concours externe, 37,3% sont des sapeurs-pompiers professionnels et 48,5% des sapeurs-pompiers volontaires.

Profil des lauréats du concours externe de lieutenant (promotions FILT de 2009 à 2011)

| | | Nb | % |
|--|----------|-----|--------|
| Lauréats qui étaient sapeurs-pompiers professionnels | (1) | 229 | |
| Lauréats du concours interne | (2) | 142 | |
| Lauréats du concours externe | | 233 | 100,0% |
| - Sapeurs-pompiers professionnels | =(1)-(2) | 87 | 37,3% |
| - Sapeurs-pompiers volontaires | | 113 | 48,5% |
| - Non sapeurs-pompiers | | 33 | 14,2% |

Source : ENSOSP

Cela signifie que, **parmi les lauréats du concours externe, seul un sur sept (14,2%) est totalement extérieur au milieu sapeur-pompier : le recrutement externe s'avère très majoritairement endogène.**

Ces lauréats réellement externes représentent moins de 10% (8,6%) de l'effectif total des promotions, constitué par les lauréats du concours interne, du concours externe et de la procédure de détachement intégration⁵² (voir annexe 10).

Il apparaît donc nécessaire de modifier ce système de recrutement, pour le rendre attractif aux yeux des personnes extérieures au milieu sapeur-pompier, désirant entrer dans ce métier et disposant pour certains d'un potentiel très valorisant pour l'ensemble de la profession. La reconnaissance de la profession par l'extérieur et sa perception qualitative au sein de la fonction publique passe par l'abandon de cette forme fermée de concours, inspirée par la cooptation.

Recommandation n°11 : Réorienter le concours externe afin qu'il ne défavorise pas les candidats non initiés au « monde sapeur-pompier »

Dans cette acception, le rôle du concours externe est avant tout de :

- s'assurer que les candidats maîtrisent certains pré-requis, dans le domaine académique (par exemple : droit public, organisation administrative, fonction publique) ;
- écarter les candidats dont la condition physique ne serait pas compatible avec la dimension opérationnelle du métier.

Recommandation n°12 : Associer l'ENSOSP à l'élaboration des programmes et des épreuves de concours

Cette recommandation vise à optimiser l'enchaînement concours-formation, au plan des contenus.

1.2. L'INTERET DE SE LIBERER DU SYSTEME « REÇU – COLLE », DROIT COMMUN DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Le système actuel de recrutement repose sur la nécessité, une fois le concours obtenu, de trouver une affectation dans un SDIS, avant de bénéficier de la formation d'officier à l'ENSOSP. Pour ce faire, le lauréat dispose de trois ans. Cette démarche souvent longue et parfois assortie d'un échec final qui fait perdre le bénéfice du concours peut s'avérer très pénalisante et démotiver les candidats éventuels. D'autant que s'ajoute un effet pervers, les SDIS privilégiant les « externes » déjà présents dans la profession. On notera aussi que le temps passé à trouver une affectation est autant de temps perdu pour le futur déroulement de carrière. **Le titulaire d'un niveau bac+3 ou bac+5 envisagera avec réticence de prendre ainsi du retard.**

C'est pourquoi il convient de remplacer l'obligation de trouver *a priori* une affectation par un système de choix en sortie de scolarité.

À l'instar des administrateurs territoriaux formés par l'INET, les lauréats rejoindraient l'ENSOSP pour leur cursus de formation et ne choisiraient leur affectation qu'à la fin de la scolarité en fonction de leur rang de sortie. Les élèves « à placer » étant déjà formés, l'ensemble du système administratif de recrutement (CNFPT, SDIS...) se trouverait stimulé,

⁵² Procédure réservée aux militaires et aux ressortissants de l'Union Européenne.

davantage que lorsqu'il s'agit de recruter des lauréats pour lesquels aucun investissement de formation n'a encore été consenti.

Cette solution possède en outre l'avantage d'être proche des pratiques utilisées par la plupart des écoles de formation initiale de la police ou de la défense, ce qui favoriserait la reconnaissance de l'ENSOSP comme grande école, conformément à l'objectif affiché aujourd'hui, ou, pour le moins, attesterait du niveau réel de recrutement des officiers professionnels par rapport aux autres corps de la fonction publique.

Cette recommandation rejoint celle, exprimée plus loin, portant sur le statut d'élève officier (voir partie IV – recommandation n° 43).

2 - LA PRIORITE DE L'ENSOSP : FORMER LES NOUVEAUX OFFICIERS

2.1. LES ATTENTES : A METIER PARTICULIER, FORMATION PARTICULIERE

Avant de dresser le constat qualitatif et quantitatif des formations initiales des lieutenants professionnels (FILT/SPP), il convient de rappeler les traits essentiels du profil attendu de l'officier après formation.

2.1.1. La formation du sapeur-pompier est nécessairement dérogoire du standard de la fonction publique territoriale

Les sapeurs-pompiers sont des fonctionnaires territoriaux à profil marqué. Certes, comme agents de la fonction publique territoriale, ils répondent aux règles qui régissent ce type de personnels. Mais on ne saurait leur appliquer strictement des schémas de formation qui s'adressent en priorité à la fonction publique « administrante ».

D'une façon générale, l'orientation au sein de la FPT est à la réduction des durées de formation. Si l'on reprend les termes du décret du 29 mai 2008, les agents territoriaux ayant réussi un concours reçoivent immédiatement une affectation et peuvent être dirigés vers des formations d'intégration dont la durée a été réduite de 40 à 5 jours. Cette formation de base sera complétée à raison de 2 à 10 jours de formation continue par tranche de 5 ans. La durée de la formation des officiers de sapeurs-pompiers se trouve donc très au-delà de la norme des fonctionnaires territoriaux (voir § I-1121 et annexe 11).

Outre l'exposition au risque vital, bien des aspects de leur mission les rapprochent des métiers militaires et policiers. Agents revêtus d'un uniforme, ils sont investis d'une mission régaliennne qui consiste à protéger les vies et à préserver les biens. Pour tous ces professionnels de la sécurité, la présence d'une chaîne hiérarchique forte s'accompagne de règles d'emploi et d'engagement strictes. On constate enfin que l'action de terrain les réunit fréquemment comme partenaires, comme l'on constate que les armées forment elles aussi des pompiers, qu'ils soient à la BSPP, au BMP de Marseille ou dans les UIISC.

Ces spécificités ne sont pas antinomiques avec la fonction publique territoriale et celle-ci ne s'oppose nullement à des cursus spécialisés de formation ; elle le prévoit même de façon spécifique pour les sapeurs-pompiers (voir § I-1121). Il en est de même pour la formation des chefs de service des polices municipales qui, eux aussi, ne sauraient être opérationnels par la seule réussite d'un concours. Leur apprentissage, assuré par le CNFPT, dure 9 mois. Ce qui n'est pas très différent des 40 semaines prévues pour les lieutenants professionnels de sapeurs- pompiers.

2.1.2. Sapeur-pompier, mais avant tout officier

2.1.2.1. *L'officier : un chef, meneur d'hommes dans des situations dangereuses*

Les exigences de ce métier et les responsabilités qu'il entraîne, justifient pleinement d'insister lors de la formation sur la dimension humaine qu'est le commandement. C'est d'ailleurs sur cet élément qu'est directement fondée la notion d'officier : qu'il soit subalterne, supérieur ou général, est « officier » celui ou celle qui exerce un commandement. L'un des directeurs départementaux rencontré par la mission a exprimé de façon très claire cette exigence en précisant qu'il **attendait de l'ENSOSP qu'elle forme des chefs, plus que de simples techniciens du combat contre le feu et autres risques**, aussi doués soient-ils.

Car l'officier, pour exercer pleinement ses missions, doit non seulement avoir été formé au plan technique, mais également évalué sur ses capacités à assurer la conduite des hommes, dans des missions qui ont la particularité – il ne faut jamais cesser de le rappeler – d'engager la vie de ses subordonnés et la sienne. Ainsi, au-delà du traditionnel registre hiérarchique, le chef est celui que ses équipes suivent, en confiance. Cette aptitude à la conduite des équipes est d'autant plus précieuse que la vocation qui habite la très grande majorité des sapeurs-pompiers peut les conduire à négliger dans l'action leur propre sécurité, tant est grand leur désir de sauver.

Lorsque l'on étudie les cursus de formation des officiers des armées ou des commissaires de police on constate qu'une attention particulière est apportée au management des hommes et à la constitution d'un esprit de groupe qui garantit une homogénéité des méthodes d'action et un réel esprit de corps.

La simple acquisition d'unités de valeur, aussi techniques et difficiles qu'elles puissent être, ne suffit donc pas. **Le cursus nécessite du temps et du temps passé ensemble, dans lequel la compétition, au sens positif et progressif du terme, ne saurait d'ailleurs être absente.**

2.1.2.2. *L'officier : un cadre administratif ouvert aux aspects interministériels*

Cette formation humaine et individuelle de l'officier restera présente dans toutes les étapes de sa carrière. Mais l'officier de sapeurs-pompiers sera aussi confronté au caractère ouvert de son métier vers de nombreux partenaires.

Il se trouve de façon habituelle au contact du public (particuliers ou entreprises), des autres acteurs de la sécurité civile (ex. santé), de ceux de la sécurité intérieure, des autres services de l'État ou des collectivités territoriales ou des autorités (élus, sous-préfet etc.).

A ce titre, il doit en particulier maîtriser les fondamentaux de la double autorité, le président du CASDIS pour la partie administrative et le préfet ou le maire pour la partie opérationnelle. De même, la phase opérationnelle ne peut se conduire sans connaître le monde de la police et de la gendarmerie ou le milieu hospitalier.

Il apparaît donc nécessaire de le préparer dès sa formation initiale à ces enjeux relationnels et partenariaux.

En sus, l'officier de sapeurs-pompiers est appelé à gérer, comme cadre de SDIS, toute la gamme des outils mis à sa disposition ; il lui faudra donc être au moins sensibilisé à des questions de la vie administrative telles que les marchés publics, la gestion immobilière des casernements ou l'amortissement d'un parc automobile. Il ne saurait être question de donner sur tous ces sujets une formation exhaustive. Mais il convient de s'assurer que le lieutenant prenant son commandement en sortant de l'ENSOSP saura identifier ces problématiques.

Au total, pour le lieutenant, officier et chef de groupe au sortir de sa formation, ayant vocation à progresser vers les emplois supérieurs de direction, le profil attendu après formation recouvre quatre « couleurs » :

- le chef, apte au commandement ;
- l'ingénieur du risque ;
- le cadre gestionnaire, manager, formé à la gestion publique ;
- le partenaire institutionnel.

2.2. BIEN QUE CONSTITUANT L'ESSENTIEL DE SON ACTIVITE, LA FORMATION DE L'OFFICIER AUJOURD'HUI DISPENSEE A L'ENSOSP NE REPOND PAS A TOUTES LES ATTENTES

2.2.1. Plus des deux tiers de l'activité de formation est consacrée aux nouveaux officiers

Si l'on calcule de façon théorique la durée de formation initiale des lieutenants professionnels, elle représente 40 semaines de 5 jours soit 200 journées /stagiaires (J/S) par officier⁵³. Pour l'année 2009, 191 lieutenants ayant été reçus à Aix-les-Milles, la formation des lieutenants représente 38 200 J/S.

Pour ce qui concerne les lieutenants volontaires, la formation dispensée par l'école est de quatre semaines soit 20 J/S. En revanche, ces quatre semaines sont réparties entre trois modules : chef de garde (D2E2), chef de groupe (C2 et C3), mais ils sont inégalement suivis. Ainsi en 2009, 293 lieutenants volontaires ont suivi le module D2E2, 254 le C2 et 223 le C3. On retiendra le chiffre de 250 officiers sur quatre semaines pour évaluer le nombre de J/S à 5 000. Néanmoins on peut s'interroger sur ces différences qui laissent présumer soit que les lieutenants volontaires ne suivent pas la totalité des trois modules prévus à l'école, soit passent certains modules dans d'autres structures de formation.

Pour l'adaptation à l'emploi de majors, dont on rappellera qu'ils sont officiers, et toujours pour l'année 2009, 120 majors ayant réussi le concours interne ont suivi la formation longue (cycle d'adaptation aux fonctions) de 10 semaines soit : 6 000 J/S. Les 72 candidats ayant satisfait aux épreuves de l'examen professionnel de major ont bénéficié quant à eux de la formation courte de 32 jours soit 2 304 J/S.

Les majors ayant réussi l'examen professionnel d'accès au grade de lieutenant peuvent suivre une formation d'adaptation au grade de lieutenant qui, compte tenu de l'expérience déjà acquise des stagiaires, se limite aux modules ingénierie des risques et hygiène et sécurité. Pour l'année 2009, 130 officiers ont bénéficié de cette formation de 7 semaines, ce qui représente 4 550 J/S.

L'ensemble des formations dispensées aux personnels entrant dans le corps des officiers de sapeurs-pompiers a donc représenté environ 55 000 journées stagiaires soit presque 70% de l'ensemble de l'activité de formation de l'école, ce qui correspond bien à la vocation première de l'ENSOSP.

⁵³ Conformément à l'arrêté du 19 décembre 2006 relatif à l'organisation des formations des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires à l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers. On notera que l'article 4 de l'arrêté autorise le directeur de l'ENSOSP à réduire la durée de formation (voir annexe 11).

2.2.2. Sur le plan quantitatif : un cursus de faible densité

Une interrogation porte sur la durée globale de la formation FILT SPP. Celle-ci est fixée à 40 semaines réparties sur 18 mois ce qui représente environ une semaine sur deux. En outre ces 40 semaines sont divisées en modules. Or une partie de ces modules peuvent être obtenus dans les SDIS d'appartenance et dans ce cas sont considérés comme acquis. Dès lors les stagiaires bénéficient d'une dispense et retournent dans leur résidence. Pour un élève donné, ces dispenses peuvent représenter la moitié de la durée nominale de formation. En moyenne, elles provoquent une réduction de 10% de la présence effective des élèves à l'ENSOSP.

L'ENSOSP pourrait aménager cette formation, dans le sens d'une densification, afin de dispenser les enseignements sur une période d'une durée inférieure à 18 mois.

Recommandation n°13 : Donner plus de densité à la formation d'intégration des lieutenants

2.2.3. Sur le plan qualitatif : une formation très spécialisée

2.2.3.1. *Une formation à objectifs multiples où prédomine la dimension technique*

Comme évoqué plus haut, les lieutenants qui intègrent l'ENSOSP sont déjà affectés en SDIS et, pour la plupart d'entre eux, déjà imprégnés de la culture des sapeurs-pompiers. Cette observation vaut aussi bien pour le concours interne que le concours externe. Cette situation peut expliquer que le programme qui leur est proposé soit principalement axé sur les savoir-faire techniques⁵⁴. C'est néanmoins au niveau de l'État (DGSCGC) qu'il faut rechercher la responsabilité de cette orientation, l'école n'ayant pas le pouvoir d'adapter les programmes.

Un module de culture générale est prévu. Il ne représente que 20% de l'ensemble de la formation et englobe sous le même vocable formation administrative et formation humaine. Il faut noter, car cela peut surprendre, que, dans ce module, l'enseignement de l'histoire des sapeurs-pompiers est réservé à la Fédération Nationale.

On retrouve dans une première phase la compréhension des emplois d'équipier, de chef d'équipe et de chef d'agrès, qui seront leurs subordonnés dans leurs futures fonctions. Suivra la formation de chef de groupe et de chef de garde qui correspond à l'emploi normal d'un lieutenant. Cet apprentissage du commandement se borne cependant à donner les recettes techniques à connaître face à une situation particulière et n'aborde pas les relations qu'un officier doit entretenir avec les personnels placés sous son autorité. Tel qu'enseigné aujourd'hui à l'ENSOSP, le management se présente sous un angle technique et ne donne pas la primeur à la formation de l'homme et à la constitution d'un esprit de groupe.

Les stagiaires reçoivent par ailleurs une formation en ingénierie des risques, en hygiène et sécurité et en prévention. En outre ils doivent acquérir le premier niveau de formation dans certaines spécialités.

Au total, on constate ainsi que **le profil de l'ENSOSP est celui d'une école technique d'application, plutôt que d'une école de formation initiale d'officiers.**

⁵⁴ Cette question fait l'objet de développements spécifiques dans le rapport de l'amiral BERAU, *op.cit.*

Recommandation n°14 : Faire de l'acquisition des « qualités de chef » la priorité de la formation des lieutenants

Ceci suppose que la DGSCGC entame, en associant l'ENSOSP, une réflexion portant sur l'évolution de la formation de lieutenant, en portant l'accent sur la dimension du commandement.

L'actuel projet « PAAF » (profil attendu après formation) doit prendre en compte ce besoin. Avec ce projet, l'école a engagé une profonde évolution de son modèle de formation, qui relève d'une démarche similaire à celle qui préside, à la DGSCGC, à l'élaboration d'un « référentiel de compétences des sapeurs-pompiers ». Un référentiel comporte deux éléments structurants : la définition des activités à exercer, les compétences que l'intéressé doit acquérir pour y parvenir. L'originalité du dispositif tient également à ses modalités de mise en œuvre pédagogique, le stagiaire étant invité à intervenir de façon active lors du face-à-face de formation (coproduction formateur-apprenant). Dans le secteur public, trois organismes de formation sont reconnus comme maîtrisant bien la méthode du référentiel de compétences : le CNFPT, l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) et l'ENSP⁵⁵.

Par les progrès qu'elle est susceptible de faire accomplir à la formation des officiers, l'investissement de l'ENSOSP dans cette démarche mérite d'être souligné.

2.2.3.2. Le traitement des disparités de profil au sein d'une même promotion

Doit être évoquée la question de l'état d'esprit dans lequel se trouvent les stagiaires. Leur moyenne d'âge se situant aux alentours de trente ans, nombre d'entre eux sont installés dans la vie professionnelle et familiale. Ayant obtenu au préalable la garantie de leur emploi, le stage n'est pas pour eux un enjeu important. La consolidation d'un esprit de promotion n'est pas facilité par le fait que la scolarité se trouve interrompue par les dispenses déjà évoquées et aussi parce qu'il n'existe pas de période d'immersion destinée à les placer dans un même moule⁵⁶.

Le fait que certains stagiaires disposent d'une expérience et de connaissances plus prononcées, dans tel ou tel domaine, n'est pas mobilisé pour renforcer la cohésion, par le jeu d'un tutorat par exemple⁵⁷. Au contraire, celle ou celui qui dispose déjà d'unités de valeur pourra, par le jeu des dispenses, s'échapper de la vie de l'école.

Recommandation n°15 : Développer le tutorat entre élèves et établir un parcours individuel de formation

Cette orientation est elle aussi conforme à la philosophie du projet « PAAF » (voir § II-2231), où les élèves deviennent davantage acteurs de leur propre formation. Cela permet d'éviter le phénomène de fuite lié aux dispenses : les « sachants » seront mobilisés dans la transmission à leurs pairs (et réciproquement pour d'autres matières où ils seraient moins avancés).

⁵⁵ Voit par exemple le « Référentiel des compétences socialement attendues d'un commissaire de police », établi par l'ENSP.

⁵⁶ Comme cela existe, par exemple à l'ENSP pour la formation des commissaires.

⁵⁷ Idem.

Cela suppose l'établissement d'un bilan personnalisé des compétences et des savoirs de chaque élève dès l'entrée dans l'école et la définition d'un parcours individualisé destiné à ajuster la formation, en fonction des acquis de l'élève et de sa personnalité. A un « sas » personnalisé en tout début de formation succéderait une phase où tous les élèves d'une même promotion se retrouvent ensemble.

2.2.3.3. La question de l'encadrement de contact

La mission suggère de s'inspirer de l'encadrement dit « de contact » présent dans les écoles d'officiers de la défense. Ce dispositif prévoit la présence réelle et continue auprès d'un groupe d'élèves d'un pair, passé quelques années auparavant par la même formation. Ces cadres de contact partagent la vie de la promotion et participent de façon très vivante et concrète à l'édification des élèves officiers.

Le nombre des cadres de l'ENSOSP de niveau officier assurant aujourd'hui une activité de formation étant restreint, ils ne peuvent s'investir plus avant, notamment dans cet encadrement de proximité des élèves. En l'état actuel, cette fonction, assurée par des personnels non officiers de l'école, consiste essentiellement à gérer les départs et les retours d'absence.

Recommandation n°16 : Densifier la fonction d'encadrement de contact des élèves

Pour constituer cet encadrement de contact, une solution pourrait être d'affecter à l'ENSOSP des officiers en poste en SDIS, choisis pour leurs qualités personnelles et de commandement. Leur durée d'affectation à l'école serait de deux ou trois années.

2.2.4. Les officiers volontaires doivent côtoyer davantage leurs collègues professionnels

Plus sensible à très court terme est la formation des lieutenants volontaires. Au regard des 38 200 journées stagiaires (chiffre de l'année 2009) consacrées aux professionnels, les lieutenants volontaires ne représentent que 5 000 journées stagiaires. Or la formation des officiers volontaires participe très fortement à l'intégration de ce type de personnel dans la mission de sécurité civile et par voie de conséquence à l'engagement citoyen de milliers d'hommes et de femmes.

Certes la problématique de formation des volontaires et des professionnels n'est pas la même. Les premiers n'exercent ce métier qu'en complément d'une autre activité professionnelle et ne disposent pas des mêmes disponibilités.

La formation à l'école est réduite à quatre semaines complétées par une formation dispensée dans les SDIS. Certes l'ENSOSP met en œuvre des solutions qui ont pour objectif d'améliorer la formation des officiers volontaires, à l'école même ou, sinon, par elle. Ainsi ont été développées des formules d'enseignement à distance, de scission des modules ou de délocalisation des formations en prenant appui sur les écoles dites « chargées de mission » (conventions sur la base d'un cahier des charges)⁵⁸.

⁵⁸ La FNSPF souhaiterait aller plus loin en instaurant des formations en période de week-end, ce qui revient à considérer que les volontaires, fussent-ils officiers, ne souhaitent pas ou ne peuvent pas se libérer de leur activité professionnelle pour se consacrer à leur activité de sapeur-pompier.

Mais on remarquera que la réponse de formation apportée à cette catégorie de personnels n'assure pas une homogénéisation suffisante du « corps » des officiers volontaires, ni en interne à la filière des volontaires, ni vis-à-vis de leurs collègues professionnels.

En interne, la formation est organisée en modules sans lien entre eux. Ainsi, comme vu ci-dessus (§ II-221), le nombre de participants varie selon les modules. Par ailleurs, les lieutenants volontaires des différents SDIS ne profitent pas de l'occasion qui pourrait leur être offerte par une période de vie commune à l'ENSOSP pour se connaître et participer ainsi à l'émergence d'un esprit de promotion parmi ces officiers.

Si le brassage des officiers volontaires entre eux ne se fait pas ou très peu du fait de leur affectation dans un seul SDIS pendant toute leur carrière, **celui qui devrait lier les officiers volontaires et professionnels en les faisant partager le même creuset est tout aussi absent.**

Ceci, alors que leurs missions et leurs compétences respectives les rendent complémentaires. Car, sans que cela ne soit une règle, les officiers volontaires, moins spécialisés dans la plupart des cas, disposent d'une formation de base et d'une expérience qui les placent au même niveau que leurs collègues professionnels pour la conduite des interventions. En revanche lorsqu'une opération devient complexe et nécessite des moyens nombreux et/ou spécialisés (risque chimique par exemple), le professionnel sera appelé à prendre la main. En outre, si certains corps urbains sont largement professionnalisés, dans les zones moins denses, le premier niveau du secours repose quasi exclusivement sur des volontaires.

Il est dommage de constater que l'école inscrit dans ses priorités la complémentarité entre les sapeurs-pompiers, les élus, les industriels ou d'autres acteurs mais que l'apprentissage commun entre volontaires et professionnels n'apparaît qu'en demi-teinte.

De façon complémentaire, il apparaît évident que le management d'un personnel volontaire, qu'il soit officier, sous-officier ou sapeur, ne se conduit pas exactement comme celui d'un professionnel. On ne peut pas demander quelque chose de la même façon à un lieutenant de moins de trente ans qui vit chaque jour ce métier et à un officier, qui a dix ans de plus, peut être d'une technicité moindre, mais dispose peut-être d'une expérience humaine plus riche et plus ouverte, ne serait-ce qu'à raison de son activité professionnelle principale. Or l'apprentissage de cette future coopération ne représente, dans le programme de formation d'aujourd'hui, que quelques heures dans un bloc « culture générale » qui ne représente lui-même qu'à peine 20% de l'ensemble du cursus de formation des lieutenants.

Plus dommageable encore est la constatation faite au cours des entretiens menés par la mission d'une opposition ferme de certains officiers professionnels (ne faisant pas partie de l'encadrement de l'ENSOSP et dont il faut espérer qu'ils restent très minoritaires) face à l'utilisation opérationnelle de volontaires considérés comme maîtrisant insuffisamment les techniques et les savoir-faire.

Sauf à remettre en cause l'ensemble du système français des sapeurs-pompiers, cette faille dans l'esprit de communauté de la profession doit être combattue dans le fond comme dans la forme et l'ENSOSP doit y jouer pleinement son rôle de creuset unique et reconnu dans la formation de base des officiers.

Recommandation n°17 : Mettre en place des périodes de formation communes au sein de l'ENSOSP entre lieutenants professionnels et volontaires

Les volontaires suivraient par exemple un mois de formation à Aix-en-Provence, soit 15 jours entre eux (pendant que les professionnels sont en stage) et 15 jours mêlés aux professionnels.

2.2.5. Les formations de santé méritent réflexion quant à leur format

L'ENSOSP offre des formations de santé pour les sapeurs-pompiers médecins, pharmaciens et infirmiers, qu'ils soient officiers ou sous-officiers, volontaires ou professionnels.

Bien entendu, ces formations n'ont pas pour objet d'enseigner la médecine ou la pharmacie qui sont du seul domaine de l'université, mais d'apporter une spécialisation visant à acquérir les savoirs spécifiques à l'exercice dans le secteur des sapeurs-pompiers.

Ces formations s'étalent sur une durée de 17 semaines pour les médecins et les infirmiers professionnels, 18 semaines pour les pharmaciens, durées à rapprocher des 40 semaines de la FILT.

Il ne saurait être question de remettre en cause la nécessité d'une telle adaptation des métiers médicaux, mais la durée des stages fait l'objet de réserves exprimées par la profession. La crédibilité de l'école se trouverait affaiblie s'il advenait que ces formations aient plus pour objet de rentabiliser l'infrastructure ENSOSP que d'assurer l'acquisition de savoir-faire réellement nécessaires.

Recommandation n°18 : Engager une réflexion sur le contenu et la durée des formations de santé assurées par l'ENSOSP

2.3. LA QUESTION-CLE DE L'ÉVALUATION DE LA FORMATION

L'évaluation vise à s'assurer du niveau de qualité de la formation délivrée par l'ENSOSP. Elle concerne deux aspects : l'évaluation de l'appareil de formation (contenu pédagogique, formateurs), l'appréciation de la valeur des stagiaires fréquentant l'école.

2.3.1. Évaluation de l'appareil de formation

2.3.1.1. Le contenu pédagogique

La formation des lieutenants professionnels emprunte diverses modalités. Elle est assurée à Aix-en-Provence par des cadres permanents ou par des intervenants extérieurs qui peuvent être soit des sapeurs-pompiers soit des spécialistes issus d'origines diverses (voir ci-après § II-2312).

Elle est aussi assurée à l'extérieur de l'école par les structures de formation réparties sur le territoire national, au premier chef les écoles rattachées aux SDIS, sur la base des agréments délivrés par l'État. Les unités de valeur obtenues dans ces conditions ne font pas l'objet de vérifications par l'ENSOSP et sont automatiquement intégrées dans l'acquis de l'élève. Cela permet aux stagiaires de bénéficier de dispenses dans le cursus ENSOSP (voir § II-222).

Dans l'ensemble, le système convient aux SDIS, qui ne se plaignent pas de lacunes importantes dans la formation des officiers qu'ils ont choisis. Néanmoins cette démultiplication des formules de formation présente le risque d'une perte d'homogénéité de la formation des officiers sur l'ensemble du territoire, dont l'ENSOSP est garante.

Par ailleurs, le dispositif d'évaluation mis en place par l'ENSOSP pour évaluer le contenu pédagogique des enseignements délivrés à Aix repose essentiellement sur le ressenti des stagiaires. Une évaluation à chaud est établie par les stagiaires à l'issue de chaque module et permet à l'encadrement de disposer d'une première vision de l'efficacité de l'enseignement. Une enquête d'évaluation « à froid » est effectuée par l'ENSOSP une année après la sortie de

scolarité de l'officier. Enfin, l'école s'adresse périodiquement aux SDIS pour mesurer leur degré de satisfaction envers les prestations de l'ENSOSP.

2.3.1.2. Les formateurs

a. Le choix d'une formule combinée : personnels de l'école, intervenants extérieurs

Le vivier actuel des intervenants compte 1 066 personnes et a produit 83 000 heures de formation en 2011. Parmi eux, 675, soit 63%, interviennent durant au moins 20 heures dans l'année.

L'ENSOSP fait appel à deux principales catégories de formateurs.

Vivier des formateurs intervenant à l'ENSOSP

| Origine des formateurs | | Volume de formation produit en 2011 | |
|-------------------------|---|-------------------------------------|---|
| Personnels de l'ENSOSP | intervenant à temps complet (plateau technique) | 20 000 heures | 32 000 heures, soit 39% du volume total |
| | intervenant à temps partiel (pôle pédagogique) | 12 000 heures | |
| Intervenants extérieurs | Personnels des SDIS | 38 000 heures | 51 000 heures, soit 61% du volume total |
| | Autres origines : universitaires, CNFPT, prestataires sous contrat... | 13 000 heures | |
| | | 83 000 heures | |

Source : Direction ENSOSP

En premier lieu, les personnels affectés à l'école, qui ont assuré 39% du volume horaire en 2011. Ils interviennent soit à temps complet (c'est leur métier : plateau technique) soit à temps partiel.

Ces derniers sont les cadres du pôle pédagogique de l'école, à qui il est demandé de se consacrer en partie au face-à-face pédagogique, afin qu'ils ne perdent pas de vue les enjeux concrets de la formation. Ainsi, outre leurs fonctions administratives, ils sont chargés de cours, pour environ 25% de leur temps de travail. Dès lors, ces interventions ne donnent pas lieu à rémunération. A travers ce dispositif mobilisant les cadres, deux objectifs sont recherchés par la direction de l'école : garantir une proximité constante entre l'ingénierie pédagogique et le terrain, réaliser des économies.

La situation de ces cadres mérite une observation : alors qu'il apparaît indispensable de valoriser leur passage à l'ENSOSP, le principe actuel du rattachement de ces officiers à un SDIS rend aléatoires leurs conditions de « retour » dans leur département, ce qui a pour effet d'affecter les vocations d'instructeurs. Dans toutes les écoles militaires ou de police un séjour comme instructeur est une référence dans une carrière ; à l'ENSOSP, ce même séjour semble être vécu de façon négative.

L'autre partie de la formation (61% en volume) est assurée par des intervenants extérieurs. Une majorité d'entre eux proviennent des SDIS et une minorité est choisie à l'extérieur de la profession pour ses connaissances dans des domaines précis. Cette formule se justifie par le désir d'amener à Aix un éventail le plus large possible de personnalités et d'expériences susceptibles d'enrichir les stagiaires. On notera par ailleurs que si l'affectation à l'école est plutôt mal vécue, l'intervention depuis l'extérieur est, elle, recherchée.

b. Le recours massif à des intervenants extérieurs présente cependant plusieurs risques

Tout d'abord, en multipliant les intervenants, on risque de parcelliser le contenu des programmes au détriment de la cohérence et du respect de la doctrine. En outre, cela oblige à suivre avec une très grande attention l'ensemble de ces formateurs afin de s'assurer qu'ils restent au meilleur niveau d'une année sur l'autre et que ne s'instaure pas un système de clientélisme qui permettraient à certains de s'assurer une rente d'intervention au détriment de la qualité de l'enseignement.

Ensuite, en ce qui concerne les intervenants provenant des SDIS, il paraît paradoxal d'expliquer la pratique des dispenses accordées aux stagiaires par le souhait de prendre en considération les attentes des employeurs que sont les présidents de CASDIS, soucieux de limiter le temps d'indisponibilité des officiers en cours de formation, et, dans le même temps d'admettre que les meilleurs officiers des SDIS puissent s'absenter sans dommage⁵⁹. Pour assurer, depuis Lille ou Bordeaux, une seule heure de cours à Aix-les-Milles, il faut s'absenter au moins une journée. On notera d'ailleurs que le SDIS de la Gironde limite le nombre d'interventions de ses officiers afin de réduire le volume des absences.

C'est pourquoi l'ENSOSP cherche désormais à regrouper les cours d'un même intervenant afin de réduire les absences et les coûts⁶⁰ (actuellement, un intervenant extérieur se déplaçant à l'ENSOSP y assure 16 heures en moyenne).

Enfin, faire appel à des intervenants du secteur privé présente un risque sur le plan éthique, lorsque ces derniers sont intéressés au travers de leur activité professionnelle aux missions et à l'équipement des sapeurs-pompiers. Ainsi des personnes de la société civile promouvant des équipements de sécurité en leur qualité de constructeurs, d'installateurs ou encore d'organismes agréés, ne souhaitent pas être rétribués, ni défrayés de quelque sorte que ce soit au titre de leurs interventions à l'ENSOSP, car « *la tribune offerte leur suffit* »⁶¹.

Recommandation n°19 : Confier au conseil de perfectionnement la mission d'examiner les aspects éthiques afférents aux interventions assurées par les intervenants extérieurs (hors SDIS)

Cette question rejoint celle, plus générale, des liens entre la profession et les industriels ou experts du secteur.

2.3.1.3. L'évaluation de l'offre de formation de l'ENSOSP, comme composante de l'appareil national de formation

Du fait des constats qui précèdent, il apparaît nécessaire que l'ENSOSP se dote d'une fonction d'évaluation de son appareil de formation, couvrant à la fois le contenu des enseignements et les aptitudes des formateurs.

⁵⁹ La direction de l'ENSOSP relativise cet effet « absences », en estimant à 90% la proportion des personnels des SDIS intervenant hors de leur temps de travail et en observant que cet engagement des SDIS dans la formation ENSOSP ne représente qu'environ 1/3 d'ETP par SDIS.

⁶⁰ C'est l'un des postes de dépenses pour lesquels la DGSCGC estime que des économies sont possibles.

⁶¹ C'est notamment le cas de certaines formations assurées dans les locaux de l'annexe « Oudiné » de l'école.

Recommandation n°20 : Mettre en place au sein de l'ENSOSP un dispositif permanent et professionnalisé d'évaluation de son offre de formation

Pour cela, l'école pourra utilement se référer aux méthodes et outils proposés par le CEDIP⁶². Le dispositif d'évaluation serait soumis à l'avis du conseil de perfectionnement de l'école et pourra mobiliser, pour tout ou partie de l'évaluation, un prestataire extérieur à l'école⁶³.

Cette recommandation s'inscrit dans le champ plus vaste de l'évaluation de la formation des sapeurs-pompiers. En la matière, il pourrait être imaginé de confier à la DGSCGC (inspection de la défense et de la sécurité civile) une mission permanente d'évaluation de l'appareil national et territorial de formation des sapeurs-pompiers, professionnels comme volontaires. La doctrine étant nationale, l'évaluation de la formation par une instance unique serait de nature à contribuer à l'homogénéité des contenus et des méthodes sur le territoire.

2.3.2. Appréciation de la valeur des officiers stagiaires au cours de leur formation

2.3.2.1. *Les enjeux : le droit à l'évaluation, l'information des employeurs*

A l'issue de sa scolarité, le lieutenant est censé disposer de l'ensemble des unités de valeur prévues par l'école et repart dans son SDIS, qui peut alors le titulariser. Si un lieutenant échoue malgré toutes les tentatives offertes pendant la scolarité à une ou plusieurs unités de valeur, il est convoqué à l'école l'année suivante pour repasser les épreuves. Jusqu'à ce jour et depuis l'installation de l'école à Aix-les-Milles, seul un officier n'a pas réussi à obtenir tous ses modules et a été contraint de quitter la profession.

L'évaluation du stagiaire est réalisée à la sortie de l'école d'une façon globale et succincte ; elle n'a pas pour but de révéler la personnalité de l'officier. Son enjeu est limité puisque les élèves sont automatiquement repris par leurs SDIS d'affectation.

Dans la logique actuelle de la simple acquisition de modules de formation, l'évaluation qui se limite à la comptabilité des unités de valeur obtenues soit à l'ENSOSP soit dans les SDIS paraît suffisante.

Si, en revanche, il est envisagé de mettre les différents officiers en concurrence pour obtenir au fil de leur vie professionnelle des postes de responsabilité et donc d'effectuer un choix en connaissance de cause, comme cela se pratique dans toutes les fonctions publiques, **il devient important de disposer d'une évaluation aussi précise et exhaustive que possible des officiers qui entrent dans le corps** et de nourrir cette évaluation en parallèle de leur étapes de formation continue. Cette nécessité est encore plus forte pour ceux qui accéderont à la haute fonction publique, perspective soulignée par le Président de la République lors de l'inauguration de l'école le 17 mars 2011 (voir le texte de son discours, en annexe 8).

Par ailleurs, dans une optique de rapprochement avec les autres écoles de formation d'officiers ou de commissaires, une évaluation continue et détaillée de chacun des officiers stagiaires, dans tous les domaines d'activités, et intégrant le rang d'admission comme le rang

⁶² Centre d'évaluation, de documentation et d'innovation pédagogique, service à compétence nationale du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL).

⁶³ Par exemple pour les thèmes de spécialité (nucléaire, chimique, résistance des matériaux etc.), afin de s'assurer de la conformité des enseignements à l'« état de l'art ».

de sortie de l'école, donnerait aux futurs employeurs une vision plus nette et plus exhaustive de ces officiers.

Il en ressort que, pour respecter à la fois le droit des agents publics à l'évaluation et la nécessaire information des employeurs, il est indispensable que l'école produise un dossier individuel d'évaluation détaillée.

Recommandation n°21 : Fournir aux employeurs et aux élèves un dossier individuel d'évaluation couvrant toutes les dimensions de la personne

Au-delà des constats techniques, le dossier contiendra des appréciations personnelles détaillées engageant l'école. Il mentionnera entre autres si l'ENSOSP considère ou non que l'élève dispose des qualités requises pour exercer les responsabilités d'officier.

2.3.2.2. L'émulation entre élèves

Il est clair qu'une telle montée en puissance de l'évaluation sera vécue comme un profond bouleversement par les lieutenants eux-mêmes. Au cours d'un entretien avec une douzaine de lieutenants poursuivant deux FILT décalées dans le temps, la mission a constaté que tous s'entendaient sur l'absence de compétition pendant la durée de leur scolarité.

Une telle mise sous tension constitue pourtant un élément contribuant à la reconnaissance du statut de « grande école » (voir partie IV), auquel ces mêmes officiers semblent réellement attachés.

Recommandation n°22 : Par l'évaluation durant la scolarité, mettre sous tension les stagiaires afin de créer un minimum d'émulation entre eux

Cela implique par exemple que l'ENSOSP porte à la connaissance de la promotion les résultats obtenus par les élèves dans les différentes matières et valorise voire récompense les meilleurs.

2.4. L'INSCRIPTION DE L'ENSOSP DANS LE RESEAU DES ECOLES DE FORMATION DE SAPEURS-POMPIERS

2.4.1. L'ENSOSP est contestée dans sa mission d'animation du réseau des écoles

Le décret de juin 2004 assigne à l'ENSOSP un rôle important à l'endroit des autres écoles de sapeurs-pompiers (art. 2, 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* ».

Ainsi libellée, la mission porte sur l'ensemble des formations, au-delà de celles concernant les officiers, et concerne non seulement les actions de formation au sens strict, mais aussi la recherche et la coopération.

D'une façon générale, les organismes de formation rattachés aux SDIS acceptent de coopérer avec l'ENSOSP en matière de formation des officiers, notamment selon la logique des écoles chargées de mission, unies à l'ENSOSP par le biais d'une convention prévoyant la prise en charge d'un segment de formation. En revanche, ces mêmes écoles considèrent ne pas avoir à recevoir de consignes de la part de l'ENSOSP, et ne reconnaissent pas sa légitimité à animer le réseau, dès lors qu'elle n'est pas leur autorité de tutelle.

De fait, les relations entre l'ENSOSP et les écoles sont plutôt fluides lorsqu'elles se déroulent « entre pairs » mais deviennent plus tendues lorsqu'il s'agit pour l'ENSOSP de coordonner l'ensemble. **Le style d'animation de l'ENSOSP est en tout cas ressenti comme trop directif par les autres écoles.** Plus prosaïquement, la qualité des relations entre l'ENSOSP et les SDIS et leurs écoles dépend étroitement de la qualité des relations qu'entretiennent leurs chefs, qui se trouvent souvent au même niveau de carrière et donc éventuellement en situation de rivalité professionnelle.

Dans ces conditions, il serait préférable que la mission d'animation du réseau de formation soit assuré par l'État, ce qui n'empêcherait pas que l'ENSOSP y joue un rôle, pour ce qui concerne les officiers. Plusieurs arguments peuvent être avancés en ce sens :

- l'assurance d'une meilleure qualité de formation – le contenu de cette dernière découlant directement de la doctrine fixée par l'État – est un objectif porté par l'État, dont une des clés de réussite est précisément la maîtrise de l'animation du réseau des écoles ;
- l'animation du réseau des écoles contribue directement à la mission, relevant de l'État, de gouvernance de l'appareil national de formation des sapeurs-pompiers ;
- c'est la DGSCGC, de par sa mission de délivrance des agréments, qui est le mieux à même d'apprécier la façon d'optimiser le réseau des écoles : répartition des formations sur le territoire, répartition des rôles entre échelon national (ENSOSP, ECASC etc.) et échelon local (écoles des SDIS)⁶⁴, promotion de la qualité, diffusion des bonnes pratiques, suivi des contenus et modalités proposés aux volontaires, harmonisation des conditions de rémunération des formateurs, maîtrise des coûts etc. Cette optimisation n'est d'ailleurs pas sans lien avec le fait que l'État incite les SDIS à développer les mutualisations entre eux ;
- ce sont les services centraux de l'État qui sont les mieux placés pour obtenir une implication de l'échelon zonal, dans le cadre de l'animation du réseau.

Recommandation n°23 : Confier à l'État la mission d'animation de l'appareil national de formation des sapeurs-pompiers

La mise en œuvre de cette recommandation nécessite d'amender le décret de juin 2004, pour préciser que la mission d'animation de l'ENSOSP :

- concerne le seul volet « officier » des formations assurées par les autres écoles ;
- s'inscrit dans la mission plus générale d'animation et d'évaluation de la formation des sapeurs-pompiers, assurée par le ministre chargé de la sécurité civile.

Sans doute l'ENSOSP, une fois devenue grande école et reconnue comme telle dans le réseau des SDIS (voir partie IV), sera-t-elle à même d'exercer cette mission d'animation dans des conditions encore meilleures, comme *primus inter pares*.

⁶⁴ Cette fonction d'équilibrage entre le niveau national et le niveau territorial est importante car, en ce qui concerne notamment les spécialités, elle détermine la demande de formation adressée à l'ENSOSP, comme aux autres entités relevant de l'échelon national de formation.

2.4.2. La cohérence entre formation initiale et formation aux spécialités, comme occasion pour l'ENSOSP d'exercer la mission d'animation du réseau

La durée même de la formation des lieutenants (40 semaines) induit que celle-ci n'est pas exhaustive quant aux différents aspects du métier. Une FILT/SPP n'a d'ailleurs pas vocation à donner aux lieutenants stagiaires la connaissance experte de toutes les spécialités. Elle se contente à juste titre de délivrer un niveau de base, qui sera complété ultérieurement en fonction du parcours professionnel des intéressés.

Dans cette logique, il pourrait être imaginé de mieux structurer le cursus de l'officier tout au long de la vie, en articulant l'actuelle FILT avec les modules de spécialité délivrés par des centres de formation répartis sur l'ensemble du territoire national, en fonction des dominantes thématiques locales.

Ces entités que l'on pourrait qualifier de « **centres d'excellence thématiques** » répondraient à deux besoins :

- venir à Aix-les-Milles pour y assurer la formation de base des officiers dans telle ou telle spécialité ;
- les accueillir en formation au cours de leur carrière, dans des modules de plus haut niveau.

Dès lors, le passage par l'ENSOSP offrirait à l'officier une formation de base aux spécialités, par des formateurs issus des centres d'excellence.

Mais il pourrait être imaginé de confier à l'école la responsabilité de garantir aux officiers un bon niveau de cohérence et de fluidité, à différents moments de leur carrière, pour une même spécialité, entre la formation de base et les modules de plus haut niveau.

Cette préconisation donnerait à l'école une occasion concrète d'assurer la mission, dans les conditions proposées ci-dessus (§ II-242), d'animation et de maillage du réseau des écoles de formation des sapeurs-pompiers⁶⁵.

Elle répond par ailleurs à l'idée qu'une école assurant la formation du corps « structurant » d'un secteur professionnel ne peut perdre de vue ses anciens élèves et se désintéresser de leur cursus. C'est d'ailleurs une des caractéristiques et des forces des grandes écoles.

Recommandation n°24 : Pour la formation aux spécialités, prendre appui sur les centres thématiques d'excellence et garantir aux officiers une continuité au cours de leur carrière

Ces centres existent déjà peu ou prou. C'est le cas de l'ECASC de Valabre, qui assure à l'ENSOSP la formation des officiers à la lutte contre les feux de forêt. Dans le domaine de la prévention, c'est le cas du site Oudiné de l'ENSOSP, qui dépêche ses formateurs à Aix-les-Milles pour la formation des officiers. En ce qui concerne la thématique NRBCE, l'ENSOSP pourra évidemment profiter de la colocalisation avec le centre civilo-militaire interministériel.

⁶⁵ La mise en place par l'ENSOSP du système d'information Formaltis, reliant l'école, les SDIS et les officiers, est de nature à faciliter l'exercice de cette mission.

IIIÈME PARTIE GESTION ET PERFORMANCE DE L'ÉCOLE : METTRE LA STRUCTURE SOUS TENSION POUR AMÉLIORER L'ALLOCATION DES RESSOURCES

1- LA PERFORMANCE DE GESTION DE L'ENSOSP PEUT ENCORE PROGRESSER ET DOIT ADOPTER LES STANDARDS DE BASE

1.1. L'ORGANISATION DES RESPONSABILITÉS AU SEIN DE L'ÉCOLE

1.1.1. L'enjeu de l'optimisation de la gestion

L'objet central de l'école est de former, mais elle se doit, dans le même temps, d'optimiser les ressources dont elle dispose, qu'il s'agisse par exemple de l'immobilier, des services d'hébergement ou des véhicules. En effet, du fait du caractère exceptionnel des installations dont elle a la charge depuis son installation à Aix-les-Milles (pôle pédagogique, amphithéâtre, plateau technique, hébergement...), l'école doit prendre en compte un nouvel enjeu, qui est celui de l'optimisation de l'outil.

1.1.1.1. La nécessaire promotion au sein de l'école de la fonction générale « gestion »

Dans l'organisation actuelle, les responsabilités de gestion ou de valorisation des ressources se trouvent réparties entre différents services, notamment le secrétariat général, la division usagers-clients, l'agence comptable, le directeur adjoint.

Il serait souhaitable de les regrouper.

Recommandation n°25 : Renforcer le positionnement du secteur « gestion » afin de mieux mettre en évidence les deux priorités structurelles de l'école : former, gérer

Dans ce schéma, le directeur de l'école s'appuierait sur deux collaborateurs principaux :

- le directeur de la formation, responsable du secteur « formation » ; il est concentré sur la performance de l'école en matière de qualité de formation ; il aurait également qualité de directeur adjoint de l'école ;
- le directeur administratif et financier, responsable du secteur « gestion » ; il est concentré sur la performance de l'école en matière d'optimisation des ressources, quelle que soit leur nature : humaines, financières, immobilières, logistiques, systèmes d'information etc. Il a par ailleurs la responsabilité de l'organisation et du juridique et assure la relation avec l'agent comptable.

1.1.1.2. En corollaire, la mise en visibilité du contrôle de gestion au niveau requis

Actuellement, cette fonction n'est pas clairement identifiée et reconnue au sein de l'école⁶⁶, alors qu'elle est déterminante pour évaluer l'atteinte des objectifs qu'elle s'est d'ores et déjà fixés, notamment dans le domaine de la qualité, de l'évaluation ou de la simple exploitation des indicateurs.

Recommandation n°26 : Introduire une fonction de contrôle de gestion, directement rattachée au directeur de l'école

⁶⁶ La remontée des informations et la tenue des indicateurs qualité est assurée par le responsable des services de direction. Le vocable de « contrôle de gestion » n'est pas utilisé en tant que tel.

Le titulaire de cette fonction ne dépend hiérarchiquement que du directeur. Outre le contrôle de gestion et les indicateurs, il peut lui être confié l'évaluation, ainsi que la promotion du contrôle interne et de l'audit interne. Il s'agit d'un poste pouvant être occupé par un cadre qui ne serait pas issu des sapeurs-pompiers.

1.1.1.3. L'optimisation de la gestion des infrastructures et équipements

La mission a délibérément choisi de ne pas prendre position sur le caractère surdimensionné ou non de l'installation. En effet, l'autorité politique a fait le choix d'implanter à Aix-les-Milles un équipement de prestige à forte capacité d'accueil, comme c'est généralement le cas pour les grands établissements de formation. La question n'est donc pas de discuter ce choix mais de mettre en œuvre un mode de gestion qui maximise la valorisation de ces infrastructures et équipements.

On notera toutefois que l'ENSOSP est sans doute exposée à un risque durable de surcapacité, du fait des tensions budgétaires croissantes dans les SDIS. En effet, l'actuel contexte de rigueur budgétaire peut conduire les SDIS à modérer leurs besoins de formation, notamment ceux qui sont aujourd'hui satisfaits par l'ENSOSP.

Les infrastructures et équipements de l'école sont source de coûts fixes, alors que l'activité de l'école, et donc une partie de ses ressources, subit des variations cycliques (ex. nombre d'officiers formés dans l'année). L'ENSOSP n'est pas un cas isolé ; toutes les structures de formation sont affectées par ce phénomène.

Il en résulte un risque important de sous-utilisation de l'outil, que l'école doit s'efforcer de maîtriser en portant un effort particulier sur la qualité de gestion des infrastructures et équipements (contrôle des coûts, optimisation des recettes de valorisation).

Si l'on considère la seule partie « hébergement hôtelier », l'école dispose de 525 chambres soit une capacité théorique de 105 000 nuitées⁶⁷, à rapprocher des 81 550 journées-stagiaires produites en 2010. En faisant l'hypothèse que toute journée-stagiaire occasionne un hébergement, le taux apparent d'occupation ressort à 78%, ce qui constitue un bon niveau.

La colocalisation du centre interministériel civilo-militaire NRBC constitue une occasion, parmi d'autres, de valoriser encore davantage les infrastructures, équipements et services disponibles à l'ENSOSP.

Dans le but d'optimiser la gestion des infrastructures et équipements, c'est-à-dire de comprimer le coût inhérent à leur non saturation, la mission propose d'instaurer au sein de l'école une relation interne client-fournisseur, entre, d'une part, les services qui gèrent les infrastructures et équipements, et, d'autre part, ceux qui les utilisent.

Recommandation n°27 : Distinguer au sein de l'école les activités métier - formation, pour l'essentiel - des activités support pour mettre sous tension l'allocation des ressources

Dans cette formule, les services en charge des activités de formation deviennent les clients (internes) des services responsables des locaux et des équipements associés. Le tarif de cette prestation interne est fondé sur les calculs de coût issus de la comptabilité analytique.

⁶⁷ Sur la base de 200 jours ouvrés dans l'année.

Cette « mise sous tension » interne pourrait par exemple s'appliquer à la gestion du parc de véhicules du plateau technique. Dans ce cadre, le service prestataire (responsable du parc de matériel, dépendant du directeur administratif et financier) assure au service utilisateur (responsable des formations, dépendant du directeur de la formation), une mise à disposition de véhicules dans le cadre des formations assurées sur le site du plateau technique. Mais le service prestataire reste libre du mode de gestion des véhicules et peut par exemple choisir, au lieu de les acquérir, de louer lesdits véhicules. Cette solution rejoint l'idée, évoquée par les interlocuteurs de la mission, de nouer un partenariat avec les SDIS voisins, qui pourraient mettre leurs véhicules à disposition de l'ENSOSP lorsqu'ils sont sous-utilisés⁶⁸.

Une autre solution, plus novatrice mais aussi plus complexe, serait de confier la gestion des infrastructures et équipements à un prestataire extérieur. La mission ne retient pas cette option.

1.1.2. L'évolution du bloc de direction

1.1.2.1. *La question du « profil idéal » pour le directeur et ses plus proches collaborateurs*

Dans la perspective du développement de l'ENSOSP vers un niveau de grande école (voir partie IV), et, en corollaire, une ouverture croissante vers l'extérieur, la question du profil idéal pour le directeur de l'école vient spontanément à l'esprit. En théorie, le choix pourrait être fait de confier la direction à un cadre riche d'expériences de management de haut niveau et qui ne serait pas issu de la profession de sapeur-pompier. Cette option de profil externe se pratique en effet dans le secteur public⁶⁹.

La mission ne recommande pas une telle évolution pour le poste de directeur. Ne serait-ce que pour des questions de visibilité, **il est normal que la direction d'une école sectorielle soit assurée par un cadre du sérail.**

En revanche, la mission juge nécessaire de faire ce choix d'un profil externe pour les deux plus proches collaborateurs du directeur, tels que décrits ci-dessus (voir § III-1111). De fait, un tel apport de profils non sapeurs-pompiers, à ce niveau de l'organigramme, serait de nature à équilibrer la composition de l'équipe de cadres, tout en donnant l'occasion à l'ensemble de l'école de s'ouvrir à des techniques et à des approches nouvelles. Le projet « grande école » a besoin de tels ingrédients pour réussir.

Recommandation n°28 : Diversifier les profils au sein de l'équipe de direction de l'école

⁶⁸ C'est-à-dire, en dehors de la période de campagne de lutte contre les feux de forêt, dont une partie recouvre la pause estivale de l'ENSOSP.

⁶⁹ C'est ainsi qu'au ministère de la défense, la gestion des prestations mutualisées des unités militaires réunies dans de la base de défense Vannes-Coëtquidan, regroupant notamment les écoles de défense (dont l'école spéciale militaire de Saint-Cyr), a été confiée à un civil, chef du groupement de soutien de la base de défense (GSBDD).

Dans ce schéma, à mettre en œuvre par le ministre chargé de la sécurité civile (en pratique, DGSCGC), titulaire du pouvoir de nomination, le « trio » de direction serait ainsi composé :

- directeur : officier de sapeurs-pompiers d'expérience et de qualité, reconnu par ses pairs, ayant vocation à occuper des fonctions de très haut niveau, en SDIS ou au sein de l'État ; c'est le profil de l'actuel directeur ;
- directeur du secteur « formation », ayant également qualité de directeur adjoint : profil de professionnel de la formation, issu de la fonction publique, de l'université ou du secteur privé ;
- directeur administratif et financier, responsable du secteur « gestion » : profil de gestionnaire, de type administrateur territorial ou administrateur civil.

1.1.2.2. L'évolution de l'actuel poste de directeur adjoint

Dans la configuration actuelle de l'état-major de l'école, le directeur est assisté d'un directeur adjoint. Cette formule est inspirée de l'organisation adoptée dans les SDIS. Le positionnement d'un adjoint est traditionnellement difficile à stabiliser et l'ENSOSP n'échappe à la règle. Dans la plupart des organisations, il s'avère nécessaire de confier en sus à l'adjoint une responsabilité opérationnelle, ou de lui faire jouer le rôle de direction en interne, le directeur en titre étant quant à lui plutôt orienté vers la stratégie et l'extérieur (relations de haut niveau, représentation etc.).

Au cas d'espèce, la mission a pu constater que les activités du directeur adjoint, lequel n'exerce pas de fonction en sus de celle d'adjoint, relevaient du portefeuille des autres cadres. Le titulaire du poste intervient par exemple dans le domaine des activités de formation, les affaires budgétaires ou les relations avec les SDIS⁷⁰. Cette situation est de nature à provoquer des interférences ou des doublons.

Recommandation n°29 : Faire évoluer l'actuel poste de directeur adjoint vers celui de chef de cabinet

Dans cette formule, le chef de cabinet (ou directeur de cabinet) se voit confier des activités de coordination ou des travaux ponctuels, pour le compte du directeur, et la suppléance du directeur est assurée par le directeur de la formation, qui a également qualité de directeur-adjoint. Le chef de cabinet peut également se voir confier des activités transverses, comme la politique qualité ou la communication. Dans ce cadre, il peut être envisagé de regrouper son poste, à créer, avec celui, existant, de responsable des services de direction.

1.2. ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE ET QUALITE DE GESTION

1.2.1. Suivi et mesure de la performance

La direction de l'ENSOSP a mis en place une batterie d'indicateurs, qui font l'objet d'une revue en comité de direction⁷¹. La plupart de ces indicateurs rendent compte du déroulement des activités, ce qui est indispensable pour suivre les objectifs opérationnels. Mais il ne s'agit

⁷⁰ Le directeur adjoint a autorité directe sur la division usagers clients (DUC), chargée de superviser les relations avec ces deux catégories de partenaires de l'école.

⁷¹ Source : ENSOSP - Revue indicateurs COMDIR – n°1/4 - 31/01/2011- Restitution

pas d'un tableau de bord qui permettrait au directeur d'apprécier le degré de réalisation des grands objectifs globaux.

Dans les documents budgétaires de niveau « LOLF » (projet et rapport annuels de performance), l'indicateur retenu jusqu'alors⁷² a été remplacé par deux nouveaux sous-indicateurs, à la suite des critiques formulées en juin 2010 par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Ces deux sous-indicateurs sont de nature statistique et portent sur le contenu pédagogique produit par l'école :

- priorité donnée par l'école à la formation initiale (FI) et à la formation d'adaptation à l'emploi (FAE) : rapport du volume de la FI et de la FAE à l'activité totale de l'école (en nombre de journées de stage, rapporté au budget de fonctionnement de l'école en euros) ;
- part consacrée au thème du volontariat dans la FI et la FAE (rapport de nombres d'heures de formation).

Au-delà de leur caractère approximatif (le mode de calcul du premier sous-indicateur est erroné⁷³), force est de constater qu'aucun de ces indicateurs ne porte sur la performance de l'ENSOSP, c'est-à-dire la qualité de la production, au regard des objectifs missionnels, ni sur son efficacité, au sens de l'optimisation des moyens humains, budgétaires et matériels dont dispose l'école.

Recommandation n°30 : Mettre en place un tableau de bord du directeur et une batterie d'indicateurs centrée sur la qualité des prestations et leur coût

Pour la construction du tableau de bord du directeur – qui pourra utilement être communiqué aux membres du conseil d'administration – et la structuration de sa série d'indicateurs quantifiés, la mission recommande à l'école d'appliquer un adage très simple, conforme à sa qualité d'établissement public de l'État, essentiellement prestataire de formation, à ce titre investi d'un objet spécialisé dans un contexte d'allocation optimale des ressources publiques : « **La meilleure qualité de formation au meilleur coût** ».

En termes d'indicateurs, cet adage se décline en deux éléments :

- une mesure de la performance : en ce qui concerne la qualité de la formation dispensée, peuvent notamment être mesurés le niveau de satisfaction des employeurs, celui des stagiaires, la qualité intrinsèque des enseignements ;
- une mesure de l'efficacité, à travers le coût des formations (exemple : coût moyen unitaire de la journée-stagiaire), mais aussi via les conditions de valorisation de l'infrastructure (ex : rendement et taux d'utilisation des locaux et des services associés : hébergement, salles...).

C'est le rapprochement performance/efficacité de ces indicateurs qui permettra à la direction et aux parties prenantes de la gouvernance de l'établissement d'apprécier le niveau d'optimisation objectifs/moyens.

⁷² Il s'agissait d'un indicateur censé rendre compte de l'attrait des formations proposées par l'école : rapport entre le nombre d'officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires inscrits en formation (en hommes x jours) et le nombre total de journées de formation proposées (en hommes x jours).

⁷³ La valeur indiquée pour cet indicateur au titre de 2010 est de 0,26. Le budget de fonctionnement de l'école étant cette année-là de 25 330 814 euros (dépenses), le nombre de journées de stage en formation initiale (FI) et en formation d'adaptation à l'emploi (FAE) ressortirait à environ 6,6 millions, alors que leur nombre total est de 81 550.

S'agissant de ces indicateurs, en particulier ceux portant sur la mesure de la performance (qualité de la formation dispensée par l'école), la mission recommande d'en confier le chiffrage à un organisme extérieur à l'école, relevant du secteur public ou du secteur privé, dans une logique de certification externe (voir § II-2313).

1.2.2. Comptabilité analytique et calcul des coûts

Alors qu'elle doit très régulièrement calculer des coûts, déterminer des tarifs ou justifier du bon emploi des ressources dont elle bénéficie, l'ENSOSP ne dispose pas d'un système de comptabilité analytique.

Il en résulte pour les équipes de l'école un travail fastidieux, dont la fiabilité ne peut être garantie, dès qu'il s'avère nécessaire de calculer le coût d'une formation, de mettre en place une nouvelle grille tarifaire⁷⁴ ou de prouver au CNFPT que le montant des subventions qu'il alloue à l'ENSOSP est bien conforme aux dispositions réglementaires. D'ailleurs, la mise en place d'une comptabilité analytique a fait l'objet de demandes réitérées de la part du CNFPT, à juste titre.

Recommandation n°31 : Mettre en place un dispositif de comptabilité analytique

Il s'agit en l'occurrence de mettre en place un système standard de comptabilité analytique, dont le paramétrage devrait permettre de prendre en compte sans difficulté le profil d'activité de l'école (par exemple, la mise en évidence d'unités d'œuvre telles que « journée stagiaire » ou « m² à valoriser »).

2 - POUR AUGMENTER L'EFFICIENCE, LA NECESSITE DE COMBINER PREVISION, FLEXIBILITE ET SUIVI

S'agissant du domaine financier, l'objet de la mission n'était pas de procéder à un contrôle de régularité des pratiques budgétaires et comptables de l'école. Elle a concentré son analyse sur les fondamentaux de l'équilibre budgétaire de l'école, dans un contexte général de forte tension sur le niveau des dépenses publiques.

2.1. LA NECESSITE DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LE CARACTERE FLUCTUANT DE L'ACTIVITE DE FORMATION DE L'ECOLE

2.1.1. L'essentiel des ressources de l'ENSOSP sont garanties

Comme tout organisme autonome devant se donner les moyens de maîtriser l'avenir, l'ENSOSP se doit d'anticiper. Cette nécessité de prévoir est d'autant plus importante que l'école est soumise par nature à des variations conjoncturelles tenant à l'évolution du nombre de personnes qu'elle recevra en formation, toutes catégories de stagiaires confondues.

Pour répondre à cette situation, l'école a diversifié ses activités, ce qui peut procurer un bénéfique effet contra-cyclique mais ne garantit pas pour autant une stabilisation du budget. Par exemple, les formations ouvertes aux acteurs du secteur privé peuvent elles-mêmes

⁷⁴ Ex : tarifs adoptés par le conseil d'administration le 10 décembre 2010.

connaître des aléas d'affluence conjoncturels, en lien avec la situation économique de ces acteurs⁷⁵.

Cela étant, l'ENSOSP bénéficie dans l'ensemble d'une garantie de ressources, sous trois formes :

- le CNFPT lui garantit la couverture d'une partie importante du coût des formations (y compris la part correspondante de coûts fixes), par le mécanisme de la cotisation assise sur la masse salariale des SDIS (versée sous la forme d'une dotation annuelle de montant fixe) et de la majoration de cette cotisation (« sur-cotisation », au titre de la formation d'intégration et d'adaptation à l'emploi des officiers professionnels)⁷⁶, ou par le remboursement intégral de certaines formations (c'est le cas de la formation de maintien et de perfectionnement des acquis des directeurs et directeurs adjoints de SDIS) ;
- la part du coût de formation prise en charge par les SDIS est assise sur des tarifs élaborés par l'ENSOSP, qui n'ont pas fait l'objet jusqu'à présent de contestations de la part des employeurs ;
- la subvention que l'école reçoit de l'État a été confirmée dans son principe (voir § I-221) ; elle est par ailleurs libre d'affectation, ce qui signifie que cette ressource est apte à financer tout type de dépense de l'école.

L'école est donc assurée sur ses canaux de financement.

Elle bénéficie par ailleurs d'une capacité à ajuster à la hausse ou à la baisse une partie du budget, en jouant sur les missions non prioritaires ou sur les activités orientées vers les « clients » évoquées ci-dessus. En 2010, sur un budget de fonctionnement de 25,4 ME en recettes, environ 1 ME provient d'activités autres que celles qui relèvent de l'objet de l'ENSOSP, c'est-à-dire en provenance des « clients », par opposition aux « usagers ». La direction de l'école prévoit de développer ces ressources propres, ce qui est positif et va dans le sens des recommandations de la mission quant à la valorisation de l'outil exceptionnel que représentent les sites d'Aix-les-Milles et le plateau technique (voir § III-1113).

2.1.2. La nécessité de mieux prévoir les volumes de formation qui seront adressés à l'école

L'ENSOSP doit gérer une forte incertitude en ce qui concerne le volume des journées-stagiaires. Les variations d'activité peuvent être fortes. Ainsi, le budget primitif 2011 voté en décembre 2010 l'a été sur la base d'une prévision de 75 000 journées-stagiaires, en baisse de 17 % par rapport à celle de 2010.

⁷⁵ La formation est l'un des premiers postes de dépenses remis en cause par les entreprises, lorsqu'elles font face à des difficultés les conduisant à réduire leurs coûts.

⁷⁶ Instauré par la loi de modernisation de la sécurité civile d'août 2004, ce dispositif figure à l'article 12-2-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « (...) *La cotisation obligatoire mentionnée au 1° de l'article 12-2 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.* (...) ». Le taux de la sur-cotisation n'est pas fixé a priori mais résulte du périmètre, fixé chaque année d'un commun accord entre le CNFPT et l'ENSOSP, des actions de formation qui bénéficient de ce financement. Le taux résultant se situe actuellement légèrement en dessous de 1% (la gouvernance de l'école ayant fixé sa valeur plafond à 1%).

Dans ces conditions, et afin de permettre à l'école de mieux maîtriser l'établissement de son budget, et en particulier le mode de couverture de ses charges fixes (voir § III-213), l'axe principal d'effort porte sur la prévision des flux d'effectifs à former. Des progrès ont été accomplis récemment dans ce domaine, notamment en formalisant un cycle d'échanges d'informations entre l'école, les SDIS et la DGSCGC, mais il convient d'aller plus loin.

Recommandation n°32 : Améliorer le système de prévision des flux d'élèves à former par l'ENSOSP

Outre l'apport de l'école elle-même, l'amélioration de ce dispositif de prévision implique ses partenaires car il s'agit de :

- professionnaliser encore davantage la participation de la DGSCGC au dispositif de prévision car elle dispose, avec l'appui de l'échelon zonal, d'une vue d'ensemble sur le réseau des SDIS ; surtout, elle détermine les flux à former, par le jeu des concours et des promotions⁷⁷ qu'elle organise ou supervise ; acteur important dans la gestion des officiers, la DGSCGC doit investir dans un véritable dispositif de gestion prévisionnelle de ces effectifs ;
- associer le CNFPT, dans la mesure où il est informé des facteurs de nature générale conduisant les employeurs locaux à envoyer ou non leurs effectifs en formation ;
- associer la DGCL, sur la base de l'analyse des comptes des collectivités territoriales et des grandes tendances portant sur les activités locales.

Il conviendrait que ce dispositif soit en mesure de fournir deux ans à l'avance à l'ENSOSP une première évaluation du nombre de stagiaires, par catégorie de formation.

2.1.3. Introduire la flexibilité pour tenir compte des variations d'activité

Afin de mieux mettre en évidence les paramètres d'ajustement du budget, dans le contexte de variation d'une année à l'autre du volume d'activité dans lequel se trouve l'école, la mission recommande de faire évoluer le raisonnement fondant la construction budgétaire, ainsi que la forme des documents budgétaires.

Recommandation n°33 : Mettre en place une maquette de budget annuel flexible, fondée sur la variation de flux d'activité et la détermination de réserves d'équilibre

La technique du budget flexible consiste à qualifier chaque poste de dépense ou de recette (fixe, variable) et à leur associer un mode de calcul (par exemple, tarif x volume).

Une telle maquette propice à l'aide à la décision pourra notamment être utilisée lors des travaux d'élaboration et d'ajustement du budget, en particulier pour permettre aux différentes parties prenantes de la gouvernance de mieux visualiser les différentes options qui s'offrent

⁷⁷ La tendance récente à la diminution des effectifs à former par l'ENSOSP trouve une partie de son explication dans une erreur de gestion, intervenue dans une procédure de sélection que la direction de la sécurité civile avait confiée au CNFPT. Cet examen d'accès au grade de lieutenant, intervenu en 2007, a permis à 900 majors d'être reçus au grade de lieutenant, au lieu de 90. La formation des lieutenants issus de ce mode de sélection étant beaucoup plus courte que la FILT, il en est résulté un manque à gagner important pour l'ENSOSP en termes de journées-stagiaires - Source : rapport d'information de l'Assemblée Nationale – commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire - en conclusion des travaux de mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) - juillet 2009.

pour ajuster le budget : jouer sur les tarifs des prestations, agir sur les volumes à former, faire évoluer le format des formations, moduler les ressources allouées aux missions autres que la formation, dynamiser les ressources propres, comprimer les charges fixes, etc.

La technique du budget flexible facilite l'élaboration de documents pluriannuels, par exemple ceux qui doivent accompagner le contrat d'établissement, lui-même pluriannuel. **Elle peut par exemple accompagner une réduction du format de l'ENSOSP, si la situation du « marché » de formation dans lequel évolue l'école conduisait à prendre une telle orientation stratégique**⁷⁸.

En particulier, la maquette pluriannuelle de budget flexible doit prévoir le financement des années creuses en adaptant à la hausse ou à la baisse la norme de fonds de roulement. La nature fluctuante de l'activité de l'ENSOSP la contraint en effet à constituer un certain niveau de réserves, lesquelles permettront de couvrir les charges fixes, lors des années où les recettes du cycle d'exploitation s'avèrent insuffisantes.

En ce qui concerne les charges de personnel, celles-ci représentent 46% des dépenses de fonctionnement en 2010, soit le premier poste de charges (voir annexe n° 7). Il faut observer que l'école dispose d'une certaine flexibilité à moyen terme, dans la mesure où, notamment du fait de l'opération de délocalisation, une partie significative des personnels a été embauchée sur contrat à durée déterminée⁷⁹. Si l'école anticipe une période de moindre activité, d'une durée significative, elle peut choisir de ne pas reconduire certains contrats ou d'y mettre un terme par anticipation.

A ce sujet, il conviendrait de régulariser la situation de l'école, dans la mesure où tout établissement public national à caractère administratif souhaitant recruter des personnels non fonctionnaires, pour des besoins permanents, doit y être autorisé par décret. Ceci, en dehors des cas prévus par les articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, d'ailleurs cités dans le décret constitutif de l'ENSOSP (art. 19 du décret de juin 2004). L'article 4 de la loi prévoit par exemple le cas de l'inexistence de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions⁸⁰. Manifestement, la plupart des emplois permanents occupés par les personnels non titulaires de l'école (voir annexe 6 : assistant, agent logistique etc.) ne relèvent pas de ces exceptions.

Recommandation n°34 : Régulariser la situation de l'ENSOSP au regard du principe de recours à des fonctionnaires pour occuper des emplois permanents

⁷⁸ Avec une contraction substantielle du volume des promotions d'élèves commissaires, l'ENSP s'est trouvée dans cette situation.

⁷⁹ Sur les 199 personnes constituant l'effectif de l'ENSOSP en 2011, 69 ont été recrutées sur contrat (cat. A : 11 – cat. B : 9 – cat. C : 49).

⁸⁰ Il est possible pour les établissements publics à caractère administratif (EPA) de déroger à l'obligation née de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, de ne confier les emplois permanents qu'à des fonctionnaires, en autorisant le recrutement d'agents contractuels en dehors des quelques possibilités ouvertes par ailleurs par la loi du 11 janvier 1984 (emplois saisonniers, absence de corps de fonctionnaires, ou lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient...). Le 2° de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 permet le recrutement dérogatoire de contractuels, y compris à durée indéterminée, pour « les emplois ou catégories d'emplois de certains établissements publics figurant, en raison du caractère particulier de leurs missions, sur une liste établie par décret en Conseil d'État après avis du conseil supérieur de la fonction publique ». Sur cette base a été pris le décret n°84-38 du 18 janvier 1984 « fixant la liste des établissements publics de l'État à caractère administratif prévue au 2° de l'article 3 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 » (Source : Conseil d'État – op. cit.).

C'est à l'autorité de tutelle, en l'occurrence la DGSCGC, qu'il revient de procéder à cette régularisation.

2.2. LA PERTE DE LA QUALITE D'OPERATEUR NE DOIT PAS CONDUIRE A UNE MOINDRE PRESSION SUR LE NIVEAU D'EFFICIENCE DE L'ENSOSP

2.2.1. Relativiser les conséquences de la perte de la qualité d'opérateur de l'État

Dans la situation actuelle, l'ENSOSP n'est pas soumise à une quelconque norme qui permettrait de mettre sous tension sa gestion, en ce qui concerne les coûts. Dans les faits, elle ne l'était pas non plus avant 2011, alors qu'elle avait le « statut budgétaire » d'opérateur de l'État.

Cette situation d'absence de mise sous tension est anormale et révèle une importante lacune de gestion, à imputer tant à la tutelle qu'à la gouvernance.

Dans ces conditions, le souci de bonne gestion doit inciter la gouvernance de l'école à maintenir ou à adopter les modalités applicables aux opérateurs de l'État, dans la mesure où ces dernières permettent de s'assurer de la qualité de gestion d'un établissement public.

D'ailleurs, notamment en raison de la composition de sa gouvernance, l'ENSOSP doit être regardée comme un opérateur concourant au service public dont le pilotage est assuré conjointement par l'État et les collectivités territoriales. De ce fait, il y a lieu pour cette école de participer à l'effort actuel de maîtrise des budgets publics, initié par l'État comme par les collectivités territoriales.

| |
|---|
| Recommandation n°35 : Appliquer à l'ENSOSP un cadrage de l'efficience similaire à celui des opérateurs de l'État |
|---|

La mise en place d'un tel dispositif lisible de maîtrise de l'efficience est la meilleure réponse que puisse donner l'école aux usagers et partenaires, rencontrés par la mission, qui estiment que la gestion de l'ENSOSP manque de rigueur.

En pratique, la gouvernance de l'école adopterait une série de mesures permanentes portant notamment sur les points suivants, directement déduits du cadrage et des objectifs à définir dans le contrat d'établissement (voir § I-1222) :

- mise sous contrôle des effectifs et de la masse salariale ;
- introduction d'indicateurs de coût et d'un dispositif formalisé de contrôle interne ;
- publication d'un rapport annuel d'activité sur une base normée rendant compte en particulier des résultats en termes d'efficacité, d'efficience et de qualité de service, en lien avec les indicateurs du contrat d'établissement et de la lettre de mission du directeur (voir annexe 9).

Deux suggestions d'application sont émises ci-dessous (norme de coûts, norme de productivité).

2.2.2. Centrer la qualité de gestion sur la surveillance des coûts et l'adéquation des effectifs

2.2.2.1. L'introduction d'une norme portant sur les coûts

La norme proposée ici porte sur le coût unitaire moyen de la journée-stagiaire, destinée à figurer dans la batterie d'indicateurs de coûts à mettre en place par l'école.

Recommandation n°36 : Appliquer à l'ENSOSP une norme de maîtrise du coût de la journée-stagiaire

Ce coût est actuellement de 280 euros à l'ENSOSP.

Faute d'une méthodologie bien établie, la comparaison entre écoles doit être réalisée avec précaution⁸¹. Sous cette forte réserve, on notera que, sur la base de 200 jours ouvrés, le coût moyen de la journée-élève des écoles dépendant de l'État s'établit à 120 euros, avec des écarts très importants d'un organisme à l'autre. Ainsi ce montant ressort à 320 euros à l'EOGN, 330 à l'école nationale supérieure des officiers de police (ENSOP) ou 670 à l'ENSP⁸².

Coût moyen unitaire de la journée stagiaire à l'ENSOSP (euros)

| | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Dépenses réelles de fonctionnement | (1) | 15 670 532 | 16 339 607 | 21 043 885 | 27 052 052 | 25 330 814 |
| dont : en lien avec les activités de formation (90%) | (2)=(1)x90% | 14 103 479 | 14 705 647 | 18 939 497 | 24 346 847 | 22 797 733 |
| Nombre de journées stagiaires | (3) | 52 158 | 54 484 | 62 660 | 76 367 | 81 550 |
| Coût total moyen unitaire de la journée stagiaire | =(2)/(3) | 270 | 270 | 302 | 319 | 280 |

Source : ENSOSP - Secrétariat général - Grandes masses du budget sur 5 ans (2006-2010), rapport d'activité 2010, budget primitif 2011 et précisions apportées par la direction de l'école.

Le taux de 90%, représentatif des activités de formation, est issu du rapport d'activité 2010 (p. 2). Par convention, ce même taux a été appliqué par la mission aux autres années sous revue.

La mission recommande de mettre cet indicateur sous surveillance et d'expertiser un objectif de réduction de 10%, sur la durée des deux prochains contrats d'établissement (2012-2013 puis 2014-2015). La cible serait donc d'environ 250 euros.

Son assiette étant globale (toutes les dépenses de fonctionnement), cette norme donne libre cours à la gouvernance et à la direction de l'école pour s'entendre sur les modalités concrètes de l'atteinte de l'objectif : économies de fonctionnement, maîtrise de la masse salariale (ex. remplacement partiel des agents partant en retraite), choix en matière d'investissement etc.

Ces modalités pourraient ainsi s'inspirer des pistes d'économies ayant d'ores et déjà été proposées par la direction de la sécurité civile : abandon des locaux du site Oudiné,

⁸¹ Il s'agirait par exemple de tenir compte de la densité technique de la formation (ex. mobilisation de matériels onéreux) ou de la densité en intervenants (exemple des enseignements « gestion opérationnelle et commandement / GOC » de l'ENSOSP, qui mobilisent plusieurs intervenants pour un même groupe d'élèves).

⁸² Source : Mission de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général économique et financier sur la formation initiale des fonctionnaires de l'État dans les écoles du service public (rapport n° 11-088-01 - décembre 2011).

diminution du nombre d'intervenants, optimisation de la gestion de la masse salariale, recours à des modalités alternatives à l'achat pour les investissements⁸³.

2.2.2.2. *L'introduction d'une norme de productivité*

L'effectif théorique de l'ENSOSP mesuré en novembre 2011 est de 199 personnes physiques (185 en effectif réel). Une partie seulement est soumise à un plafond d'emplois, ce qui atténue grandement la portée et le sens du suivi des effectifs par la tutelle. Il s'agit des personnes rémunérées directement par l'ENSOSP, c'est-à-dire les personnels contractuels et les fonctionnaires de la FPT mis à disposition ou détachés sous contrat, soit 98 personnes (en effectif théorique). Jusqu'à présent, l'établissement n'a donc pas été soumis à une norme de maîtrise des effectifs totaux.

Effectifs de l'ENSOSP
(effectif physique théorique – novembre 2011)

| | Sapeurs-pompiers | | Agents de l'État | | Agents de la FPT (mis à disposition ou détachés sur contrat) | | Personnels non titulaires (recrutés sur contrat) | | Berkaniens et ouvriers d'État | | Militaires | | Total |
|--------------|------------------|------------|------------------|------------|--|------------|--|------------|-------------------------------|-----------|------------|-----------|------------|
| | nb | % | nb | % | nb | % | nb | % | nb | % | nb | % | |
| Cat.A | 37 | 60% | 0 | 0% | 10 | 16% | 11 | 18% | 0 | 0% | 4 | 6% | 62 |
| Cat.B | 15 | 39% | 6 | 16% | 7 | 18% | 9 | 24% | 0 | 0% | 1 | 3% | 38 |
| Cat. C | 15 | 15% | 14 | 14% | 12 | 12% | 49 | 49% | 3 | 3% | 6 | 6% | 99 |
| Total | 67 | 34% | 20 | 10% | 29 | 15% | 69 | 35% | 3 | 2% | 11 | 6% | 199 |

Source : ENSOSP

Comme déjà évoqué supra au sujet de l'encadrement supérieur de l'ENSOSP (voir § I-1112), le personnel de l'école est issu en très grande majorité des corps de sapeurs-pompiers. Le même phénomène est d'ailleurs constaté dans la plupart des autres écoles du secteur public à forte dominante sectorielle métier (ex. ENSP, EOGN). L'ENSOSP a par ailleurs pour caractéristique de disposer d'un encadrement issu dans sa très grande majorité des SDIS des Bouches-du-Rhône ou des départements limitrophes, ce qui pose question, s'agissant d'un établissement national censé être représentatif de l'ensemble du territoire.

La mission propose de soumettre l'école à un objectif de maîtrise des effectifs totaux, sous la forme d'un objectif de productivité.

Recommandation n°37 : Introduire un objectif global de productivité des effectifs (nb de journées-stagiaires par tête)

⁸³ Source : Fiche établie par la direction de la sécurité civile à l'occasion de la préparation de la séance du conseil d'administration du 10 décembre 2010.

La productivité par tête s'établit pour l'exercice à 458 journées-stagiaires :

Productivité globale des effectifs de l'ENSOSP en 2010⁸⁴

| | | |
|--|-------------|--------|
| Effectifs physiques | (1) | 198 |
| dont : en lien avec les activités de formation (90%) | (2)=(1)x90% | 178 |
| Nombre de journées stagiaires | (3) | 81 550 |
| Productivité apparente moyenne par tête (activités de formation) | =(3)/(2) | 458 |

Source :

(1) ENSOSP - 2010 : Actualisation de l'organigramme 2011 et des effectifs de l'école - Conseil d'administration du 25 mars 2011

(2) ENSOSP - Rapport d'activité 2010 (p. 2).

A l'instar de la proposition portant sur les objectifs en termes de réduction des coûts (voir § III-2221), l'objectif de productivité pourrait être fixé à une progression de 10% du ratio activité/effectifs sur la durée des deux prochains contrats, pour atteindre 500 journées-stagiaires par tête.

3 - LA QUESTION SPECIFIQUE DU SITE PARISIEN DE L'ECOLE (« RUE OUDINE »)

L'ENSOSP dispose d'une implantation à Paris (au 6 rue Oudiné, 13^{ème} arrondissement), sous la forme de locaux loués au secteur privé, les personnels provenant de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP). Son activité de formation, qui en 2010 a représenté 11,3%⁸⁵ de l'activité totale de formation de l'école, porte de façon quasi-exclusive sur le thème de la prévention⁸⁶. D'ailleurs, le responsable du site est également chef du service Prévention-prévision de l'ENSOSP, au sein de la division des formations spécialisées du département Professionnalisation de l'école.

L'existence de cette annexe constitue l'étape la plus récente d'une histoire déjà longue. C'est en 1946 que le ministère de l'intérieur, sur l'initiative de la BSPP, implante rue Chaptal à Paris le premier embryon d'une école nationale de sapeurs-pompiers : le centre d'instruction de la protection civile (CIPC). En 1954, le ministère crée à Nainville-les-Roches l'école nationale de la protection civile, à laquelle est rattaché le centre de Chaptal qui devient alors le centre national d'instruction de la protection civile (CNIPC), puis, en 1962, le centre national d'instruction et de protection contre l'incendie (CNIPCI). Ce centre déménagera rue Oudiné en 1999 et perdra son appellation en 2004, au moment de la création de l'actuel établissement public, pour devenir une annexe de l'ENSOSP.

La question de l'avenir du site parisien n'est pas nouvelle ; elle a été posée lors de l'installation de l'école à Nainville-les-Roches et, avec une acuité plus forte, au moment de la délocalisation dans les Bouches-du-Rhône. Au moment du renouvellement du bail en 2008, le conseil d'administration avait décidé de le reconduire pour neuf ans.

⁸⁴ Nombre de journées stagiaires, rapporté à 90% de l'effectif physique (le taux de 90% représentant la partie des ressources de l'école consacrées à la formation – voir § III-2221).

⁸⁵ 9 196 journées-stagiaires réalisées par le site « Oudiné » (hors formations régies sur convention, hors calendrier), sur un total ENSOSP de 81 550.

⁸⁶ En fait, la prévention et la prévision. Pour l'essentiel, la prévention concerne le risque d'incendie et de panique dans les bâtiments, notamment les établissements recevant du public (ERP) et les immeubles de grande hauteur (IGH).

La problématique porte sur le coût de l'implantation parisienne, mais aussi sur la cohérence des activités entre les deux sites.

S'agissant du second point, **l'activité développée par l'annexe Oudiné ne s'inscrit pas à titre principal dans l'objet social de référence de l'ENSOSP**, c'est-à-dire la formation d'intégration des officiers de sapeurs-pompiers. En effet, pour ce qui concerne la prévention, les lieutenants sont formés dans le cadre de leur cursus aixois⁸⁷.

Le site Oudiné se concentre quant à lui sur la formation certificative des agents de prévention, des préventionnistes et des responsables départementaux de prévention. Il accueille par ailleurs des formations spécifiques de courte durée, non certificatives, à destination de divers publics. Le public du site Oudiné est ainsi constitué de sapeurs-pompiers en formation d'adaptation (sous-officiers et officiers) mais aussi d'autres agents des collectivités territoriales, d'agents de l'État et d'acteurs de la sécurité incendie issus de la société civile.

Sous cet angle, l'activité du site Oudiné relève plutôt de la mission figurant au 2° de l'article 2 du décret de 2004, c'est-à-dire « *L'organisation, en matière d'incendie et de secours, de formations destinées notamment aux élus, aux fonctionnaires, aux cadres des entreprises et aux experts français ou étrangers* ».

Toutefois, la principale originalité du site Oudiné tient dans l'origine de ses personnels, tous issus de la BSPP, sur la base d'une convention avec l'école dont l'objet principal est de mettre en place un « détachement » de la Brigade pour les besoins du site (sept personnes).

L'accord entre l'ENSOSP et la BSPP offre donc à cette dernière des conditions avantageuses. Elle dispose de locaux, valorise ses compétences et maîtrise *de facto* des aspects importants de l'activité (par exemple, le choix des intervenants). **Ainsi, même sous enseigne ENSOSP, le site Oudiné peut être regardé comme une « enclave » de la BSPP au sein de l'école.** C'est là le fruit de l'histoire, rappelée ci-dessus : depuis 1946, « Chaptal » puis « Oudiné » sont des sites très fortement liés à la Brigade.

Recommandation n°38 : Proposer à la BSPP de lui transférer les activités de l'annexe Oudiné, pour en faire un centre thématique d'excellence consacré à la prévention

Cette option s'inscrit dans la recommandation plus générale formulée par la mission (voir § II-242), consistant pour l'ENSOSP à s'appuyer, pour ce qui concerne l'enseignement des spécialités, sur des entités – centres thématiques d'excellence – appartenant au réseau de formation des sapeurs-pompiers.

Eu égard à ses références indiscutées sur le thème de la prévention, la BSPP serait le porteur naturel de cette spécialité, en tant que référence nationale.

Il est à prévoir une certaine réticence de la part de la BSPP, dans la mesure où l'arrangement actuel avec l'ENSOSP lui est avantageux, comme décrit supra.

La convention de transfert d'activité, de l'ENSOSP vers la BSPP, pourrait prévoir que l'école dispose de la faculté de réserver des espaces sur site pour des besoins ponctuels (ex. tenue de réunions du conseil d'administration, de jurys de concours ou de colloques). En effet, l'expérience des délocalisations de services de l'État ou d'établissements publics montre que toute entité délocalisée en région, dès lors qu'elle dispose d'un certain niveau de notoriété et

⁸⁷ Sur les 5 590 journées-stagiaires dispensées en 2010 à Aix sur le thème de la prévention, 5 390 (soit 96,4%) l'ont été au bénéfice des FILT.

de reconnaissance, a besoin de disposer de facilités à Paris ou dans sa proche banlieue. Ce besoin sera d'autant plus marqué, lorsque l'ENSOSP aura été reconnue comme grande école (voir partie IV).

La mission formule également une recommandation afférente à la régularité juridique. Lorsque l'ENSOSP met à disposition de tiers des espaces du site Oudiné, elle doit le faire, non de façon gracieuse et informelle comme aujourd'hui, mais sur la base d'une convention ou d'une vente de prestations (ex. locaux mis à disposition de la DGSCGC en vue de réunions dont l'objet est sans relation avec l'ENSOSP, notamment les séances de la commission centrale de sécurité prévue par le code de la construction et de l'habitation).

IVÈME PARTIE FAIRE DE L'ENSOSP UNE GRANDE ECOLE : UNE AMBITION JUSTIFIEE, MAIS UN DEFI REDOUTABLE POUR LA PROFESSION

1 - L'EMERGENCE PROGRESSIVE DE L'IDEE D'UNE ENSOSP « GRANDE ECOLE »

1.1. LA NOTION DE GRANDE ECOLE

1.1.1. Il n'existe pas de définition normée de la grande école

Qu'elles soient publiques ou privées, les grandes écoles sont reconnues comme telles par elles-mêmes (cooptation, reconnaissance) et par le grand public. Il n'existe pas de cahier des charges permettant de connaître *a priori* les objectifs à atteindre pour obtenir ce prestigieux label.

On peut toutefois retenir les critères suivants, qui constituent autant de facteurs-clés de reconnaissance par les pairs :

- la grande école assure la formation du ou des corps qui structurent la filière considérée, et en constituent la référence. Elle fournit à ce corps son aptitude à produire celles et ceux qui occuperont les emplois de direction dans cette branche d'activité ou mieux encore dans d'autres branches (attractivité des carrières, niveau des rémunérations, propension à l'essaimage) ;
- elle est au minimum la garante et le plus souvent élabore elle-même le contenu de la formation initiale et de la formation continue des élèves qu'elle accueille. Elle est souvent la tête de réseau des structures de formation du secteur concerné ;
- elle s'investit dans la recherche et la prospective afin d'assurer la mise à jour permanente des connaissances dans le domaine d'activité (niveau académique des enseignements, qualité des travaux de recherche) ;
- elle entretient des partenariats de haut niveau avec d'autres grandes écoles, aussi bien sur le plan national qu'à l'international (capacité à former d'autres publics, notoriété) ;
- son conseil d'administration est présidé par une personnalité bénéficiant d'un certain niveau de notoriété au plan national.

Il est important d'observer que certaines des missions d'ores et déjà assignées à l'école par le décret de 2004 relèvent de ce registre. Ainsi la diversification des publics à former, visant de multiples partenaires bien au-delà de la seule profession (art. 2 - 2°), l'animation d'un réseau d'écoles (3°), la recherche, les études, l'évaluation, la prospective, la veille technologique, la diffusion (4°), la coopération internationale (5°).

1.1.2. Le paradoxe apparent d'une grande école nationale formant des agents de la fonction publique territoriale

Le fait que les officiers de sapeurs-pompiers soient des agents de la fonction publique territoriale, employés par des SDIS jouissant de la libre administration, pourrait à première vue apparaître comme antinomique avec l'érection de l'ENSOSP en grande école, option qui renforcerait encore davantage le caractère déjà national de la formation du corps structurant de la profession.

En réalité, la qualité d'établissement public de l'État dont bénéficie l'ENSOSP, qui plus est à vocation nationale, apporte la réponse à cette question (voir § I-1232). D'ailleurs l'INET, comme composante de l'établissement public CNFPT, répond aux critères de la grande école à dimension nationale.

D'autres arguments, relatifs au profil particulier de la mission du sapeur-pompier et du cadre organisationnel dans lequel elle s'inscrit, peuvent être avancés pour conforter le concept de grande école nationale formant des cadres de la fonction publique territoriale. Ainsi le fait que la mission, exercée à titre habituel à l'intérieur des frontières départementales, peut s'élargir à un champ d'application national voire international. Chaque année voit la formation de colonnes de secours issues des SDIS, agissant pour d'autres territoires. Ainsi et à l'inverse, par exemple, des policiers municipaux, la mission des fonctionnaires territoriaux que sont les sapeurs-pompiers présente-t-elle *de facto* une dimension nationale, non théorique.

1.2. L'IDEE DE FAIRE DE L'ENSOSP UNE GRANDE ECOLE N'EST PAS NOUVELLE

1.2.1. La légitimité de l'ENSOSP à devenir une grande école ne fait pas débat

L'évolution de la société depuis plusieurs décennies, marquée par quelques événements tragiques, a conduit les pouvoirs publics à rechercher non plus obligation de moyens mais une obligation de résultats, dans un contexte de meilleure identification des responsabilités. La montée en puissance de la sécurité civile est un des axes forts de cette recherche. Ainsi, pour la première fois a-t-elle fait l'objet de développements et de décisions dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de juin 2008. On observe par ailleurs que les acteurs omniprésents de la sécurité que sont les sapeurs-pompiers disposent dans l'opinion publique d'un capital de sympathie et de respect tout à fait hors du commun.

Or, parallèlement, le corps des officiers de sapeurs-pompiers n'est, semble-t-il, pas reconnu au même niveau que celui des officiers des armées, de la gendarmerie ou de la police. Cela tient sans doute au mode de recrutement qui, pendant très longtemps, n'a pas emprunté une voie d'accès unique qui aurait pu être chargée d'histoire. Il est vrai que l'existence des SDIS est récente, avec des cloisonnements départementaux restés forts, et que les corps de sapeurs-pompiers sont longtemps restés communaux et reconnus à ce niveau, sans cohésion nationale.

Depuis plusieurs années la reconnaissance des officiers de sapeurs-pompiers comme équivalent des autres officiers fait son chemin. Cette évolution détermine une option de développement de l'ENSOSP, avec le but de répondre à toutes les missions assignées à l'école par son décret constitutif, d'en imaginer éventuellement d'autres et, partant, de justifier dès aujourd'hui la dénomination d'école « supérieure » et, à moyen terme, la hisser au niveau requis pour être reconnue comme une « grande école ».

La prochaine introduction de la formation de capitaine à l'ENSOSP constitue un argument supplémentaire pour justifier la grande école de sapeurs-pompiers car, contrairement à celui de lieutenant, ce grade relève de la catégorie A. Cet accès au niveau capitaine contribue à l'ouverture de la filière vers l'extérieur, en venant s'ajouter aux deux voies d'accès externe aujourd'hui disponibles, sapeur-pompier et lieutenant⁸⁸.

⁸⁸ Le projet de recruter au grade de capitaine, possibilité qui a déjà existé dans le passé, figure dans le protocole d'accord relatif à la réforme de la filière des sapeurs-pompiers professionnels conclu en septembre 2011 entre l'État, certaines organisations syndicales de sapeurs-pompiers et la FNSPF.

Le projet de grande école est cohérent avec l'idée parfois débattue de mettre en place au profit des officiers de sapeurs-pompiers l'équivalent d'une « école de guerre » pour accéder au grade de lieutenant-colonel.

Ainsi conçue, la grande école peut contribuer à l'amélioration de la gestion de carrière des emplois supérieurs de la filière sapeurs-pompiers. Il sera en effet plus facile de développer des mobilités de haut niveau, par exemple dans les services de l'État, dès lors que les officiers de la filière sapeurs-pompiers seront reconnus comme étant d'un niveau équivalent à ceux des autres filières du service public.

1.2.2. La condition principale à respecter quant au périmètre de la grande école : maîtriser l'ouverture vers l'extérieur

Une des questions à traiter au préalable est celle du périmètre de l'ENSOSP devenue « grande école », limité à la seule profession de sapeurs-pompiers ou ouvert à l'ensemble des métiers de la sécurité civile.

La première option sera plus facile à faire admettre par la profession qui considère à juste titre que la matière « sapeur-pompier » représente en soi un secteur de dimension significative, à forte cohérence interne au plan des missions à assurer. Pour autant, cette limitation thématique ne doit pas être synonyme de manque d'ouverture vers les autres partenaires.

A contrario, un élargissement vers un périmètre « sécurité civile », plus large, poserait immédiatement des questions de frontière avec d'autres entités du secteur public, par exemple l'INHESJ ou le centre civilo-militaire NRBCE.

Il faut ici se remémorer l'INESC⁸⁹, qui avait vocation à devenir la grande école de la sécurité civile. Force est de constater que l'expérience s'est traduite par un échec, pour de multiples raisons : faiblesse de la direction et de la présidence de l'institut, difficile insertion de l'ENSOSP au sein de l'INESC, difficulté du secteur à s'ouvrir sur l'extérieur, mais aussi et peut-être surtout une concurrence avec l'IHESI de l'époque (Institut des hautes études de la sécurité intérieure).

C'est pourquoi il semble opportun et équilibré de défendre un modèle où l'ENSOSP devenue grande école continue de se concentrer sur la formation des officiers, tout en développant, en seconde priorité, des formations en direction des partenaires, le cas échéant sur la base de partenariats avec des organismes tels que l'INHESJ. Comme vu plus haut, cela renvoie à l'une des missions prévues par le décret de juin 2004.

Recommandation n°39 : Afin de préserver son cœur de métier, la formation des officiers de sapeurs-pompiers, ne pas faire de l'ENSOSP la grande école de la sécurité civile

⁸⁹ Source : rapports de l'IGA sur l'INESC (n° 1320 - décembre 1994 et n° 1626 - octobre 1998).

2 - L'APPLICATION DU FORMAT « GRANDE ECOLE » AU CAS PARTICULIER DE L'ENSOSP

Un mouvement en deux étapes pourrait être imaginé pour l'ENSOSP, chacune étant marquée par une édition du contrat d'établissement :

- **le premier contrat [2012-2013] aurait pour enjeu central de « Préparer l'ENSOSP à être reconnue comme une grande école »** ; il consisterait à réunir les conditions préalables, c'est-à-dire à rationaliser et à professionnaliser la formation d'officier afin de renforcer la cohésion du corps et de garantir la valeur du diplôme, tout en améliorant la performance de gestion de l'école, selon les recommandations présentées ci-dessus dans les parties I à III ;
- **le deuxième contrat [2014-2015] aurait pour objet de « Mettre en œuvre le projet ENSOSP Grande Ecole »**, notamment à partir des recommandations formulées dans la présente partie IV, avec la mise en place de la formation de capitaine sur une base possible de 18 mois de scolarité, le développement des missions adjacentes que sont la formation des partenaires, la recherche et la coopération internationale, et l'introduction du statut d'élève officier.

En effet, avant d'investir dans le projet grande école, il s'agit de consolider l'existant.

2.1. IMPACT SUR LES ACTIVITES DE L'ECOLE

2.1.1. L'impact sur les contenus et la durée de la formation de référence

2.1.1.1. Réussir un saut qualitatif dans la valeur de l'officier formé

Les critères communément admis comme permettant la définition d'une grande école ont été vus plus haut. Parmi ceux-ci figure la responsabilité de former de façon homogène le corps structurant de la filière considérée, duquel émaneront celles et ceux qui occuperont les emplois de direction.

A l'heure actuelle, les élèves de l'ENSOSP sont considérés dès leur entrée à l'école comme des officiers à part entière ; ils ne bénéficient pas d'un cycle de formation préalable qui les porterait à ce niveau⁹⁰. C'est là une différence notable avec les cursus des élèves de l'ESM de St-Cyr ou de l'EOGN, grandes écoles avec lesquelles l'ENSOSP souhaiterait se mesurer en termes qualitatifs. Dans ces écoles, le creuset commun donnant à tous les élèves une même et unique base de formation est considéré comme une force.

Les effets de cette différence augmenteront avec le niveau de recrutement. Ainsi, le recrutement au grade de capitaine accroîtra encore le besoin de faire bénéficier à tous les officiers, quel que soit leur grade à l'entrée, d'une sorte de socle commun de formation humaine et technique.

L'évolution de l'ENSOSP selon une ambition de grande école rend donc opportun la révision de la durée et le contenu du cursus de formation des lauréats des concours interne et externe d'officier de sapeurs-pompiers, actuel (major, lieutenant) ou à venir (capitaine).

⁹⁰ La BSPP et le BMPM ne sont pas dans cette situation, une partie de leurs cadres émanant de l'ESM et bénéficiant à ce titre d'une formation d'officier dont le format est de type militaire.

Recommandation n°40 : Restructurer la formation de l'officier afin de renforcer la cohésion du corps et de garantir la valeur du diplôme

Les éléments suivants pourraient être pris en considération :

- introduction de périodes d'immersion au sein des unités opérationnelles dans des fonctions elles-mêmes opérationnelles⁹¹, afin de bénéficier du savoir-faire des SDIS, de découvrir de nouveaux contextes géographiques et professionnels, de goûter aux spécialités, d'appréhender en vraie grandeur la spécificité du volontariat ;
- continuation de la formation intellectuelle des intéressés, soit au cœur de l'école soit dans d'autres structures telles qu'une université ou une école d'ingénieurs, afin que le diplôme de fin de scolarité bénéficie d'une équivalence universitaire ; c'est cette équivalence qui facilitera l'accès des plus méritants à des niveaux de grande responsabilité dans les fonctions publiques ;
- regroupement des élèves en une seule promotion annuelle (au lieu de 3 ou 4 actuellement à l'ENSOSP) afin d'optimiser l'effet de corps⁹² ;
- mise en place d'un suivi par l'ENSOSP de ses anciens élèves, parallèlement à une meilleure structuration de la formation continue ; une fois accompli le bloc de formation initiale (à dominante présentielle), l'ENSOSP reste pour l'officier la structure de formation de référence, pour ses besoins de formation continue ou la préparation des concours et examens professionnels (à dominante « à distance »).

La durée du cycle de formation serait adaptée en conséquence. En prenant comme référence la durée de 40 semaines de l'actuelle formation de lieutenant, on peut estimer à 18 mois la durée nécessaire à la formation de capitaine dans un contexte d'ambition grande école.

Dans la réflexion sur la mise en place d'une telle formation, il y aurait sans doute avantage à s'inspirer des modalités et objectifs retenus à la BSPP ou au BMPM, qui disposent d'un programme spécifique de formation de leurs officiers, en lien notamment avec les écoles militaires.

2.1.1.2. Responsabiliser l'ENSOSP sur l'élaboration du programme de formation

Pour contribuer à lui conférer la stature de grande école, d'autres missions ou responsabilités pourraient être imaginées pour l'ENSOSP, comme sa participation à l'élaboration de la doctrine, des règlements d'emploi ou des programmes et épreuves des concours, ou encore l'élaboration par elle-même des programmes de formation des officiers. Quant à ce dernier point, il serait naturel que la grande école ENSOSP, responsable de la formation des officiers, corps d'excellence des sapeurs-pompiers, reçoive délégation de l'État pour déterminer le contenu des formations qu'elle met en œuvre.

Recommandation n°41 : Confier à l'ENSOSP la responsabilité, déléguée par l'État, d'élaborer les programmes de formation des officiers

⁹¹ Ce ne sont pas des stages d'observation, mais d'immersion dans la fonction. Pendant le stage, l'élève officier est par exemple l'adjoint d'un chef de groupe. On peut également imaginer des stages « ouvriers » permettant au futur officier de saisir toutes les dimensions de la fonction d'équipier.

⁹² Cette formule pourrait être également avantageuse en termes de coût de formation.

Dans un tel schéma, l'organisation de la scolarité (ex. durée de formation) et la définition du projet pédagogique sont des missions assurées par l'école, dans le respect des lignes directrices fixées par la gouvernance dans le contrat d'établissement.

2.1.2. Le format « grande école » comme cadre d'exercice des missions dévolues à l'ENSOSP, autres que la formation des officiers

2.1.2.1. Ces activités ont connu un développement inégal: formation des partenaires, recherche et information, coopération internationale

Les missions dévolues à l'ENSOSP, autres que la formation des officiers (1° de l'article 2 du décret de juin 2004) et l'animation des écoles de sapeurs-pompiers (3°) ont connu jusqu'à maintenant un développement variable.

- a. La formation des partenaires que sont les élus, les autres fonctionnaires, les cadres des entreprises ou les experts français et étrangers (2° de l'article 2 du décret de juin 2004)*

Il semble à ce jour que ces publics restent marginaux dans les diverses propositions de formation. Pourtant, l'existence de ces publics vient rappeler en permanence la nécessité de progresser dans une interdisciplinarité qui fait trop souvent défaut sur le terrain. En effet, l'efficacité des actions de terrain passe par la connaissance réciproque des procédures et des cultures entre co-acteurs de la sécurité civile que sont les élus et les maires en particulier, les fonctionnaires territoriaux (qui consolident l'action des élus), les industriels, proches du risque technologique, les forces de sécurité etc.

Dans une perspective de grande école ouverte vers son environnement, cette offre de formation est bien évidemment à développer, à la condition d'être dictée par une doctrine définie au préalable au niveau national⁹³.

- b. La recherche, les études, la prospective, la veille technologique et la diffusion de l'information (4° de l'article 2)*

L'ENSOSP a développé dans ce registre des initiatives assez nombreuses et cherche à se professionnaliser, qu'il s'agisse de la recherche (participation à des consortiums, projet d'école doctorale du ministère de l'intérieur etc.) ou de la veille et de la diffusion de l'information (publications, portail national des ressources et des savoirs / PNRS)⁹⁴.

Cela étant, la cohérence d'ensemble n'apparaît pas d'emblée et il pourrait être fait le reproche à l'école de multiplier les initiatives, parfois au gré des opportunités, sans avoir défini un cadre d'action qui permette de se concentrer sur quelques objectifs. Une autre difficulté concerne le niveau des publications, lesquelles se situent plutôt dans le registre technique et ne peuvent être considérées comme relevant d'une activité de recherche.

⁹³ Sauf à donner crédit à une appréciation parfois formulée au sujet de l'ENSOSP, qui serait tentée par un « remplissage » au moyen de formations diverses et variées, phénomène de nature à diluer les priorités et à brouiller l'image de l'école.

⁹⁴ Il reste des besoins de base à couvrir. Ainsi est-il surprenant de constater que l'école ne dispose pas de données sur le statut et les activités de ses homologues européennes. Lorsque l'ENSOSP présidait l'EFSCA (European Fire Service College Association) en 2008, la réalisation d'un annuaire des écoles européennes avait été lancée. Cet annuaire est réalisé en partie seulement.

C'est sans conteste dans un environnement de type grande école, où la reconnaissance par les pairs joue un rôle essentiel, que la valeur ajoutée de ces activités apparaîtra de façon plus claire. Il sera alors peut-être nécessaire de reconsidérer l'option actuelle de désignation d'un officier de sapeurs-pompiers à la tête du département Prospective et développement.

c. La coopération internationale (5° de l'article 2)

Lorsque l'on considère les chiffres, cette activité est en progression puisque le nombre d'actions de formation à destination des stagiaires étrangers est passé de 21 en 2009 à 31 en 2010 soit 3 700 journées-stagiaires.

Cela étant, l'école a pu dans le passé se montrer plus dynamique et plus visible en la matière. Par ailleurs, au travers des divers échanges que la mission a eus avec les cadres de l'ENSOSP, il semble que la coopération internationale menée aujourd'hui repose plus sur des contacts personnels que sur une planification réfléchie et élaborée en perspective d'autres actions de coopération. Certes cela permet d'afficher des réalisations au titre de la 5° mission prévue au décret, mais l'action à l'international de l'école doit s'inscrire dans une stratégie de rayonnement et d'influence de la sécurité civile française.

Cette dernière observation ne saurait être imputée à l'ENSOSP, la définition de cette stratégie relevant des missions de la DGSCGC. C'est en effet l'échelon central de l'État qui détermine les orientations de la politique nationale de coopération internationale.

Quant au fond, les partenaires privilégiés qu'étaient les pays du Maghreb ont considérablement progressé sur le plan technique, si bien que le cadre général de la formation proposée par la DGSCGC doit évoluer pour rester attractive. Les pays anglophones de leur côté recherchent plutôt des formations dans leur langue et seule une réelle excellence est susceptible de les attirer vers Aix-en-Provence.

L'action internationale sera sans conteste mieux assurée dans un environnement de grande école, en particulier en ce qui concerne l'inscription dans la dynamique communautaire⁹⁵.

2.1.2.2. Prendre appui sur le projet « grande école » pour développer ces activités

La reconnaissance de l'ENSOSP comme grande école lui permettra de développer à leur juste niveau ces activités, et y rentabiliser les moyens correspondants.

Recommandation n°42 : Structurer et densifier, dans l'environnement grande école, les activités de formation des partenaires, de coopération internationale, de recherche et d'information

Cette évolution offrira par ailleurs à l'ENSOSP une meilleure inscription dans le réseau des écoles de formation des agents publics, notamment pour développer, au-delà de sa participation au réseau des écoles du service public (RESP), déjà active et reconnue, des complémentarités avec d'autres écoles (mutualisation, partenariats), en particulier celles qui forment des cadres « en uniforme » (police, gendarmerie, défense).

⁹⁵ Le Président de la République a déclaré souhaiter faire de l'ENSOSP « une institution de référence au niveau européen » (discours devant le congrès national des sapeurs-pompiers de France à Nantes – septembre 2011).

2.2. IMPACT SUR LA PHILOSOPHIE DE RECRUTEMENT ET D’AFFECTATION : LA QUESTION DE L’ÉLÈVE OFFICIER

2.2.1. Une formule prévue par la loi, non appliquée aujourd’hui à l’ENSOSP

La position d’« élève officier » est prévue, en ce qui concerne les sapeurs-pompiers, par le statut général des fonctionnaires de l’État et des collectivités territoriales, dans son volet consacré à la fonction publique territoriale. La loi précise d’ailleurs que la rémunération de ces élèves est assurée par la sur-cotisation (voir § I-1121).

Cette position d’élève rémunéré par l’établissement formateur est celle qui est généralement en vigueur dans les écoles de l’État, qui prennent en charge les intéressés immédiatement à l’issue de leur recrutement. Dans la fonction publique territoriale en revanche, cette position relève de l’exception puisque, à l’issue d’une sélection (ex. liste d’aptitude suite à concours), la règle est d’être recruté par une collectivité, avant d’être envoyé en formation. Outre les officiers de sapeurs-pompiers, l’exception concerne trois corps de la FPT⁹⁶.

A ce jour, la position d’élève officier n’a pas été mise en œuvre à l’ENSOSP, faute d’accord entre l’administration et les organisations syndicales.

Dans ces conditions, lorsqu’il rejoint l’école, ce n’est plus simplement un lauréat de concours qui se présente, mais un agent de la fonction publique territoriale, officier de sapeurs-pompiers, disposant sinon d’une expérience, au moins d’une teinture déjà importante. En effet, comme il aura été recruté par un SDIS avant que celui-ci ne l’adresse à l’ENSOSP, son statut au sein de l’école est celui d’un officier en stage et non d’un élève-officier ou d’un officier-élève.

L’opposition des syndicats à la formule de l’élève tient aux modalités de rémunération. Ceux-ci estiment en effet qu’un sapeur-pompier issu du recrutement interne de lieutenant subira, une fois devenu élève de l’ENSOSP, des pertes de revenu trop importantes. La règle en la matière est en effet que les élèves perdent les éléments de rémunération attachés aux fonctions qu’ils exerçaient précédemment. Certains élèves sont donc exposés à une perte de revenus pendant leur scolarité.

Là où existe le régime d’élève, par exemple à l’École nationale supérieure de police de St-Cyr-au-Mont-d’Or, qui accueille les élèves commissaires, cette perte temporaire de revenu est acceptée par les élèves. Dans une logique d’investissement dans leur propre capital humain, ils anticipent de compenser ces pertes par les rémunérations plus fortes qu’ils percevront au cours d’une carrière future dynamisée, du fait des concours et formations auxquels ils se seront astreints.

Force est de constater que cet argument ne semble pas être suffisant pour convaincre les syndicats, **dans un contexte où la part des primes dans la rémunération représente, chez les sapeurs-pompiers, une part peut-être plus importante que dans les autres corps de la fonction publique**⁹⁷.

Pour lever l’obstacle, la direction de la sécurité civile et l’ENSOSP avaient imaginé une solution où l’employeur d’origine de l’élève issu de la sélection interne (en l’occurrence, le

⁹⁶ Administrateur territorial, conservateur territorial de bibliothèque, conservateur territorial de patrimoine (formations initiales assurées par l’INET).

⁹⁷ Ce point mis en avant par de nombreuses personnes rencontrées par la mission n’a pas été expertisé mais semble expliquer les difficultés éprouvées par les sapeurs-pompiers qui envisagent une mobilité à l’extérieur de leur filière professionnelle.

SDIS), prenait en charge la différence entre la rémunération initiale de l'intéressé et celle que lui servirait l'école, comme élève. Cette solution a été refusée par la DGAFP, au motif que, venant constituer une exception au bénéfice des officiers de sapeurs-pompiers, elle présenterait un risque élevé de revendication émanant des autres filières de formation appliquant le régime d'élève.

Il n'est pas impossible d'imaginer un autre système, à visée compensatoire, qui permettrait de « lisser » les situations les plus difficiles (indemnités différentielles ou compensatoires, primes de scolarité ...). En outre, comme déjà évoqué (voir § II-11), la difficulté serait moindre, si le concours externe était réellement une sélection de candidats extérieurs au milieu sapeur pompier et non un concours interne « déguisé », *de facto* quasiment réservé aux personnes déjà sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels.

Enfin, l'époque étant à la recherche d'économies, le coût global d'un système de rémunération d'élèves-officiers ou d'officiers-élèves doit être rapproché du coût actuel de la rémunération par chacun des SDIS de lieutenants non encore formés.

2.2.2. Une formule indissociable du format « grande école »

La mission considère que la formule de l'élève officier représente un des attributs structurants de la grande école, ne serait-ce que parce qu'elle place sous un même statut l'ensemble des membres d'une même promotion. Cette formule contribue ainsi à la nécessaire césure que doit connaître celle et celui qui passe de sa situation initiale, dans ou en dehors de la profession de sapeur-pompier, à celle d'officier.

Recommandation n°43 : Dans son format « grande école », l'ENSOSP doit mettre en œuvre le statut d'élève officier pour ses lieutenants et capitaines

En fait, **le passage à la formule de l'élève officier constitue un véritable test de maturité pour la profession.** En l'adoptant, elle prouvera qu'elle peut dépasser ses traditionnelles revendications salariales et la défense de ses spécificités pour rejoindre le « club » des filières relevant de la catégorie des grandes écoles. Ce faisant, elle réussira le pari de la qualité, au bénéfice de ses lieutenants et capitaines, mais aussi pour l'ensemble du secteur professionnel sapeur-pompier.

Dans le cas inverse, elle viendrait confirmer la caractéristique, souvent entendue par la mission au gré de ses entretiens, d'une profession devenue prisonnière de ses propres avantages salariaux et autres dispositifs dérogatoires, lesquels l'empêcheraient, par un effet de « trappe à richesse »⁹⁸ ou d'isolement, d'adopter des régimes communs aux autres filières professionnelles.

Un tel enjeu est à la hauteur de cette profession, mais il faut pour cela qu'elle le désire avec la même force qu'elle met à préserver ses avantages. **En cela, c'est bien un changement culturel qui est requis.**

⁹⁸ Par analogie à la « trappe à pauvreté » chère aux économistes en matière d'arbitrage entre l'emploi et l'assistantat.

CONCLUSION

Entité complexe à la gouvernance composite, l'ENSOSP est sans conteste un objet original ; elle peut difficilement être comparée à d'autres organismes. D'autant qu'en dépit des travaux sur la question, les données comparatives manquent encore, pour situer cette école dans le paysage des écoles du secteur public : qualité des activités de formation, potentiel de mutualisation, productivité des effectifs, coût de la journée stagiaire etc.

S'agissant d'un établissement de niveau national où l'État a un rôle particulier à jouer, il serait en tout état de cause vain et inapproprié de vouloir le rapprocher de l'organisation retenue au niveau local pour les SDIS.

Les recommandations formulées dans le présent rapport visent à conforter l'idée d'une évolution de l'ENSOSP qui lui permettrait de rejoindre le club des grandes écoles de la fonction publique. L'école devra au préalable améliorer la qualité de ses formations et son efficacité de gestion, pour proposer la meilleure formation au meilleur coût. Elle pourra alors mettre à profit le nouveau recrutement au niveau capitaine pour instaurer le statut d'élève officier et parachever ainsi sa stature de grande école des sapeurs-pompiers.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Personnes rencontrées par la mission

Annexe 3 : L'ENSOSP en quelques dates

Annexe 4 : Décret du 7 juin 2004 relatif à l'ENSOSP

Annexe 5 : Organigramme de l'ENSOSP (octobre 2011)

Annexe 6 : Effectifs de l'ENSOSP (novembre 2011)

Annexe 7 : Données relatives au budget de l'ENSOSP

Annexe 8 : Discours prononcés à l'ENSOSP par le Président de la République (17 mars 2011) et le ministre de l'intérieur (21 juin 2011)

Annexe 9 : Trame de rapport annuel d'activité de type « opérateur »

Annexe 10 : Profil des lauréats des concours de lieutenant de sapeurs-pompiers (promotions FILT de 2009 à 2011)

Annexe 11 : Programme de la formation initiale des lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels (FILT/SPP)

Annexe 12 : Synthèse des propositions et des recommandations formulées dans le rapport « ENSOSP : Former et préparer des officiers, donner au volontariat toute sa place »

Annexe 13 : Conclusions de l'audit relatif à l'avenir de l'ENSOSP demandé par le président du conseil d'administration de l'ENSOSP

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Le Directeur du cabinet



Paris, le 17 FEV. 2011
Réf. : BM.SPFE n° 202

NOTE

à l'attention de

Monsieur Michel SAPPIN,
Chef du service de l'Inspection générale de l'administration

Objet : École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers
(ENSOSP)
Mission d'audit

L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), établissement public administratif installé à Aix-les-Milles (Bouches-du-Rhône) depuis 2007, est, aux termes du décret du 7 juin 2004 relatif à sa création, placée sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité civile.

Les missions dévolues à cette école sont notamment, la mise en œuvre des formations destinées aux officiers de sapeurs-pompiers, la recherche, les études, l'information et l'évaluation des domaines entrant dans le champ de compétences des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Le contexte budgétaire actuel et sa rationalisation ont conduit à demander à l'ENSOSP de recentrer ses activités sur son cœur de métier, à savoir la formation des officiers de sapeurs-pompiers et sa modernisation qui devront trouver leur traduction dans un contrat d'établissement pluriannuel conclu entre l'école, le Centre national de la fonction publique territoriale et l'État.

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 - STANDARD 01 49.27.49 27 - 01.40.07.60 60
ADRESSE INTERNET : www.interieur.gouv.fr

Annexes – p.2

Je souhaite que soit effectuée une mission d'audit tant financier qu'organisationnel de l'ENSOSP, afin de mieux appréhender la place de la gouvernance de l'Etat dans le fonctionnement de l'établissement, son pilotage financier, son organisation et ses moyens.

Vous pourrez, notamment, adosser vos analyses aux conclusions du comité interministériel d'audit des programmes et intégrer à vos recommandations l'exigence de mise en œuvre d'un contrat d'établissement et d'outils adaptés d'évaluation de la performance de l'établissement.

La définition des objectifs à atteindre par l'établissement, pour satisfaire aux orientations nationales, mentionnera les indicateurs susceptibles de permettre d'apprécier leur réalisation. Elle garantira, par ailleurs, les priorités permettant de mieux mesurer, notamment, le niveau des formations délivrées.

Je vous serais reconnaissant, dans le cadre d'une contribution à un meilleur pilotage des politiques publiques, de bien vouloir envisager, dès que possible, une mission d'audit de l'ENSOSP, et vous informe que les services de la direction de la sécurité civile se tiennent à la disposition du service de l'Inspection Générale de l'Administration, pour lui fournir tous les éléments et précisions utiles au bon déroulement de cette mission.

Je vous serais obligé de me remettre votre rapport pour la fin du mois de juin 2011.



Michel BART

ANNEXE 2 : PERSONNES RENCONTREES PAR LA MISSION

École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)

Site d'Aix-les-Milles

Philippe BODINO, directeur de l'ENSOSP
François PRADON, directeur adjoint de l'ENSOSP
Patrick BLAIS, directeur des études
Marie-Christine SAMITIER, secrétaire générale
Jean-Christophe GINOUX, agent comptable
Thierry CHABAS, chef du département des formations d'intégration (DEFI)
Gilbert PASCAL, chef du département des formations de professionnalisation (DEPRO)
Bruno BEAUSSE, chef du département Prospective & Développement (PRODEV)
MM. BORTOLLOTTI et RAME, plateau technique
Délégués / représentants du personnel
Isabelle BOREL, Bertrand CASSOU, Jean-Pierre ROGER : représentants du personnel au conseil d'administration
Bruno BAGOU, Ghyslaine MARCOS : représentant du personnel au comité technique paritaire et au comité hygiène et sécurité
Représentants des élèves lieutenants des promotions (FILT) en scolarité au moment de la mission

Site de Paris (« Oudiné »)

Jean-Paul SPIESS, responsable du site et chef du service Prévention-prévision de l'ENSOSP

Conseil de perfectionnement

Jean-Marc LEGRAND, président du conseil de perfectionnement, par ailleurs directeur de l'INET et directeur général adjoint du CNFPT, en charge du réseau des instituts

Conseil d'administration

Pascal PERTUSA, président
Bernard BOURGUIGNON, ancien président (entretien téléphonique)
Éric FAURE, membre représentant de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)
Jean-Yves NOISETTE, membre représentant de l'Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des services d'incendie et de secours (ANDSIS)

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

Cabinet du ministre

Jean-Philippe VENNIN, conseiller sécurité civile
Stanislas CAZELLES, conseiller budgétaire et administration territoriale

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)

Jean-Paul KIHLE, directeur de la sécurité civile puis directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises

Alain PERRET, préfet du Haut-Rhin, ancien directeur de la sécurité civile

Jean BENET, sous-directeur des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours puis directeur des sapeurs-pompiers

Philippe DESCHAMPS, adjoint au sous-directeur

Hervé DOUTEZ, chef du bureau du métier de sapeur-pompier, de la formation et des équipements (BMSPE) et ses collaborateurs : José BORY (adjoint) et Julie DELAIDDE, chef de la section formation

Patricia JANNIN, chargée par intérim de la sous-direction de l'administration et de la logistique

Éric PLUMEJEAU, chef du bureau des statuts et du management

Marc GREFF, chef de l'inspection de la défense et de la sécurité civile

Direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI)

Sophie THIBAUT, directrice

Thierry MOSIMANN, sous-directeur des affaires financières

Contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de l'intérieur

Jean-Yves PARSSENGY, contrôleur budgétaire

Marjorie HAUTAIN, chargée du hors titre 2

Direction du budget

Arnaud PHELEP, sous-directeur de la 6^{ème} sous-direction (entretien téléphonique)

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Vincent POTIER, directeur général

Lyna QUEMENER, directrice générale adjointe chargée du développement de la formation

Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNIS)

Éric DOLIGE, ancien président

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)

Richard VIGNON, président

Services d'incendie et de secours

SDIS Rhône

Serge DELAIGUE, directeur du service départemental d'incendie et de secours du Rhône

SDIS Gironde

Jean-Paul DECELLIERES, directeur du service départemental d'incendie et de secours de la Gironde

SDIS Bouches-du-Rhône

Luc JORDA, directeur du service départemental d'incendie et de secours des Bouches-du-Rhône

SDIS Bas-Rhin

Pierre ALMAND, directeur du service départemental d'incendie et de secours du Haut-Rhin

Entente interdépartementale pour la protection des forêts et de l'environnement contre l'incendie

Robert BARDO, directeur

Bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM)

Pierre-Marie DELPLANQUE, amiral commandant le BMPM

Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)

Gilles GLIN, général commandant la BSPP

Zones de défense et de sécurité

Zone sud-ouest

Marc BURG, préfet délégué pour la défense et la sécurité

Frédérique FICHOT, responsable de la formation à l'état-major interministériel de zone

Zone sud

Gilles LECLAIR, préfet délégué pour la défense et la sécurité

Francis MENE, chef de l'état-major interministériel de zone (EMIZ)

Autres écoles

École nationale supérieure de police (ENSP)

Hélène MARTINI, directrice

École des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN)

Jean-Yves SAFFRAY, général commandant l'école

Autres personnalités

Alain BEREAU, membre du groupe « Ambition volontariat », chargé d'une mission sur l'ENSOSP par le directeur de la sécurité civile

ANNEXE 3 : L'ENSOSP EN QUELQUES DATES

- 1946 – Création à Paris (rue Chaptal) du Centre d'instruction de la protection civile (CIPC)
- 1954 – Création à Nainville-les-Roches (Essonne) de l'École nationale de protection civile (ENPC), à laquelle est rattaché le centre de Chaptal, sous la dénomination de Centre national d'instruction de la protection civile (CNIPC)
- 1962 – Le CNIPC devient le Centre national d'instruction et de protection contre l'incendie (CNIPCI)
- 1977 – L'ENPC est transformée en École nationale supérieure des sapeurs-pompiers (ENSSP)
- 1986 – L'ENSSP devient l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)
- 1994 – Création de l'Institut national d'études de la sécurité civile (INESC) ; l'ENSOSP lui est rattachée
- 1999 – Déménagement du CNIPCI rue Oudiné à Paris
- 2002 – Annonce du transfert de l'école à Aix-en-Provence sur la base d'une organisation en deux sites : la base aérienne 114 d'Aix-en-Provence pour les structures d'accueil, d'hébergement et de formation théorique, un terrain à Vitrolles pour accueillir le plateau technique
- 2004 – Décret du 7 juin n°2004-502 conférant à l'École un statut d'établissement public placé sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité civile ; le CNIPCI perd son appellation pour devenir une annexe de l'ENSOSP
- 2007 – Déménagement de l'ENSOSP à Aix-en-Provence et Vitrolles

Sources :

- ENSOSP
- rapport de l'Assemblée nationale sur le PLF 2005
- rapports de l'IGA sur l'INESC

ANNEXE 4 : DECRET DU 7 JUIN 2004 RELATIF A L'ENSOSP

Décret n°2004-502 du 7 juin 2004 relatif à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers.

NOR: INTE0400142D

Version consolidée au 29 avril 2011

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales,

Vu le code civil, notamment son article 2045 ;

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, notamment son article 61-1 ;

Vu la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 modifiée relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Vu le décret du 25 octobre 1935 instituant le contrôle financier des offices et établissements publics autonomes de l'État ;

Vu le décret n° 53-1227 du 10 décembre 1953 relatif à la réglementation comptable applicable aux établissements publics nationaux à caractère administratif ;

Vu le décret n° 56-585 du 12 juin 1956 portant fixation du système général de rétribution des agents de l'Etat ou des personnels non fonctionnaires assurant à titre d'occupation accessoire soit une tâche d'enseignement, soit le fonctionnement de jurys d'examens ou de concours, modifié par le décret n° 60-1045 du 24 septembre 1960, le décret n° 68-912 du 15 octobre 1968 et le décret n° 93-171 du 2 février 1993 ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics, modifié par le décret n° 92-1368 du 23 décembre 1992, le décret n° 97-33 du 13 janvier 1997 et le décret n° 2000-424 du 19 mai 2000 ;

Vu le décret n° 99-575 du 8 juillet 1999 relatif aux modalités d'application de certaines décisions financières des établissements publics de l'État ;

Vu l'avis du comité technique paritaire central de l'Institut national d'études de la sécurité civile du 16 décembre 2003 ;

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu,

TITRE Ier : DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

Article 1

L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) est érigée en établissement public national à caractère administratif. Elle est placée sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité civile. Son siège est fixé par l'autorité de tutelle.

Article 2

L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers a pour missions :

1° La mise en œuvre de la formation initiale et continue des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ;

2° L'organisation, en matière d'incendie et de secours, de formations destinées notamment aux élus, aux fonctionnaires, aux cadres des entreprises et aux experts français ou étrangers ;

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 ;

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 ;

5° Le développement d'actions de coopération internationale, notamment en matière de formation et de recherche, dans ses champs de compétence.

Article 3

Pour l'exercice de ses missions, l'école peut conclure des conventions de coopération avec d'autres établissements, publics ou privés, français ou étrangers. Les conventions conclues, notamment avec des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, peuvent avoir pour objet de permettre aux élèves d'obtenir un diplôme national.

L'école peut également prendre des participations financières, créer des filiales, participer à des groupements d'intérêt public ou toute autre forme de groupement public ou privé, ainsi qu'à des opérations de mécénat et de parrainage en qualité de bénéficiaire ou de donateur.

L'école peut enfin assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations de construction, sur des propriétés foncières acquises par elle ou mises à sa disposition, des bâtiments nécessaires à l'exercice de ses missions.

Article 4

Un contrat d'établissement pluriannuel conclu avec l'État et le Centre national de la fonction publique territoriale fixe les objectifs et les moyens d'action de l'école pour l'exercice de ses missions.

TITRE II : ORGANISATION ADMINISTRATIVE.

Article 5

Modifié par Décret n°2008-700 du 15 juillet 2008 - art. 2

L'école est administrée par un conseil d'administration et dirigée par un directeur assisté d'un directeur adjoint et d'un secrétaire général. Elle comporte des départements dirigés chacun par un directeur.

Chapitre 1er : Le conseil d'administration.

Article 6

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.

Article 7

Modifié par Décret n°2008-700 du 15 juillet 2008 - art. 3

Le conseil d'administration comprend vingt-quatre membres :

1° Huit représentants de l'État :

a) Trois membres de droit :

-le directeur de la sécurité civile ou son représentant ;

-le directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières ou son représentant ;

-le sous-directeur des sapeurs-pompiers à la direction de la défense et de la sécurité civiles ou son représentant ;

b) Un préfet en poste territorial désigné par le ministre chargé de la sécurité civile ;

c) Quatre membres désignés respectivement par le ministre chargé de la sécurité civile, le ministre chargé du budget, le ministre chargé de l'enseignement supérieur et le ministre chargé de l'environnement ;

2° Huit représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics :

d) Le président de l'Assemblée des départements de France ou son représentant ;

e) Le président de l'Association des maires de France ou son représentant ;

f) Un membre de l'Assemblée des départements de France ou son suppléant désignés par le président de cette assemblée ;

g) Deux membres du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours élus par les présidents de ces conseils ;

h) Trois membres du conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale, représentants des collectivités territoriales, désignés par son président ;

3° Huit représentants des usagers et personnels de l'école :

i) Le président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France ou son représentant ;

j) Le président de l'Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des services d'incendie et de secours ou son représentant ;

k) Deux officiers de sapeurs-pompiers professionnels choisis par les représentants élus du personnel au sein des commissions administratives paritaires nationales des officiers :

-un pour la commission des officiers de catégorie A ;

-un pour la commission des officiers de catégorie B ;

l) Deux représentants élus des enseignants et chercheurs de l'école ;

m) Deux représentants élus des autres personnels de l'école.

Les élèves en formation initiale d'officiers de sapeurs-pompiers professionnels désignent, au sein de chacune des promotions, un représentant qui siège au conseil d'administration avec voix consultative.

Le directeur de l'école, le directeur adjoint, les directeurs départementaux, le secrétaire général, l'autorité chargée du contrôle financier, l'agent comptable ainsi que toute personne dont la présence est jugée utile par le président assistent aux séances avec voix consultative.

Article 8

Les membres du conseil d'administration, autres que les membres de droit et ceux prévus aux d, e, f, i et j de l'article 7, sont nommés ou élus pour une durée de trois ans. Leur mandat prend fin lorsque cessent les fonctions au titre desquelles ils sont désignés. Les représentants des élèves en formation initiale sont élus pour la durée de leur scolarité.

Un arrêté du ministre chargé de la sécurité civile fixe les conditions dans lesquelles sont élus les membres prévus aux g, k, l, m et à l'avant-dernier alinéa de l'article 7.

Les membres autres que ceux mentionnés aux a, d, e, f, i et j de l'article 7 ont chacun un suppléant élu ou désigné dans les mêmes conditions.

En cas de vacance d'un siège pour quelque cause que ce soit, un autre membre est nommé ou élu dans les mêmes conditions jusqu'à l'expiration du mandat en cours.

Article 9

Les fonctions de membre du conseil d'administration sont gratuites. Toutefois, ces fonctions ouvrent droit aux indemnités de déplacement et de séjour dans les conditions fixées par la réglementation applicable aux fonctionnaires de l'État.

Article 10

Le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président qui fixe l'ordre du jour.

Il est réuni en outre par le président à la demande :

1° Du ministre chargé de la sécurité civile ;

2° De la majorité de ses membres, sur un ordre du jour déterminé.

Article 11

Modifié par Décret n°2008-682 du 9 juillet 2008 - art. 9 (V)

En cas d'absence momentanée ou d'empêchement du président, la présidence de séance est assurée par le directeur de la sécurité civile ou son représentant.

Article 12

Le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la moitié au moins de ses membres sont présents ou représentés. Si le quorum n'est pas atteint à l'ouverture de la séance, le conseil est à nouveau convoqué sur le même ordre du jour dans un délai de quinze jours. Il délibère alors valablement quel que soit le nombre de membres présents ou représentés.

Les délibérations sont prises à la majorité des suffrages exprimés. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Article 13

Le conseil d'administration délibère sur :

1° Le contrat d'établissement ;

2° Le programme annuel des formations, des recherches, des études et des actions de coopération ;

3° La création des départements et l'organisation générale des services ;

4° Les règles de mise en œuvre des régimes indemnitaires pour les personnels de l'école ;

5° Le règlement intérieur de l'école ;

6° Le règlement de scolarité ;

7° Le budget de l'école et ses modifications ;

8° Le compte financier, l'affectation des résultats et l'utilisation des fonds de réserve ;

9° L'acceptation des dons et legs ;

10° Les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles ;

11° Le tarif des redevances et rémunérations de toute nature dues à l'école ;

12° Les règles générales de passation des contrats et conventions ;

13° Les emprunts ;

14° L'application des dispositions de l'article 3 ;

15° Les actions en justice et les transactions ;

16° Le rapport annuel d'activité de l'école.

Le conseil d'administration peut déléguer les compétences définies aux 9°, 11° et 15° au directeur de l'école. Le directeur rend compte au conseil d'administration, lors de la plus prochaine séance, des décisions qu'il a prises en vertu de ces délégations.

Article 14

Les délibérations du conseil d'administration sont exécutoires à l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de leur réception par le ministre chargé de la sécurité civile. Dans ce délai, le ministre peut s'opposer à l'exécution des délibérations. En cas d'urgence, il peut en autoriser l'exécution immédiate.

Les projets de budget et de décision modificative sont communiqués au ministre chargé de la sécurité civile et au ministre chargé du budget quinze jours au moins avant leur présentation au conseil d'administration.

Les délibérations à caractère budgétaire sont exécutoires à l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de leur réception par le ministre chargé de la sécurité civile et le ministre chargé du budget, sauf opposition expresse de l'un ou l'autre de ces ministres. En cas de refus d'approbation, le conseil d'administration dispose d'un délai de quinze jours pour délibérer à nouveau. A l'issue de cette nouvelle délibération, s'il n'est pas

approuvé, ou à défaut d'une nouvelle délibération, le budget est arrêté conjointement par le ministre chargé de la sécurité civile et le ministre chargé du budget.

Les délibérations relatives aux acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles, aux emprunts y afférents, aux prises de participations financières, à la création de filiales et à la participation à un groupement d'intérêt public ou à toute autre forme de groupement public ou privé ne sont exécutoires qu'après approbation expresse du ministre chargé de la sécurité civile et du ministre chargé du budget.

Chapitre 2 : Les organes de direction.

Article 15

Modifié par Décret n°2008-700 du 15 juillet 2008 - art. 4

Le directeur de l'école est nommé par décret, sur proposition du ministre chargé de la sécurité civile, pour une durée de trois ans.

Il dirige l'école dans le cadre des orientations définies par le conseil d'administration.

Outre celles qui lui ont été déléguées par le conseil d'administration, le directeur exerce les compétences suivantes :

1° Il prépare et exécute les délibérations du conseil d'administration ;

2° Il représente l'école en justice et dans tous les actes de la vie civile ;

3° Il est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'école ;

4° Il a autorité sur l'ensemble des personnels de l'école et nomme à toutes les fonctions pour lesquelles aucune autre autorité n'a reçu pouvoir de nomination ;

5° Il signe les contrats et conventions ;

6° Il procède, au nom de l'école, au dépôt de brevets ou de dossiers de propriété industrielle et à tout acte relatif à la propriété intellectuelle ;

7° Il établit chaque année un rapport d'activité ;

8° Il peut prendre, en cas d'urgence, toute mesure nécessaire pour la défense des intérêts de l'école ; il en rend compte au conseil d'administration à sa plus proche séance ;

9° Il fait des propositions au ministre chargé de la sécurité civile en matière de formation des sapeurs-pompiers.

Il peut déléguer sa signature au directeur adjoint, aux directeurs de département et au secrétaire général.

Article 16

Modifié par Décret n°2005-436 du 9 mai 2005 - art. 19 (V) JORF 10 mai 2005

Le directeur peut effectuer des virements à l'intérieur de chacun des chapitres du budget. Il en informe le conseil d'administration à sa plus proche séance.

Les décisions modificatives sans incidence sur le montant du budget et ne comportant pas de virements de crédits entre la section de fonctionnement et la section des opérations en capital ou entre les chapitres de personnel et les autres chapitres de fonctionnement peuvent être prises par le directeur. Elles sont exécutoires après accord du membre du corps du contrôle général économique et financier. Le conseil d'administration en est informé à sa plus proche séance.

Article 17

Modifié par Décret n°2008-700 du 15 juillet 2008 - art. 5

Le ministre chargé de la sécurité civile nomme par arrêté le directeur adjoint, les directeurs de département, ainsi que le secrétaire général.

En cas d'absence ou d'empêchement du directeur de l'école, le directeur adjoint assure les missions dévolues à ce dernier.

Chapitre 3 : Les personnels.

Article 18

Le personnel de l'école comprend, outre la direction :

- les personnels chargés de l'enseignement et de la recherche ;

- les personnels administratifs, techniques et de service.

Article 19

Modifié par Décret n°2008-700 du 15 juillet 2008 - art. 6

Le personnel est composé de fonctionnaires et d'agents non titulaires recrutés en application des articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée.

En outre, l'école peut faire appel à des enseignants, rémunérés à la vacation, selon les dispositions du décret du 12 juin 1956 susvisé.

TITRE III : ORGANISATION PÉDAGOGIQUE.

Article 20

Modifié par Décret n°2008-700 du 15 juillet 2008 - art. 7

L'école accueille en formation des élèves, des stagiaires et des auditeurs. Le contenu des formations, les modalités d'évaluation des élèves et stagiaires et du contrôle de la scolarité ainsi que les conditions d'obtention des diplômes de l'école sont fixés, par arrêté du ministre chargé de la sécurité civile.

Article 21

Les élèves, les stagiaires et les auditeurs sont soumis au règlement intérieur de l'école et au règlement de scolarité. Pendant la durée de leur formation, ils sont placés sous l'autorité du directeur de l'école dans des conditions définies par convention entre l'école et l'employeur de l'agent en formation.

Article 22

Les élèves sont représentés auprès de la direction de l'école pour l'examen de toutes les questions d'intérêt collectif les concernant. Leurs représentants sont désignés dans les conditions prévues par le règlement de scolarité.

Article 23

Modifié par Décret n°2008-700 du 15 juillet 2008 - art. 8

Le conseil de perfectionnement est l'instance de réflexion et de proposition de l'école en matière pédagogique. Il comprend, outre un représentant du ministre chargé de la sécurité civile, vingt-deux membres désignés par ce ministre :

- a) Trois membres désignés sur proposition respectivement du ministre chargé de l'environnement, du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé de la recherche ;
- b) Deux chefs d'état-major de zone ;
- c) Trois représentants du Centre national de la fonction publique territoriale, désignés sur proposition du président de son conseil d'administration ;
- d) Quatre représentants des personnels d'encadrement des services départementaux d'incendie et de secours, dont un médecin-chef ;
- e) Six membres ayant la qualité d'enseignant ou de chercheur, dont un membre du service de santé et de secours médical des services départementaux d'incendie et de secours ;
- f) Quatre personnalités qualifiées dans les domaines relevant de la compétence de l'école, dont une dans le domaine de compétence du service de santé et de secours médical des services départementaux d'incendie et de secours.

Le président du conseil de perfectionnement est nommé parmi les membres du conseil par le ministre chargé de la sécurité civile, après avis du directeur de l'école.

Le directeur de l'école assiste aux séances avec voix consultative.

Article 24

Modifié par Décret n°2008-700 du 15 juillet 2008 - art. 9

Le conseil de perfectionnement émet un avis sur le contrat d'établissement, le programme annuel des formations, des recherches, des études et des actions de coopération et la mise en oeuvre des dispositions du premier alinéa de l'article 3. Cet avis est transmis au conseil d'administration avant qu'il ne délibère à ce sujet.

Le conseil de perfectionnement émet également un avis sur l'application des dispositions du 9° de l'article 15 . Cet avis est transmis au directeur de l'école.

Le conseil de perfectionnement se réunit en formation plénière ou en commission spécialisée. La formation plénière se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président. Les commissions spécialisées sont créées et dissoutes par le conseil sur proposition de son président. Elles font rapport à la formation plénière.

Sur proposition de son président, le conseil de perfectionnement entend toute personne dont l'audition lui paraît utile.

Les avis du conseil de perfectionnement sont émis à la majorité de ses membres.

Les membres du conseil de perfectionnement exercent leurs fonctions à titre gratuit. Toutefois, ces fonctions ouvrent droit aux indemnités de déplacement et de séjour dans les conditions fixées par la réglementation applicable aux fonctionnaires de l'État.

TITRE IV : ORGANISATION FINANCIÈRE.

Article 25

Le régime financier et comptable défini par les décrets du 10 décembre 1953, du 29 décembre 1962 et du 8 juillet 1999 susvisés est applicable à l'école.

Article 26

Les recettes de l'école sont constituées par :

- a) Les subventions de l'État ;
- b) La contribution versée par le Centre national de la fonction publique territoriale ;
- c) Les subventions, avances, fonds de concours, dotations et participations de la Communauté européenne, des collectivités territoriales, des établissements publics ou de toute autre personne morale ;

- d) Le produit de la taxe d'apprentissage et les ressources provenant de l'application de la législation sur la formation professionnelle continue ;
- e) Les produits des activités de l'établissement ;
- f) Les produits de l'exploitation des brevets et licences ;
- g) Les produits des contrats et conventions ;
- h) Les revenus des biens meubles et immeubles, fonds et valeurs et, le cas échéant, les dividendes versés par les filiales ;
- i) Les produits des aliénations ;
- j) Le produit des emprunts ;
- k) Les dons et legs ;
- l) Toutes autres recettes autorisées par les lois et règlements.

Article 27

Les dépenses de l'école comprennent les frais de personnel, de fonctionnement et d'équipement et, d'une manière générale, toutes les dépenses nécessaires à l'activité de l'école.

Article 28

L'agent comptable est nommé par arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité civile et du ministre chargé du budget.

Article 29

Des régies d'avances et de recettes peuvent être créées auprès de l'école dans les conditions fixées par le décret du 20 juillet 1992 susvisé. Les régisseurs sont désignés par le directeur avec l'agrément de l'agent comptable.

Article 30

Modifié par Décret n°2008-700 du 15 juillet 2008 - art. 10

L'école est soumise au contrôle financier prévu par le décret n° 2005-757 du 4 juillet 2005. Les modalités de ce contrôle sont fixées par arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité civile et du ministre chargé du budget.

L'école dépose ou place ses fonds dans les conditions prévues respectivement aux articles 174 et 175 du décret du 29 décembre 1962 susvisé.

Article 31

Un arrêté du ministre chargé de la sécurité civile et du ministre chargé du budget détermine les conditions d'affectation à l'école des biens meubles et immeubles nécessaires à son fonctionnement. Une convention conclue entre l'Etat et l'école définit les modalités d'utilisation des biens ainsi affectés.

TITRE V : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES.

Article 32

Les obligations de l'Institut national d'études de la sécurité civile, en particulier à l'égard des personnels titulaires et contractuels, sont reprises par l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers.

Les biens et droits de l'institut sont dévolus à l'école. L'école dispose, sous les mêmes conditions et réserves que l'institut, des biens affectés par l'État à celui-ci.

Article 33

L'agent comptable de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers arrête les comptes de l'Institut national d'études de la sécurité civile et établit les documents de fin de gestion à la date d'entrée en vigueur du présent décret. Les comptes sont approuvés par un arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité civile et du ministre chargé du budget.

Les régies de l'Institut national d'études de la sécurité civile sont supprimées à la date d'entrée en vigueur du présent décret. L'ensemble des écritures de clôture de ces régies sont remises dans le mois qui suit à l'agent comptable de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers.

Conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 32, le solde de clôture des comptes et tout élément d'actif et de passif subsistant à la clôture sont dévolus à l'école.

Article 34

Par dérogation aux dispositions de l'article 13, le ministre chargé de la sécurité civile et le ministre chargé du budget arrêtent, sur proposition du directeur, pour l'année 2004, le budget de l'école, le tarif des redevances et rémunérations qui lui sont dues ainsi que les décisions relatives à la souscription d'emprunts.

Article 35

Par dérogation aux dispositions de l'article 12, pendant les six mois qui suivent la date d'entrée en vigueur du présent décret, le conseil d'administration peut délibérer valablement, à condition que les deux tiers de ses membres au moins aient été désignés ou élus.

Article 36

Le comité technique paritaire central de l'Institut national d'études de la sécurité civile, en fonction à la date de publication du présent décret, exerce les attributions du comité technique paritaire central de l'école jusqu'à la constitution de cette instance qui aura lieu dans les six mois suivant la date d'entrée en vigueur du présent décret.

Article 37

Le conseil d'évaluation et de la recherche de l'Institut national d'études de la sécurité civile, en fonction à la date de publication du présent décret, exerce les attributions du conseil de perfectionnement de l'école, jusqu'à l'installation de celui-ci conformément aux dispositions de l'article 23.

Article 38

Le directeur, les directeurs de département, le secrétaire général et l'agent comptable de l'Institut national d'études de la sécurité civile, en fonction à la date de publication du présent décret, exercent respectivement les fonctions de directeur, de directeur de département, de secrétaire général et d'agent comptable de l'école jusqu'à la nomination de leurs titulaires.

Article 39

Le décret n° 94-802 du 14 septembre 1994 portant organisation de l'Institut national d'études de la sécurité civile est abrogé. Dans tous les textes de nature réglementaire, les mots : "Institut national d'études de la sécurité civile" sont remplacés par les mots :

"École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers".

Article 40

Les dispositions du présent décret entrent en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant sa publication au Journal officiel de la République française.

Article 41

Le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le ministre de l'écologie et du développement durable sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Premier ministre : Jean-Pierre Raffarin

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Dominique de Villepin

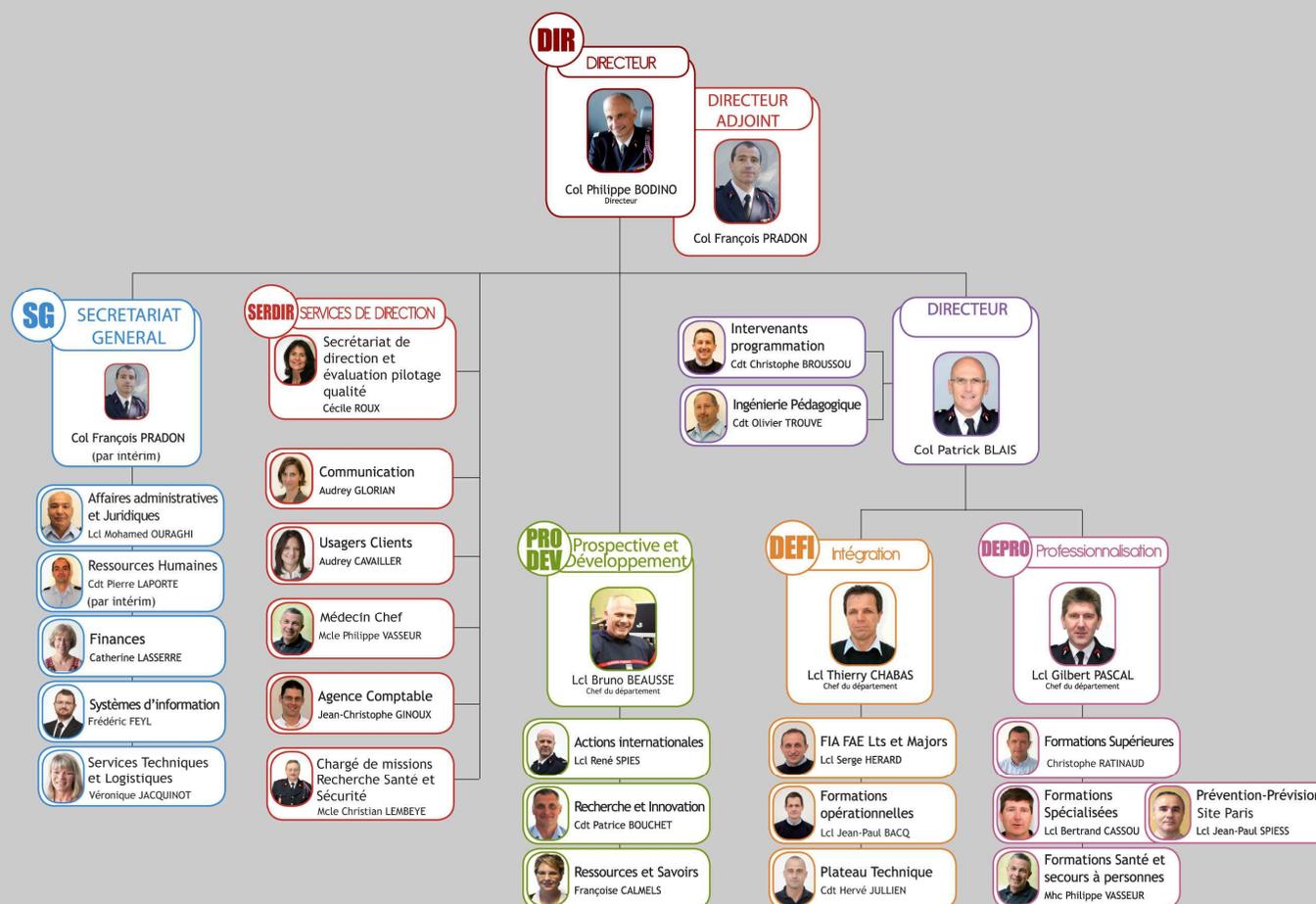
Le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Nicolas Sarkozy

Le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, François Fillon

Le ministre de l'écologie et du développement durable, Serge Lepeltier

ANNEXE 5 : ORGANIGRAMME DE L'ENSOSP (OCTOBRE 2011)

Organigramme



ANNEXE 6 : EFFECTIFS DE L'ENSOSP (NOVEMBRE 2011)

| DIRECTION | Divisions | Services | Intitule fonctions | théorique | réel | Affectation | Statut | Sapeurs-pompiers | | | Etat | | | Mis à disposition et détachés sur contrat | | | Contractuels | | | Berkanien et ouvriers Etat | | | Militaires | | | Vacants | | | | |
|---------------------|-----------------------|--------------------------|--------------------|------------------------------|---------|----------------|-------------|------------------|---|---|------|---|---|---|---|---|--------------|---|---|----------------------------|---|---|------------|---|---|---------|--|---|--|--|
| | | | | | | | | A | B | C | A | B | C | A | B | C | A | B | C | A | B | C | A | B | C | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Direction | | Directeur | 1 | 1 | Bodino | SPP | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | Directeur adjoint | 1 | 1 | Pradon | SPP | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Services de direction | Secrétariat de direction | | Chef | 1 | 1 | Roux | MAD | | | | | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | Chef | 1 | 0 | En cours | DETACHEMENT | | | | | | | 1 | | | | | | | | | | | | | 1 | | |
| | | | | Assistante | 1 | 1 | Rassel | MAD | | | | | | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | Assistante du directeur adj. | 1 | 1 | Trouvé | CONTRACTUEL | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | Assistante sec. gal | 1 | 1 | Leménager | CONTRACTUEL | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | Assistante courrier | 1 | 1 | Michaud M. | BERKANIE | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | Evaluation Pilotage Qualité | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | Chef | 0 | 0 | Roux | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Chargé qualité | 1 | 1 | Coulaud | DETACHEMENT | | | | | | | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Communication | | | Chef de division | 1 | 1 | Glorian | CONTRACTUEL | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | Adjoint | 1 | 1 | Grangier | CONTRACTUEL | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | Infographiste | 1 | 1 | Millet | CONTRACTUEL | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | Cadreur monteur | 1 | 1 | Bodinier | MAD | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | Photo et technicien de régie | 1 | 1 | Michaud Mal | SPP | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | Technicien de régie | 1 | 1 | Massot | MAD | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Usagers et clients | | | Chef de division | 1 | 0 | En cours | MAD | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | Adjoint | 1 | 1 | Galindo | SPP | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | Assistante | 1 | 1 | Perrin | CONTRACTUEL | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | Chargé de jurys | 1 | 1 | Davril | MAD | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| SSSM | | | Santé en service | 1 | 1 | Lembeye | SPP | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| SSSM | | | Médecin chef | 0 | 0 | Vasseur | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| AGEC | | | Agent comptable | 1 | 1 | Ginoux | DETACHEMENT | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | Adjoint | 1 | 1 | Roussey | DETACHEMENT | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | Assistant | 1 | 1 | Launay | CONTRACTUEL | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| SECRÉTARIAT GÉNÉRAL | Direction | | Secrétaire général | 1 | 0 | En cours | DETACHEMENT | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Ressources humaines | | Chef de division | 1 | 1 | Michel/LAPORTE | DETACHEMENT | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

ANNEXE 7 : DONNEES RELATIVES AU BUDGET DE L'ENSOSP

Recettes de fonctionnement

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Recettes réelles de fonctionnement | 13 839 794 | 18 040 012 | 22 417 762 | 28 814 895 | 25 430 711 |
| - Produit des prestations | 4 837 236 | 4 592 784 | 7 046 675 | 8 989 733 | 10 243 259 |
| en % des recettes de fonctionnement | 35% | 25% | 31% | 31% | 40% |
| - Subventions | 8 795 000 | 11 958 906 | 12 856 490 | 14 476 347 | 15 084 081 |
| en % des recettes de fonctionnement | 64% | 66% | 57% | 50% | 59% |
| CNFPT | 4 000 000 | 7 560 000 | 8 556 000 | 9 730 000 | 10 375 000 |
| en % des recettes de fonctionnement | 29% | 42% | 38% | 34% | 41% |
| Dotation annuelle | 2 200 000 | 2 200 000 | 2 200 000 | 2 200 000 | 2 200 000 |
| Surcotation | 1 800 000 | 5 360 000 | 6 356 000 | 7 530 000 | 8 175 000 |
| État | 4 795 000 | 4 398 906 | 4 300 490 | 4 250 790 | 4 285 999 |
| en % des recettes de fonctionnement | 35% | 24% | 19% | 15% | 17% |
| autres | | | | 495 557 | 423 082 |
| en % des recettes de fonctionnement | | | | 2% | 2% |
| - Autres produits | 728 | 834 | 10 096 | 9 424 | 15 636 |
| - Produits financiers | 34 982 | 140 415 | 707 853 | 53 575 | 2 440 |
| - Produits exceptionnels | 171 848 | 1 347 073 | 1 796 648 | 5 285 816 | 85 295 |

Source : ENSOSP - Secrétariat général - Grandes masses du budget sur 5 ans (2006-2010) et précisions apportées par la direction de l'école.

Dépenses de fonctionnement

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Dépenses réelles de fonctionnement | 15 670 532 | 16 339 607 | 21 043 885 | 27 052 052 | 25 330 814 |
| - Achats | 560 998 | 705 213 | 720 700 | 817 987 | 995 723 |
| - Services extérieurs | 1 027 975 | 888 766 | 1 074 173 | 1 179 258 | 1 135 433 |
| - Autres services extérieurs | 6 821 760 | 6 595 064 | 8 382 016 | 9 643 815 | 8 425 144 |
| - Impôts et taxes | 56 816 | 119 757 | 241 955 | 333 762 | 335 825 |
| - Charges de personnel | 6 194 399 | 6 575 835 | 8 541 033 | 10 106 529 | 11 571 173 |
| en % des dépenses de fonctionnement | 40% | 40% | 41% | 37% | 46% |
| - Autres charges courantes | 12 243 | 7 150 | 59 719 | 44 860 | 37 855 |
| - Charges financières | | 899 | | 435 120 | 1 288 057 |
| - Charges exceptionnelles | 437 487 | 553 254 | 1 370 288 | 3 323 845 | 389 424 |
| - Dotations aux amortissements | 558 854 | 893 669 | 654 001 | 1 166 876 | 1 152 180 |

Source : ENSOSP - Secrétariat général - Grandes masses du budget sur 5 ans (2006-2010).

Subventions et dotations versées par l'État (mission "Sécurité civile")

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Subvention pour charges de service public (dépense de fonctionnement) | 6 323 744 | 4 795 000 | 4 398 906 | 4 300 490 | 4 250 790 | 4 285 999 | | |
| Subvention de fonctionnement (dépense d'intervention) | | | | | | | 4 285 999 | 4 470 000 |
| Dotation en fonds propres (dépense d'opérations financières) | 0 | 0 | 2 500 000 | 2 433 728 | 2 381 426 | 2 972 054 | 5 167 361 | 5 167 361 |

Sources : ENSOSP et documents budgétaires de la mission « Sécurité civile »

ANNEXE 8 : DISCOURS PRONONCES A L'ENSOSP PAR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE (17 MARS 2011) ET LE MINISTRE DE L'INTERIEUR (21 JUIN 2011)

**Discours de Monsieur Nicolas SARKOZY,
Président de la République
Inauguration de l'École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers
Aix-les-Milles – 17 mars 2011**

Monsieur le Ministre,
Mesdames et Messieurs les Parlementaires,
Mesdames et Messieurs les élus,
Messieurs les Préfets,
Et si vous me le permettez mes chers amis,

Avant tout chose, je voudrais rendre hommage à vos camarades de la sécurité civile et des sapeurs-pompiers qui luttent en ce moment pour sauver des vies au Japon. Après le cataclysme épouvantable subi par le peuple japonais, nous avons décidé l'engagement d'un détachement de personnel de la sécurité civile et des sapeurs-pompiers, qui sont au travail depuis plusieurs jours. Quelques-uns d'entre eux ont été formés par cette école nationale supérieure. Ils sont sur place pour conduire des missions complexes et périlleuses. Devant l'une des pires calamités qui ait frappé le Japon, leur présence est indispensable mais de surcroît cette présence exprime la solidarité de notre pays envers un peuple meurtri. Je voudrais dire l'admiration du peuple français pour le sang-froid, la dignité et le courage du peuple japonais, aux prises à une catastrophe d'une si grande ampleur. Ces valeurs du peuple japonais impressionnent et je voudrais dire, au nom de chaque français, combien nous nous sentons proches de nos amis japonais.

Vous-mêmes, comme vous l'avez fait après la catastrophe en Haïti, vous donnez de nouveau à cette occasion un exemple de générosité. L'action internationale de la sécurité civile et des sapeurs-pompiers est un facteur de rayonnement pour notre pays.

J'ai tenu à être aujourd'hui parmi vous, à l'occasion de l'inauguration de l'école nationale supérieure des sapeurs-pompiers à Aix en Provence, Mme le maire, Ce moment marque l'achèvement d'un grand chantier conçu à l'époque où j'étais ministre de l'Intérieur. Ce fut un fameux combat. Je suis donc particulièrement heureux de l'aboutissement de cette opération qui représente une étape dans la vie des sapeurs-pompiers de notre pays.

Les sapeurs-pompiers disposent désormais d'une grande école parfaitement adaptée aux exigences de la sécurité civile du XXIème siècle. Elle est une référence sur le plan européen et international. Pour un investissement de 86 millions, dont 60% ont été financés par l'État, la France s'est dotée d'un établissement modèle, qui permet d'assurer 90 000 journées stagiaires sur une année et d'accueillir en même temps 450 officiers.

L'ENSOSP incarne désormais une grande ambition pour les sapeurs-pompiers de France. Cette école va contribuer à la formation d'un corps d'élite au service de la sécurité des Français, sapeurs-pompiers volontaires, professionnels, médecins du service de santé.

Le rayonnement de l'ENSOSP passe par la pleine affirmation – je le dis - de son statut d'établissement public national.

J'ai décidé le rétablissement et la pérennisation de la contribution de l'Etat au budget de l'ENSOSP. Cette contribution est le gage d'une ambition partagée par l'Etat et les collectivités locales cher Eric DOLIGE. Elle est également l'affirmation du rôle essentiel de votre école dans l'exercice de la politique nationale de sécurité civile. Il n'y a pas d'ambiguïté. Cette décision est prise. Et c'est dans le sens d'un renforcement du rôle de votre école.

Le Livre Blanc de la défense nationale prévoit la création d'un centre civilo-militaire de formation et d'entraînement au risque NRBC : nucléaire, radioactif, bactériologique, chimique. Inutile de vous dire à quel point cette innovation est stratégique, La tragédie du Japon est là pour nous le rappeler. Plusieurs sites étaient envisagés pour recevoir cette unité. Je vous l'annonce : l'implantation de cette unité se fera ici, à l'ENSOSP. Deuxième décision prise.

*

Voyez-vous j'ai été votre ministre pendant près de quatre ans. Je garde de cette période un merveilleux souvenir et une certaine nostalgie. J'ai aimé être ministre de l'Intérieur, cher Claude GUEANT. J'en garde un attachement réel et sincère aux sapeurs-pompiers de France. Aujourd'hui, vous êtes sous l'autorité de Claude GUEANT, vous savez qu'il a toute ma confiance. Si j'ai autant de fierté à inaugurer cette école modèle, c'est parce que vous représentez à mes yeux, sapeurs-pompiers de France - ce qu'il y a de meilleur en France.

Vous êtes les héritiers d'une tradition nationale, tradition de dévouement, d'engagement en faveur du bien commun et de l'intérêt collectif. Vous avez un esprit de sacrifice, esprit de sacrifice qui a si souvent honoré la jeunesse Française dans l'histoire se retrouve, intact, chez les sapeurs-pompiers. Notre pays compte 250 000 sapeurs-pompiers territoriaux et militaires dont 80% sont des volontaires.

Dans une société marquée par la tentation de repli individuel, le volontariat des sapeurs-pompiers est une richesse, c'est un exemple. Je tiens à ce modèle. Que les choses soient claires, je ferai tout en tant que Président de la République pour préserver ce modèle. « L'esprit de sacrifice », ce n'est pas une expression creuse, ce n'est pas une formule lyrique. Je veux le dire à nos compatriotes, l'esprit de sacrifice ce sont 14 sapeurs-pompiers qui ont trouvé la mort dans l'exercice de leur mission en 2010. Je voudrais renouveler ici l'expression de mon affection et de ma solidarité à leur famille et à leurs proches.

Sapeurs-pompiers de France, vous êtes l'un des piliers de la solidarité nationale. Vous êtes fondamentalement lié au réseau associatif : tous les sapeurs-pompiers sont membres de la fédération nationale des sapeurs-pompiers, cher Richard VIGNON. Cette fédération constitue le sommet d'une pyramide associative constituée des amicales locales, des unions départementales et des unions régionales. Je voudrais redire ici combien j'apprécie le colonel Vignon, qui est un homme courageux, qui est un homme qui vous défend, qui est un homme qui suscite le respect. Ce ne sont pas des formules, c'est vraiment ce que je pense, pour lui comme pour chacun d'entre -vous.

Entre les « actifs », les jeunes sapeurs-pompiers, les anciens, ce sont plus de 320 000 familles qui comptent au moins un sapeur-pompier. Le lien entre la Nation et les sapeurs-pompiers est profond, ce lien est durable.

Les sapeurs-pompiers sont le service public dont le maillage territorial est le plus dense, en particulier dans les territoires ruraux : 7400 centres d'incendie et de secours sont implantés.

Avec les policiers et les gendarmes, les sapeurs-pompiers constituent la troisième force nationale en charge de la sécurité des Français. Vous connaissez bien entendu l'importance fondamentale que j'attache à ce volet de l'action publique, la protection et la sécurité des Français. Dans un monde si troublé où les crises succèdent aux crises : crises économiques, bouleversements dans le monde arabe, cataclysme qui frappe le Japon, nos compatriotes expriment un formidable besoin de protection et de sécurité. Telle est votre première vocation : assurer la sécurité des Français. Un Français sur 3, chaque année, sollicite les sapeurs-pompiers qui reçoivent plus de 20 millions d'appels. Ce travail quotidien, discret, efficace, fait partie de la vie de nos compatriotes au jour le jour.

2010, j'ai eu l'occasion d'apprécier votre travail. Tempête Xynthia et les inondations du Var, dans ces deux situations, les sapeurs-pompiers ont été à la hauteur de ces deux drames qui ont touché la France. Les trois SDIS ont reçu le renfort massif d'effectifs des départements voisins et des moyens nationaux organisés par l'Etat.

L'inauguration d'une grande école pour les sapeurs-pompiers c'est un moment important pour la sécurité des Français ; mais c'est un moment important pour vous qu'il me soit permis d'évoquer certains des grands chantiers qui me paraissent essentiels pour l'avenir de notre sécurité civile.

Il nous faut conforter le principe du volontariat ; clarifier la position de la sécurité civile dans l'appareil d'Etat ; moderniser le statut des sapeurs-pompiers et poursuivre nos efforts d'équipement.

Tout d'abord et je veux le dire avec la plus grande clarté : nous devons préserver et consolider le volontariat, au cœur du système français des secours. C'est à un enjeu fondamental.

Je le dis aux parlementaires une proposition de loi relative à l'engagement citoyen en qualité de sapeur-pompier volontaire a été déposée le 18 novembre dernier, par le député Pierre Morel-A-L'Huissier. Le début de la discussion de ce texte à l'Assemblée nationale est prévu dans la semaine du 9 mai.

Cette proposition de loi, je l'ai souhaitée et je la soutiens sans ambiguïté.

Elle vise à donner un cadre juridique au volontariat qui est menacé par l'évolution de la jurisprudence.

Ce texte clarifiera la notion de volontariat, en disant clairement que le volontaire n'est ni un agent public, ni un travailleur, mais bien ce qu'il est : un citoyen qui, librement, s'engage au service de la communauté nationale. La collectivité nationale lui doit gratitude et protection. C'est une question de cohérence, de justice et de dignité.

Par ailleurs, la nouvelle loi doit faciliter l'accès des sapeurs-pompiers volontaires aux concours de la fonction publique. Je souscris entièrement à cette idée. Les sapeurs-pompiers volontaires suivent une formation de grande qualité. Cette formation doit pouvoir être mieux valorisée dans leur vie professionnelle, y compris au profit des volontaires qui souhaitent accéder à la fonction publique.

Je souhaite que cette proposition soit adoptée par le Parlement dans les meilleurs délais possibles. Il s'agit tout simplement de reconnaître la place historique que joue le réseau associatif des sapeurs-pompiers volontaires.

De même, après en avoir beaucoup discuté avec les professionnels de la sécurité civile, je demande que l'on conduise une réflexion sur la place de la sécurité civile dans l'organisation de l'administration centrale. Ce fut l'objet de notre dernière discussion, cher monsieur le Président VIGNON.

A l'image des autres grands pays européens, la France a besoin d'une grande direction générale de la sécurité civile. Le découplage entre l'action opérationnelle et la planification, je le dis a montré clairement ses limites. Certes il est suggéré par le Livre Blanc, mais on a le droit aussi de tenir compte de l'expérience et de s'adapter aux réalités. Il faut envisager de fusionner la direction de la sécurité civile et la direction de la prospective et de la planification en une grande direction générale. Cette solution permettra de reconnaître pleinement le poids de la sécurité civile au sein des forces de sécurité. Monsieur le ministre de l'Intérieur, voilà un chantier urgent pour vous.

La modernisation du statut des sapeurs-pompiers constitue un troisième grand chantier auquel le Gouvernement doit travailler.

Un décret est en préparation destiné à transformer profondément le statut des officiers supérieurs des sapeurs-pompiers, en particulier des directeurs des SDIS.

La réflexion porte notamment sur leur recrutement. Le président du conseil d'administration des SDIS doit pouvoir choisir son directeur sur la base d'une liste établie par l'État, garant de la qualité des directeurs départementaux.

Nous devons impérativement favoriser la mobilité et la fluidité des carrières. Je tiens beaucoup à ce que les directeurs de SDIS disposent de possibilités nouvelles pour accéder aux carrières de haut niveau dans la fonction publique d'État.

A cet égard, je vous annonce que j'ai décidé de nommer préfet dans les semaines à venir un officier supérieur des sapeurs-pompiers. J'entends ainsi marquer la reconnaissance que la Nation doit aux sapeurs-pompiers de France. Cette décision est sans précédent.

Nous devons par ailleurs avancer dans la modernisation de la filière des sapeurs-pompiers pour toutes les autres catégories. Le directeur de la sécurité civile, conduit une réflexion de haut niveau sur ces questions en liaison avec votre Fédération nationale et quatre syndicats. Ses travaux portent en ce moment sur la réforme de la catégorie B. Je souhaite que ces travaux débouchent le plus vite possible sur des propositions concrètes et innovantes.

Enfin, il me semble tout à fait vital pour la sécurité de nos compatriotes que l'État poursuive ses efforts en matière d'équipements de la sécurité civile et de mise à sa disposition des technologies les plus avancées.

Il faut maintenir à niveau la flotte d'avions bombardiers d'eau de la sécurité civile de Marignane. Il faut améliorer la polyvalence des avions, à capacité opérationnelle inchangée. Je salue les efforts poursuivis en ce sens et qui ont clairement montré leur intérêt lors des récentes crises. Ces appareils ont permis de porter rapidement secours à des populations en détresse.

L'État doit réfléchir à l'emploi des drones lors de crises de sécurité civile. Ces drones pourraient devenir des atouts décisifs dans les situations catastrophiques.

Et par ailleurs je souhaite que l'on renforce la synergie et la mutualisation des moyens avec les autres grandes forces de sécurité, en particulier la gendarmerie.

L'intégration de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur est une grande réforme dont plus personne ne conteste le bien-fondé. L'un de ses avantages est de faciliter le rapprochement entre les trois grandes forces nationales de sécurité: pompiers, policiers et gendarmes.

Mais il est maintenant indispensable d'établir une complémentarité entre les moyens de la direction de la sécurité civile et celles de la direction générale de la gendarmerie nationale. Je souhaite notamment une mutualisation aussi poussée que possible des flottes d'hélicoptères de la sécurité civile et de la gendarmerie nationale.

Tout ceci doit aboutir à offrir au directeur des opérations de secours en cas de crise la certitude de disposer d'une composante aérienne cohérente et complémentaire.

*

Mes chers amis, en inaugurant cette grande école j'ai le sentiment que nous consacrons un mouvement auquel j'ai essayé de contribuer depuis quelques années tendant à moderniser en profondeur le monde sapeurs-pompiers et l'organisation de la sécurité civile. Je vous fais confiance. Vous aurez les moyens de mener à bien votre mission. Et votre mission je terminerai par-là, elle n'est pas nationale simplement, elle est aussi internationale. Quand vos collègues sont engagés sur des théâtres d'opérations à l'extérieur ils contribuent au rayonnement de la France.

Soyez fiers de ce que vous faites, sachez que vous êtes soutenus par l'État et au plus haut niveau de l'État. Continuez à entourer les familles de vos collègues qui sont morts en mission au service de la France. Nous n'avons pas le droit de les oublier et je serai toujours attentif aux demandes qui me seront présentées pour exercer la solidarité nationale aux côtés de ces familles que le destin a si cruellement frappées. D'un côté on va tout faire pour que les jeunes puissent intégrer les sapeurs-pompiers, de l'autre on doit tout faire pour que personne ne se sente abandonné parce que l'un des siens est mort en service.

J'attends beaucoup de vous, de votre compétence et de votre expérience. Je sais que vous serez à la hauteur de la mission que je vous fixe, sachez que la Nation vous aime et que l'État vous soutient.

Je vous remercie.

**Discours de Monsieur Claude GUEANT,
ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
Baptême des promotions ENSOSP
Aix-les-Milles – 21 juin 2011**

Monsieur le président du conseil d'administration de l'ENSOSP,
Messieurs les élus,
Messieurs les préfets,
Messieurs les membres du conseil d'administration,
Monsieur le président de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France,
Monsieur le président de l'association nationale des directeurs départementaux et directeurs départementaux adjoints des services d'incendie et de secours,
Monsieur le directeur de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers,
Messieurs les représentants du personnel,
Messieurs les directeurs des services d'incendie et de secours,
Mesdames et messieurs les officiers, sous officiers et sapeurs- pompiers,
Mesdames, Messieurs,

C'est pour moi un grand plaisir que de présider, pour la première fois, cette cérémonie de baptême :

- De la 8^{ème} promotion de directeurs départementaux adjoints
- Des 16^{ème}, 17^{ème} et 18^{ème} promotions de chefs de groupement
- Des 69^{ème}, 70^{ème}, 71^{ème} et 72^{ème} promotions et FAE (*formations d'adaptation à l'emploi*) 2010/02 & 03 de lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels
- Des promotions de lieutenants de sapeurs-pompiers volontaires
- Des FAE 2010/02, 03, 04 et 2011/01 de majors de sapeurs-pompiers professionnels
- Des formations de chefferie et de groupement du service de santé et de secours médical et de la promotion 2010/01 des personnels professionnels du service de santé et de secours médical
- De la FI (*formation initiale*) 2010/01 d'infirmiers d'encadrement

*

Mesdames et messieurs les officiers des promotions sortantes réunies aujourd'hui, vous êtes le témoignage vivant de l'importance qu'a pris votre école.

Plusieurs dizaines de milliers d'officiers en formation initiale ou continue vous ont précédés depuis un demi-siècle. Cet héritage nourrit légitimement votre fierté et celles de vos familles qui, aujourd'hui, sont à vos côtés. Il constitue également, une exigence d'excellence car c'est vous qui, désormais, êtes dépositaires de valeurs transmises par vos aînés.

Monsieur le Président de la République est venu ici, à Aix en Provence, inaugurer officiellement votre école. L'achèvement de ce chantier lui tenait d'autant plus à cœur qu'il l'avait initié à l'époque où il était lui-même ministre de l'intérieur. Le chef de l'État a, lors de cette inauguration, réaffirmé avec clarté le statut d'établissement public national de votre école. Il a en outre, confirmé la pérennisation de la contribution de l'État.

L'ENSOSP dispose donc, désormais, de toutes les conditions nécessaires à son rayonnement et à son souhait légitime, de devenir une grande école de la République. Permettez-moi de féliciter toute l'équipe de l'ENSOSP qui depuis cinq ans a conduit avec succès la délocalisation depuis Nainville-les-Roches, la construction du plateau technique et a su mener à bien la réalisation du pôle pédagogique. Au travers de la prestigieuse décoration que je viens de remettre au colonel Bodino, au nom du Président de la République, c'est aussi l'ensemble des acteurs participant au rayonnement de votre école nationale qui sont récompensés. Je souhaite, alors que vous allez rejoindre vos affectations, vous tracer au nom de l'État mais également des élus locaux, la route que nous souhaitons vous voir emprunter.

Au fil des années, au fil des catastrophes, la formation des officiers de sapeurs-pompiers s'est adaptée et étendue aux risques technologiques, chimiques ou nucléaires, aux nouveaux outils de commandement et d'aide à la décision, ou encore aux opérations internationales. Vos prédécesseurs et vous-même avez, chaque fois, apporté la preuve de votre capacité à tirer toutes les conséquences des défis auxquels les sapeurs-pompiers sont

confrontés. Mais au-delà de ces évolutions induites par la modernité et ses risques, l'heure est venue d'une approche encore plus complète.

Le modèle français de sécurité civile s'est historiquement construit sur l'engagement citoyen. Plus de 80% des effectifs des services d'incendie et de secours sont volontaires. Il ne s'agit pas d'un hasard ou d'une construction par défaut. Il s'agit d'une volonté claire de la Nation d'affirmer le principe même d'une prise en charge, par chaque citoyen, de sa propre sécurité. Il s'agit, au-delà, de donner un sens concret et quotidien au principe de fraternité, 3^{ème} pilier de notre devise républicaine.

Il ne suffit donc plus, aujourd'hui, de former des ingénieurs du risque. Il faut former de futurs cadres polyvalents et des managers du volontariat. L'humanisme, qui constitue le socle des valeurs des sapeurs-pompiers, est le meilleur atout dont dispose votre école pour mener à bien cette évolution culturelle que l'État et les collectivités appellent conjointement de leurs vœux.

Mesdames et messieurs les officiers professionnels, vous devez être les catalyseurs, les facilitateurs et même – permettez-moi cette expression- les militants zélés de l'engagement citoyen dans les corps départementaux où vous servez. Telle est votre mission, telle est la grandeur de votre corps.

Les élus locaux attendent également de vous que vous mettiez votre créativité au service des contingences de l'époque et que chaque euro investi dans la sécurité produise, grâce à votre talent et à votre énergie, le plus de résultat possible. Votre efficacité est souvent, et à juste titre, saluée. Demain, c'est votre performance et votre efficacité qui devront l'être.

*

Officiers de sapeurs-pompiers, vous constituez la colonne vertébrale de la sécurité civile. Nos concitoyens savent qu'une grande partie de leur sécurité repose sur vous.

Comme moi, les Français vous font entièrement confiance. Cette confiance repose sur la formation d'excellence dispensée dans cette école. En rejoignant vos affectations, sachez que je serai à vos côtés, avec confiance, pour la sécurité de nos concitoyens, pour la sécurité de la France.

ANNEXE 9 : TRAME DE RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITE DE TYPE « OPERATEUR »

Source : « Une nouvelle gouvernance pour les opérateurs de l'État » - Ministère chargé du budget – décembre 2009

| Identité et fonctionnement interne | Rapport d'activité | Rapport de gestion financier et comptable Analyse de la performance | Rapport de responsabilité sociale et environnementale |
|--|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Statuts - Localisation - Mission : rappel du contrat d'objectifs - Présentation synthétique des activités - Dirigeants et gouvernance (fonctionnement général, chartes internes et code de conduite, comités spécialisés : Comité déontologique, rémunérations etc.) | <ul style="list-style-type: none"> - Message du président : <ul style="list-style-type: none"> - Evénements marquants de l'exercice écoulé, - Stratégie de court, moyen-long terme (vision) - Détail par ligne d'activité : faits marquants, stratégie de développement - Stratégie de partenariats - Synthèse de l'opinion des usagers et clients | <ul style="list-style-type: none"> - Synthèse : chiffres principaux - Compte de résultat - Bilan comptable - Tableau de flux de trésorerie - Politique d'investissement | <ul style="list-style-type: none"> - Analyse des indicateurs sociaux et environnementaux - Stratégie d'amélioration de la performance sur la dimension « Développement durable » - Certifications et labels - Valeurs et charte du personnel |

ANNEXE 10 : PROFIL DES LAUREATS DES CONCOURS DE LIEUTENANT DE SAPEURS-POMPIERS
(promotions FILT de 2009 à 2011)

| Promotion | FILT 68 | FILT 69 | FILT 70 | FILT 71 | FILT 72 | FILT 73 | FILT 74 | FILT 75 | FILT 76 | Total | |
|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|---------------|
| Référence | 2009-01 | 2009-02 | 2009-03 | 2009-04 | 2010-01 | 2010-02 | 2010-03 | 2011-01 | 2011-02 | ou | % |
| Date de début | 05/01/2009 | 25/05/2009 | 07/09/2009 | 16/11/2009 | 01/02/2010 | 17/05/2010 | 06/09/2010 | 03/01/2011 | 02/05/2011 | moyenne | |
| Voie d'accès | 48 | 40 | 48 | 48 | 36 | 24 | 48 | 48 | 42 | 382 | 100,0% |
| - Concours interne | 20 | 23 | 13 | 18 | 16 | 7 | 18 | 16 | 11 | 142 | 37,2% |
| - Concours externe | 28 | 17 | 35 | 28 | 20 | 17 | 29 | 32 | 27 | 233 | 61,0% |
| - Détachement intégration | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 4 | 7 | 1,8% |
| Origine professionnelle | 48 | 40 | 48 | 48 | 36 | 24 | 48 | 48 | 42 | 382 | 100,0% |
| - Sapeur-pompier professionnel | 35 | 30 | 26 | 28 | 24 | 14 | 24 | 27 | 21 | 229 | 59,9% |
| - Sapeur-pompier volontaire | 12 | 8 | 18 | 16 | 7 | 7 | 19 | 15 | 11 | 113 | 29,6% |
| - Militaire | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 7 | 1,8% |
| - Non sapeur-pompier | 1 | 2 | 3 | 3 | 4 | 3 | 5 | 5 | 7 | 33 | 8,6% |
| Niveau de diplôme | 48 | 40 | 48 | 48 | 36 | 24 | 48 | 48 | 42 | 382 | 100,0% |
| - Bac | 6 | 6 | 4 | 8 | 8 | 2 | 7 | 7 | 5 | 53 | 13,9% |
| - DUT- BTS | 5 | 4 | 4 | 5 | 3 | 4 | 4 | 5 | 7 | 41 | 10,7% |
| - Licence | 10 | 13 | 15 | 11 | 6 | 6 | 15 | 19 | 11 | 106 | 27,7% |
| - Master-Maitrise DESS | 12 | 7 | 12 | 12 | 10 | 8 | 8 | 9 | 14 | 92 | 24,1% |
| - Autres ou sans diplôme | 15 | 10 | 13 | 12 | 9 | 4 | 14 | 8 | 5 | 90 | 23,6% |
| Moyenne d'âge | 29,5 | 30 | 27,7 | 30 | 29 | 29 | 30 | 30 | 31 | 29,6 | |
| Lauréates | 2 | 5 | 6 | 3 | 3 | 0 | 3 | 2 | 3 | 27 | 7,1% |

ANNEXE 11 : PROGRAMME DE LA FORMATION INITIALE DES LIEUTENANTS DE SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS (FILT/SPP)

Extrait de l'arrêté du 19 décembre 2006 relatif à l'organisation des formations des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (NOR: INTE0601038A - JO du 27 décembre 2006)

(...)

Article 2

La formation d'intégration de lieutenant peut comprendre des phases d'enseignements théoriques, pratiques, des stages d'observation et d'application. Sauf dispositions contraires du présent arrêté, les enseignements se déroulent sur le site de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), dans les écoles qu'elle a chargées de mission et dans les services publics opérationnels.

Lors des stages d'observation, le lieutenant stagiaire participe en tant qu'observateur aux activités et aux opérations. Lors des stages d'application, il participe en tant que chef de groupe sous la responsabilité d'un tuteur.

Article 3

La formation d'intégration de lieutenant est constituée de la façon suivante :

1. Un module de compréhension des emplois d'équipier, de chef d'équipe et de chef d'agrès.

Les modules de compréhension de l'emploi d'équipier et de chef d'équipe sont organisés par le service départemental d'incendie et de secours d'affectation du lieutenant et sous sa responsabilité.

Ils comprennent l'ensemble des unités de valeur de formation défini dans le guide national de référence des emplois, des activités et des formations de tronc commun des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. Le volume horaire de ces modules est adapté par le directeur départemental pour tenir compte du non-exercice de ces emplois par le lieutenant.

Le module de compréhension des emplois de chef d'agrès est organisé par l'ENSOSP. Il comprend l'ensemble des unités de valeur de formation de cet emploi, telles que définies dans le guide national de référence des emplois, des activités et des formations de tronc commun des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, selon une durée totale de 18 jours.

2. Un module opérationnel permettant aux lieutenants d'acquérir les unités de valeur de formation de chef de groupe, telles que définies dans le guide national de référence des emplois, des activités et des formations de tronc commun des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, selon une durée totale de 31 jours.

3. Un module de management permettant aux lieutenants d'acquérir les unités de valeur de formation de chef de garde, telles que définies dans le guide national de référence des emplois, des activités et des formations de tronc commun des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, selon une durée totale de 5 jours.

4. Un module de culture générale comprenant des enseignements destinés à l'acquisition de connaissances et d'un savoir-être adaptés à l'exercice des fonctions d'officier, dans les domaines du management et de la gestion administrative, financière et des ressources humaines, ainsi que dans ceux de la culture administrative et historique des sapeurs-pompiers, d'une durée totale de 35 jours.

5. Un module d'ingénierie des risques permettant de comprendre les phénomènes physiques et chimiques générateurs de risques, de proposer des mesures de prévention et de traitements techniques du risque, d'une durée totale de 30 jours.

6. Un module relatif à l'hygiène et à la sécurité individuelle et collective des sapeurs-pompiers, ainsi qu'à la santé au travail, d'une durée totale de 5 jours.

7. Un module concernant les activités spécialisées permettant :

a) L'acquisition des unités de valeur de formation relatives aux emplois suivants :

-formateur (FOR 1), durée : 4 jours ;

-agent de prévention et préventionniste (PRV 1 et PRV 2), durée : 28 jours ;

-agent de prévision, durée : 2 jours ;

-équipier et chef d'agrès feux de forêts (FDF 1 et FDF 2), durée : 10 jours ;

-équipier et chef d'équipe reconnaissance risques chimiques et biologiques (RCH 1), durée : 5 jours ;

-équipier et chef d'équipe reconnaissance risques radiologiques (RAD 1), durée : 5 jours ;

b) La compréhension de l'ensemble des activités spécialisées non acquises : champ d'application, cadre d'intervention, missions et rôle des agents spécialisés, les moyens et l'emploi des équipes spécialisées, d'une durée totale de 3 jours.

8. Un module d'entraînement physique permettant de valider l'aptitude physique de l'officier (APS 1) et comprenant, notamment, l'acquisition de connaissances permettant d'assurer le déroulement d'une séance d'activité physique programmée, la compréhension des activités physiques et sportives et la connaissance de leurs acteurs au sein d'une garde (APS 2), d'une durée totale de 14 jours.

Article 4

La durée de la formation d'intégration des lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers est de 200 jours, dont 5 jours d'accueil consacrés notamment à la réalisation de tests d'aptitude physique et à la validation des acquis professionnels. S'y ajoute la durée consacrée au module de compréhension aux emplois d'équipier et de chef d'équipe réalisé dans le service départemental d'incendie et de secours du stagiaire.

La durée des différents modules peut être ajustée par le directeur de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, en fonction de l'évolution des contenus pédagogiques, sans dépasser la durée totale de la formation d'intégration définie au précédent alinéa.

(...)

Récapitulatif de la structure de la formation FILT/SPP :

| Module | Durée |
|---|---|
| Compréhension des emplois d'équipier et de chef d'équipe (module assuré par le SDIS d'affectation) | volume horaire adapté par le SDIS en fonction du profil du lieutenant |
| Accueil (tests d'aptitude physique, validation des acquis professionnels etc) | 5 jours |
| Compréhension de l'emploi de chef d'agrès | 18 jours |
| Unités de valeur « chef de groupe » | 31 jours |
| Management | 5 jours |
| Culture générale (management, gestion administrative, financière et des ressources humaines, culture administrative et historique des sapeurs-pompiers) | 35 jours |
| Ingénierie des risques | 30 jours |
| Hygiène et à la sécurité | 5 jours |
| Unités de valeur « spécialités » : | |
| - formateur (FOR 1) | 4 jours |
| - agent de prévention et préventionniste (PRV 1 et PRV 2) | 28 jours |
| - agent de prévision | 2 jours |
| - équipier et chef d'agrès feux de forêts (FDF 1 et FDF 2) | 10 jours |
| - équipier et chef d'équipe reconnaissance risques chimiques et biologiques (RCH 1) | 5 jours |
| - équipier et chef d'équipe reconnaissance risques radiologiques (RAD 1) | 5 jours |
| Compréhension des spécialités non acquises | 3 jours |
| Entraînement physique (APS 1 et APS 2) | 14 jours |
| Total | 200 jours |

ANNEXE 12 : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS ET DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LE RAPPORT « ENSOSP : FORMER ET PRÉPARER DES OFFICIERS, DONNER AU VOLONTARIAT TOUTE SA PLACE »

(Rapport établi par l'Amiral Alain BÉREAU - novembre 2011)

ACCÈS À L'ENSOSP. LES CONCOURS. LE STATUT DES STAGIAIRES À L'ÉCOLE

- Modifier la composition des jurys des concours pour mieux équilibrer la représentation des officiers de sapeurs-pompiers : deux officiers seulement mais tous deux officiers supérieurs
- Réduire le nombre des membres des sous-jurys à trois
- Rendre le concours externe plus attractif et plus accessible aux candidats non sapeurs-pompiers professionnels :
 - . aménager les épreuves sportives avec des épreuves plus classiques et avec l'attribution d'une note de sport entrant dans le classement des épreuves d'admissibilité et une note éliminatoire relativement basse (mais en augmentant corrélativement le temps consacré au sport dans la formation à l'ENSOSP)
 - . réorienter le questionnaire à réponses ouvertes et courtes (QROC) sur les textes de portée générale traitant de l'organisation de l'Etat et du fonctionnement des administrations
- Le cas échéant calquer le concours externe sur les concours types des grandes écoles avec à l'écrit un devoir de culture générale et une note de synthèse sur dossier puis à l'oral une épreuve de langue étrangère et un entretien avec le jury
- Ouvrir une filière d'accès direct au grade de capitaine pour les titulaires d'un master ou d'un diplôme équivalent
- Aménager le principe « reçu-collé » en admettant systématiquement tous les lauréats externes en formation d'intégration à l'ENSOSP (mais sans obligation ensuite pour les SDIS de les recruter)
- Conférer aux stagiaires en formation d'intégration à l'ENSOSP le statut d'élève-lieutenant (ou d'élève-capitaine) ; n'attribuer le grade qu'une fois la formation initiale achevée avec succès
- Procéder à une évaluation complète des stagiaires en formation initiale à l'ENSOSP : notations et appréciations littérales ; cette évaluation sera communiquée aux intéressés et accessible aux SDIS concernés et à la Direction des sapeurs-pompiers
- Mener une réflexion globale au niveau de la Direction des sapeurs-pompiers sur la politique d'accès aux corps des officiers de sapeurs-pompiers : filières d'accès, niveaux de recrutement, durée de formation et homologation de celle-ci

LA FORMATION INITIALE DES OFFICIERS

- Examiner une refonte globale de la formation initiale des officiers reposant sur quelques principes directeurs
- Programme bâti à partir d'un référentiel des compétences attendues et non pas sur un référentiel des contenus de formation
- Prise en compte globale dès la formation initiale des perspectives de déroulement de carrière des officiers de sapeurs-pompiers
- Formation à l'ENSOSP continue
- Durée de la formation initiale portée à deux années, durée qui permettra :

- . d'établir une programmation ambitieuse et équilibrée
- . de conserver une formation professionnelle et technique de qualité
- . de donner suffisamment d'importance à la formation humaine (commandement, management, cohésion)
- . de donner une place convenable à la formation générale
- . de consacrer un volume important aux activités physiques et sportives
- . de programmer des stages extérieurs de durée significative (stage à caractère professionnel, stages d'ouverture, échanges avec d'autres écoles ou avec l'étranger)
- . de planifier des périodes communes de formation avec des officiers volontaires
- Obtenir l'homologation dans le système de l'enseignement supérieur de cette formation initiale, en particulier aux niveaux licence et master

LA PRISE EN COMPTE DU VOLONTARIAT À L'ENSOSP

- Bâtir et programmer un module complet consacré au volontariat dans la formation initiale des officiers avec acquisition des connaissances théoriques nécessaires, tables rondes, mises en situation, études de cas, échanges et rencontres, stages de durée significative en centres de secours
- Programmer des périodes communes de formation entre lieutenants professionnels en formation d'intégration et officiers volontaires en formation à l'ENSOSP
- Rédiger et diffuser un guide du management des volontaires à l'usage des cadres de sapeurs-pompiers (guide officiel émanant de la Direction des sapeurs-pompiers avec une version papier distribuée à tous les officiers en formation à l'ENSOSP et une version électronique)
- Programmer une période de quelques jours consacrée au volontariat dans les formations supérieures de chefs de groupement et de directeurs adjoints

CADRES ET INTERVENANTS À L'ENSOSP

- Augmenter autant que possible la part des cadres de l'ENSOSP dans le volume des formations délivrées à l'ENSOSP (tendre vers 50 % ?)
- Limiter officiellement le volume d'heures pour un intervenant extérieur (en concertation avec les directeurs de SDIS)
- Faire plus largement appel pour les intervenants extérieurs aux volontaires et aux officiers en retraite
- Mener une réflexion pour susciter des candidatures pour être cadre à l'ENSOSP et pour faciliter le retour dans un SDIS de ces cadres après quelques années à l'ENSOSP
- Placer systématiquement auprès des officiers en formation initiale des cadres de contact (jeunes capitaines) soit mis à disposition par un SDIS, soit affectés pour trois à cinq ans à l'ENSOSP ; ces cadres suivent toutes les activités de leurs élèves, participent à leur formation et sont responsables de leur évaluation

GOVERNANCE ET RAYONNEMENT DE L'ENSOSP

- Le « cœur de métier » de l'ENSOSP doit rester la formation des officiers, en priorité la formation initiale des officiers, ainsi que les formations supérieures de chefs de groupements et de directeurs adjoints et bien sûr la formation des officiers volontaires
- Le cas échéant mettre en place auprès de la Direction des sapeurs-pompiers « un comité stratégique de la formation des officiers »

- Favoriser les actions de rayonnement de l'ENSOSP et les échanges avec d'autres grandes écoles et universités tendant notamment à faciliter l'homologation des formations initiales d'officiers et à rendre attractif les postes de cadres à l'ENSOSP
- Cette politique de rayonnement de l'ENSOSP doit être élaborée par la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises en étroite concertation avec la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France et naturellement l'ENSOSP

ANNEXE 13 : CONCLUSIONS DE L'AUDIT RELATIF A L'AVENIR DE L'ENSOSP DEMANDE PAR LE PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ENSOSP

(Audit réalisé par le cabinet Lamotte - Rapport final restitué le 14 octobre 2011 au conseil d'administration)

- ❖ Le Projet d'Établissement pose clairement la raison d'être de l'ENSOSP : « Garantir la professionnalisation des cadres en devenir pour les rendre aptes à l'exercice d'un métier et d'activités aux contenus techniques très spécialisés et à la culture managériale spécifique ».
- ❖ **En tant qu'Établissement public, l'ENSOSP est jeune.**
 - Le statut d'Établissement public national a été fixé par décret, pratiquement en même temps que la loi du 13 août 2004 qui conforte les SDIS comme Établissement public autonome avec des moyens et une présidence dépendant directement du Conseil Général.
 - Sa place s'inscrit dans la logique des compétences partagées entre les acteurs de la Sécurité Civile.
 - L'ENSOSP est chargée principalement de la formation des officiers de Sapeurs-pompiers (SPP, SPV et SSSM).
- ❖ La formation des Sapeurs-pompiers jusqu'aux sous-officiers est fixée nationalement et confiée aux SDIS dans le cadre de leurs politiques publiques départementales.
- ❖ Le projet de décentralisation et de construction confirme la volonté nationale qu'existe une École des officiers, qui soit un espace d'apprentissage du commandement et du management, espace de brassage, d'homogénéisation, de nivellement et d'adaptation à l'évolution des contraintes opérationnelles avec un plateau technique d'envergure nationale.
- ❖ La page de l'implantation précédente à Nainville est définitivement tournée mais l'ENSOSP, dans sa nouvelle implantation est très jeune (moins de 2 ans).
- ❖ Elle a été décentralisée grâce à un financement de l'État (56%) et des Collectivités territoriales (33% CG13, 6% Conseil Régional PACA, 3% Communauté d'agglomération Aix et 2% Ville d'Aix).
- ❖ Les investissements à hauteur de **106,8 M€** traduisent la volonté commune de l'État et des Collectivités territoriales de disposer d'un bel outil de formation des cadres de la Sécurité Civile dans l'exercice des compétences partagées.
- ❖ **L'équipe de direction et les personnels permanents nouvellement recrutés** après la délocalisation ont conduit avec succès le projet consistant à bâtir une infrastructure entièrement équipée, à mettre en œuvre les programmes de formations à partir d'une nouvelle implantation, à préparer et organiser son développement (Projet d'Établissement notamment), à faire fonctionner l'Établissement et ses instances et à rendre compte de ses activités (rapports d'activité et d'évaluation).

- ❖ Le budget de **fonctionnement** est de **25 M€(2010)**
 - avec des recettes assurées à **80% par les SDIS** (41% via cotisation CNFPT et 39% directement par règlement de journées de formation), **17 % par l'État** (subvention), 3% par des projets et des clients.
 - avec une part de cotisation et subvention connue par antécédence chaque année (41 % CNFPT + 17% État soit 58% en 2010) et une **part variable en fonction de l'activité** de l'ENSOSP (39% SDIS + 3% projets et clients, soit **42%** en 2010).

- ❖ **La construction du site principal de l'École entraîne une modification importante du budget qui perturbe la lecture des comptes.** A périmètre équivalent, la capacité de l'École à conserver une partie de ses recettes pour autofinancer des investissements est stabilisée autour de 2M€. Elle pourrait cependant diminuer en 2011 du fait de la baisse attendue des recettes.

- ❖ **L'École bénéficie d'une dotation en fonds propres de l'État pour faire face aux annuités de dette, dont l'échéancier définitif est en cours de négociation.** Le remboursement de la dette n'est pas une problématique sur les années à venir.

- ❖ **Le nouveau site génère des dotations aux amortissements supplémentaires.**
 - Une première problématique concerne la couverture de charges de fonctionnement (intérêts de la dette) alors que la recette correspondante est imputée en investissement (subvention de l'état) : de ce point de vue la lecture du résultat sera artificiellement dégradée sur les périodes à venir (voire négative), sauf mécanisme comptable permettant de corriger ce biais.
 - La couverture de la charge d'amortissement correspond à la capacité à faire face aux charges de renouvellement. La couverture des dotations aux amortissements constituera donc une problématique.
 - Le seul levier de la réduction des charges liées aux prestations des intervenants n'apparaît pas important.
 - A recettes inchangées, seuls des scénarios de progressions extrêmement contenues de l'ensemble des dépenses notamment de personnels permettent de dégager des niveaux d'autofinancement suffisants.

- ❖ Le projet de **délocalisation / construction a été dimensionné en période de forte croissance du besoin de formation.** Or, l'évolution actuelle des SDIS va dans le sens d'une stabilisation voire d'une inflexion de la demande de formation (baisse du recrutement, allongement des carrières, baisse des budgets de formation).

- ❖ Le décalage apparaît actuellement comme un surdimensionnement des infrastructures et des moyens.

- ❖ Il paraît indispensable de disposer d'une visibilité pluriannuelle des besoins de formation :
 - Constituer, au niveau national, une **base de connaissance prévisionnelle des emplois et compétences** concernant les officiers des SDIS (SPP, SPV et SSSM) par compilation des fiches de postes budgétés / postes pourvus / postes non pourvus.
 - La réviser annuellement et déterminer les tendances, quantitativement et qualitativement.

- Amorcer une réflexion pour une stratégie différenciée de la programmation pour les “grands” / “petits” SDIS selon leur capacité à programmer leur besoins à l’avance sur plusieurs années indépendamment des situations individuelles.
- ❖ Il apparaît un risque **d’une certaine “ marchandisation ”** des activités **pour les besoins d’équilibrage** du budget.
- ❖ **Repenser le modèle économique basé sur la facturation aux SDIS des journées stagiaires** va constituer un enjeu majeur et immédiat pour l’équilibre et le développement de l’Établissement public.
- ❖ **Consolider qualitativement le socle des ressources humaines salariées, poursuivre sa structuration et garantir les conditions de sa mobilité** est un autre enjeu majeur.
- ❖ **Rationaliser le vivier des intervenants-formateurs et optimiser leurs interventions** est aussi un enjeu majeur.
- ❖ Des **progrès** très importants sont accomplis pour la **normalisation de l’exercice budgétaire**. Cela dit :
 - L’absence de prospective pluriannuelle empêche toute anticipation des contraintes financières.
 - L’absence de comptabilité analytique empêche de rattacher les budgets aux différentes missions.
 - Le foisonnement des indicateurs peut nuire à la sécurisation des données et à leur lisibilité.
- ❖ Enfin, il apparaît aux consultants que **les débats sur le mode de gouvernance de l’Établissement, sur son statut et sur son autonomie sont incontournables** parce que l’ENSOSP aura besoin d’un Conseil d’Administration fort pour être à la fois une École très bien reconnue et un Établissement public solide, capable de s’adapter aux évolutions.
- ❖ **Mais le moment est d’abord et avant tout celui de la consolidation structurelle et fonctionnelle.**
- ❖ **A court terme, dans le contexte de ressources contraintes, le risque de difficultés de gouvernance et de direction est grand** et empêcherait l’ENSOSP de trouver un rythme de croisière dans sa **phase de rodage** :
 - Alors que des progrès sont encore attendus de l’École en termes de contenus des enseignements, de pédagogie, de planification des formations, d’enseignement à distance, de valorisation des acquis, etc.
 - Alors que des progrès sont encore attendus de l’Établissement public en termes de modèle économique durable, de qualité et contrôle de gestion, de socle ressources humaines, etc.
- ❖ Afin de répondre aux défis du moment et des trois années qui viennent, les consultants suggèrent que les parties s’entendent pour adopter un **pacte de gouvernance**.
- ❖ Il est **indispensable**, en s’appuyant sur un tel pacte, de **conclure et adopter sous 6 mois un Contrat d’Établissement pour 3 ans** qui soit un **contrat d’objectifs** (*a minima*, s’il ne peut en être autrement) **ET un contrat de moyens** (*a minima*, s’il ne peut en être autrement).