

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

MW/PR

Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police

Procès-verbal de la réunion du 18 octobre 2010

ORDRE DU JOUR :

Réforme des services de secours

- Présentation du rapport du collège des experts-consultants

*

Présents : Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Emile Eicher, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Camille Gira, M. Claude Haagen, M. Ali Kaes, M. Jean-Pierre Klein, M. Gilles Roth, M. Jean-Paul Schaaf, M. Raymond Weydert

M. Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région

M. Paul Schroeder, du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Xavier Bettel, M. Robert Weber

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

Monsieur le Ministre rappelle que la procédure en matière de réforme des services de secours a été lancée en date du 24 septembre 2009 par un « kick-off meeting », au cours duquel ont été présentés les experts chargés de diriger la réforme. Ces experts ont eu au cours des derniers mois de nombreux entretiens avec les acteurs concernés. Leur rapport était prévu initialement à être disponible pour fin 2011 avec l'analyse des risques que le CEPS/INSTEAD (« Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques / International Network for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development ») est en train de faire. Les résultats du rapport et de l'analyse seront intégrés au plan national des services de secours. Les travaux ont toutefois avancé plus rapidement,

de sorte que le concept global peut déjà être présenté aux députés dans ses grandes lignes ; le projet de loi sera déposé dès que les travaux seront achevés.

Un document PowerPoint est présenté à la Commission (cf. annexe).

L'Etat et les communes ont une coresponsabilité en matière de services de secours.

Dans l'objectif de l'efficacité, les missions confiées aux centres sont hiérarchisées en fonction des risques (un tunnel représente un risque différent d'une simple route, par exemple).

Les centres de première intervention (CPI) constituent un premier niveau. Ils correspondent en gros aux corps des sapeurs-pompiers d'aujourd'hui et interviennent dans le secteur géographique qui leur est confié en matière de lutte contre l'incendie, pour des opérations techniques et dans le secours à personne, ce qui constitue une nouveauté. Cette intervention de secours à personne, endéans un délai de 10 minutes, se fait dans le cadre du système du « first responder ».

Les centres d'incendie et de secours de renfort (CISR) ont les mêmes missions que les CPI et en plus la mission d'apporter un renfort à ceux-ci en matière d'incendie, d'opérations techniques et de mise en œuvre des ambulances. Les centres d'intervention actuels sont prévus pour constituer les CISR, de nouveaux centres pouvant être créés en cas de besoin.

Au niveau supérieur se trouvent les centres d'incendie et de secours d'appui (CISA).

Une ou plusieurs bases nationales sont prévues comme réserve en matériel et pour la mise en œuvre de moyens d'intervention spécialisés. Les centres sont organisés en groupements ; un groupement comprend un ensemble de CPI, CISR et un CISA.

La fiche 7 du document PowerPoint explique la chaîne de commandement opérationnelle. A côté du commandement des opérations de secours, il y a la direction des opérations de secours placée sous l'autorité de la politique (niveau local ou supérieur, en fonction du sinistre).

Dans le cadre de la valorisation du bénévolat, le Gouvernement s'est déclaré prêt à indemniser les bénévoles. Le but est non seulement d'honorer l'engagement bénévole, mais aussi d'améliorer la disponibilité des bénévoles. Ainsi, une indemnisation plus élevée (4 euros pour une heure) est prévue pour les permanences faites directement au centre (1 euro pour une heure de permanence à domicile). La professionnalisation est un autre élément envisagé. La collaboration avec le SYVICOL s'impose quant à la participation des communes, notamment au niveau du financement et du statut du personnel d'intervention.

En ce qui concerne la valorisation du bénévolat, il est prévu d'élargir le congé spécial actuel « aux tâches d'encadrement et de management pour les chefs de centre, chefs de groupe, chefs de corps, inspecteurs régionaux, ainsi que leurs adjoints » (fiche 16 de la présentation). Un projet de loi modifiant la loi du 12 juin 2004 portant création de l'Administration des services de secours sera déposé au courant de l'année 2012.

Les experts chargés de diriger la réforme proposent de créer un Service national des services d'incendie et de secours sous forme d'un établissement public administratif réunissant l'Etat et les communes.

Il y a consensus pour dire que la réforme doit être réalisée dans les meilleurs délais. Plusieurs points sont à discuter :

- La responsabilité du collège des bourgmestre et échevins doit être précisée.

- Concernant l'organisation opérationnelle des secours, est-ce que le niveau de la base nationale ne pourrait pas être intégré dans celui du CISA ?
- Le délai d'intervention de 10 minutes pour le secours à personne risque de ne pas pouvoir être respecté dans la pratique. Il faut tenir compte du trafic, en particulier aux heures de pointe. Par ailleurs, les volontaires faisant leur permanence à domicile nécessitent un certain temps pour se rendre au centre. Ce délai ne doit pas être formulé en tant que garantie.
- Une solution doit être trouvée en ce qui concerne l'indemnisation. Dans le système actuel, seuls les secouristes-ambulanciers sont indemnisés du fait que les communes perçoivent une taxe pour l'utilisation des services ambulanciers, alors que les sapeurs-pompiers ne le sont pas.

Monsieur le Ministre rappelle que le but de l'indemnisation, d'ailleurs une demande des gens du terrain, est d'améliorer la disponibilité des bénévoles en raison des problèmes existant actuellement au niveau de cette disponibilité. Les communes distribuent ces moyens cependant de façon différente, en fonction de l'autonomie communale ; dans certaines communes, les bénévoles sont directement indemnisés en fonction des heures de permanence, dans d'autres communes, les fonds sont utilisés pour offrir des activités collectives de loisirs à tous les membres du centre ou pour financer du matériel. Monsieur le Ministre est d'accord pour chercher avec tous les acteurs concernés une solution uniforme pour tout le pays.

L'orateur comprend parfaitement les doutes exprimés quant au délai d'intervention. Ce délai est fixé comme objectif qu'on veut atteindre. Pour cela, il faut d'abord déterminer le point de départ du délai : commence-t-il à courir à partir du moment de l'appel de secours ou du départ des véhicules de secours ?

La base nationale n'est pas prévue comme centre au sommet de la hiérarchie, mais elle est destinée à constituer une réserve de moyens d'intervention pour les cas de catastrophe et de matériel de remplacement pour les centres. En outre, elle est chargée de la mise en œuvre de moyens d'intervention très spécialisés. Elle remplit plus une fonction structurelle qu'opérationnelle. Une décision n'est pas encore prise quant au nombre de bases nationales (une ou deux). (fiche 5 de la présentation)

Un membre de la Commission insiste sur l'importance de formuler avec clarté les objectifs de la réforme, notamment celui de fusionner la protection civile avec la Fédération nationale des corps de sapeurs-pompiers. La responsabilité et les compétences des communes doivent être clairement déterminées, et par conséquent le volet du financement ; il convient de préciser le matériel nécessaire à chaque niveau de la structure.

La question du statut à conférer au personnel doit être discutée. La forme de l'établissement public semble appropriée en raison de sa flexibilité.

Quelques chiffres relatifs aux dépenses et recettes en matière de services de secours : 16 millions d'euros pour l'Administration des services de secours (budget du Ministère de l'Intérieur) ; 5 millions d'euros de participation de l'Etat aux investissements des services communaux d'incendie par la « Feuerschutzsteuer » ; 3 millions d'euros de recettes par la taxe ambulance ; 16 millions d'euros en dépenses de la Ville de Luxembourg pour ses Pompiers professionnels. (p. 14 du rapport du collège d'experts consultants)

A leur tour, les communes devraient indiquer de façon détaillée leurs dépenses en matière de services de secours et d'incendie.

Monsieur le Ministre assure que la future loi apportera clarté quant à la responsabilité du bourgmestre. Il est prévu que l'action de secours se place sous l'autorité et la responsabilité du bourgmestre, directeur des opérations de secours. Toutefois, en cas d'accident, sinistre

ou catastrophe, dont les conséquences peuvent dépasser les limites et les capacités d'une commune, le représentant de l'Etat prend le relais.

Selon un député, l'optique du bénéficiaire des services de secours, à savoir les citoyens, fait défaut dans le rapport des experts. Il importe aussi de faire en sorte dans l'immédiat que les premiers secours soient donnés par les premiers sur place, sans distinction de l'administration à laquelle ces personnes appartiennent.

Une base nationale qui sert principalement comme réserve en matériel semble insuffisante à l'orateur. En cas de catastrophe de grande envergure, il faut disposer d'une base, de préférence au niveau de la Grande Région, où les premiers soins sont dispensés. Concernant les inondations, par contre, un lieu de stockage et de mise à jour du matériel fait défaut.

Un autre membre de la Commission souligne l'importance de disposer, à côté des bénévoles, de personnel professionnel, en particulier pour les services de nuit et en milieu rural, où les distances à parcourir posent problème, notamment si le lieu d'intervention se trouve à plus de 20km d'un hôpital.

La responsabilité du bourgmestre doit être clairement déterminée et réduite au minimum. La responsabilité de la commune en tant que personne morale est envisageable.

Il y a consensus pour dire qu'en supprimant les interventions secondaires des services de secours (simple transport de personnes, nettoyage de chaussée après un accident, etc.), la disponibilité des services de secours se trouverait considérablement améliorée.

Monsieur le Ministre déclare qu'il sera tenu compte des observations et réflexions faites. La réforme des services de secours nécessite aussi une réforme du SAMU. En ce qui concerne l'intervention en cas de catastrophe, le plan nombreuses victimes constitue déjà aujourd'hui un instrument efficace.

Luxembourg, le 16 février 2011

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes

Annexe : Réforme des services de secours (Présentation PowerPoint)



Réforme des services de secours

18 octobre 2010

Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Intérieur
et à la Grande Région

Direction des services de secours



Rapport intermédiaire du collège des experts consultants

- Cadre dans lequel les experts ont mené leur réflexion:
 - Garder intacte la motivation des bénévoles dont l'engagement est basé essentiellement sur leur identification à la communauté à laquelle ils appartiennent.
 - Maintenir l'implication de l'Etat et des communes dans la gestion du futur système aussi bien pour perpétuer le principe actuel du partage des responsabilités et des financements croisés que pour garantir l'efficacité de l'organisation en impliquant les autorités compétentes (représentants de l'Etat et bourgmestres).
 - Confier aux centres des missions hiérarchisées en fonction des risques auxquels ils ont à faire face et les doter de moyens en conséquence.



Les objectifs de couverture des risques

- La conception de la couverture des risques s'appuie sur un **maillage serré** du territoire et un **pyramidage des missions**, et, par conséquent, des moyens et de la formation nécessaires qui en découlent directement.
- Chaque centre d'incendie et de secours se voit confier la protection d'un **secteur géographique déterminé** en fonction de l'analyse des risques existants et des objectifs de couverture fixés par les autorités politiques. Il intervient en outre en **deuxième appel** des secteurs voisins et peut être appelé par le 112 en renfort sur tout le territoire en fonction de plans préétablis.
- Pour le **secours à personne**, un délai d'intervention de 10 minutes sur tout le territoire devait être recherché. Pour y arriver, il y a lieu de s'appuyer sur le maillage étroit des unités de secours, en introduisant le concept du « **first responder** ». Dotés d'un DAE et de moyens d'oxygénothérapie, les sapeurs-pompiers pourraient ainsi assez facilement être les premiers effecteurs de la chaîne médicale.



L'organisation opérationnelle des secours

- Les centres de première intervention (CPI)

Leur mission consiste à assurer un premier niveau de réponse pour une première action visant à stabiliser la situation dans les domaines de la lutte contre l'incendie, des opérations techniques et du secours à personnes notamment par la mise en œuvre des défibrillateurs automatiques externes.

- Les centres d'incendie et de secours de renfort (CISR)

Ils sont chargés des mêmes missions que les CPI dans leur commune d'implantation et d'apporter un renfort aux CPI d'un secteur de 1er appel dans les domaines de la lutte contre l'incendie et des opérations techniques ainsi que de la mise en œuvre des ambulances.

- Les centres d'incendie et de secours d'appui (CISA)

Ils sont chargés des mêmes missions que les CISR dans leur propre secteur et apportent en outre, dans un secteur couvrant plusieurs CISR, un renfort spécialisé dans la couverture des risques particuliers (risque chimique, radiologique, ...).



L'organisation opérationnelle des secours

- La/les base(s) nationale(s)

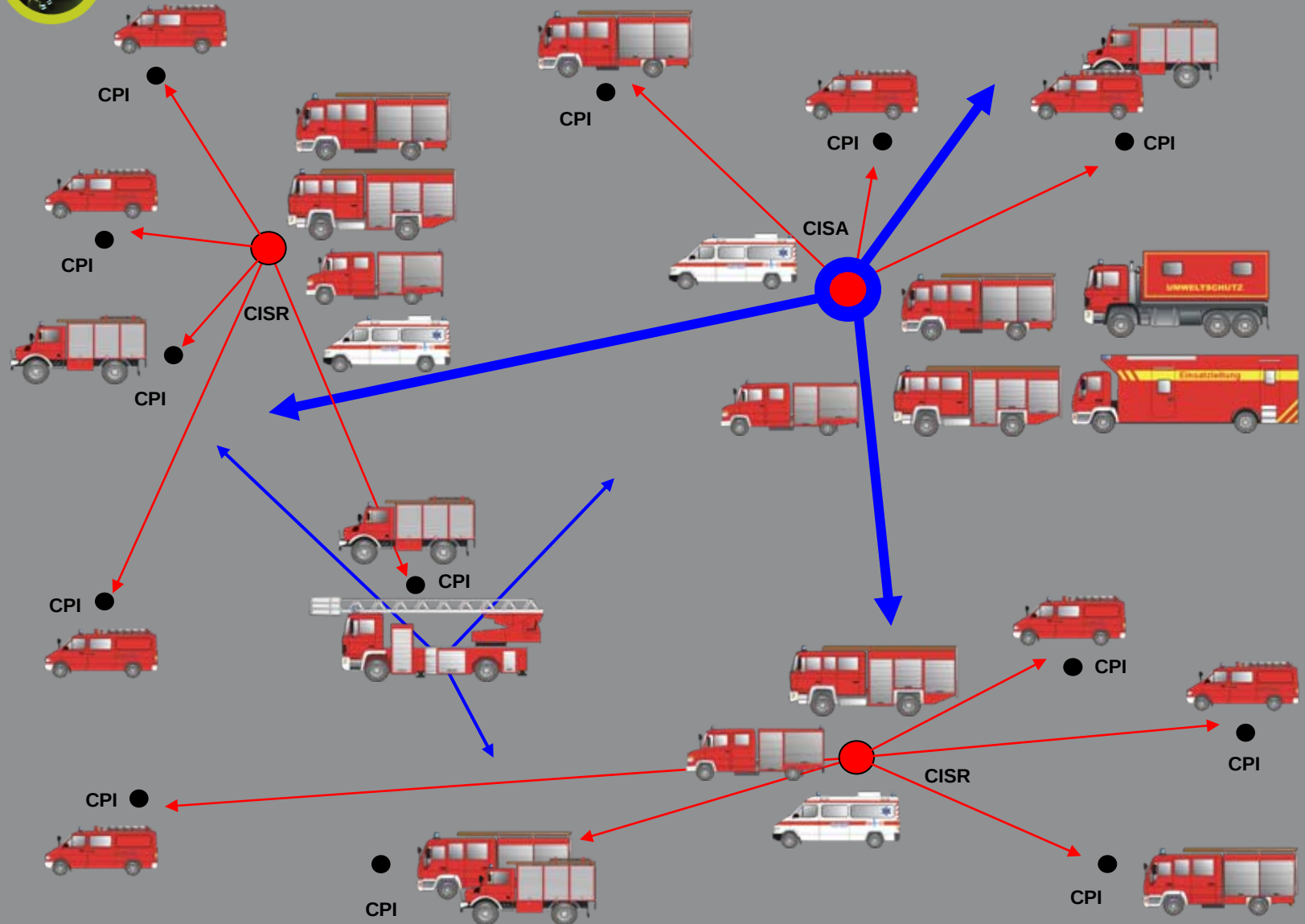
La ou les bases nationales constituent une réserve de moyens d'intervention pour les cas de catastrophe (brancards, couvertures, ...), de véhicules de remplacement pour les centres et sont chargés de la mise en œuvre de quelques moyens d'intervention très spécialisés (camion grue par exemple).

- Les groupements

Un groupement est constitué par un ensemble de CPI, de CISR, et d'un CISA. Il est placé sous le commandement d'un chef de groupement qui peut être distinct du chef de CISA.



L'organisation en groupements





La chaîne de commandement opérationnelle

- Elle a pour but d'assurer la cohérence de l'engagement des moyens décrits ci-dessus et s'appuie sur des compétences reconnues par des formations certificatives adaptées.
- Le commandant de l'opération structure et organise le chantier conformément à la doctrine en vigueur en fonction de la situation.
- Le chef de corps local, ou son représentant dûment qualifié, assume dans un premier temps la responsabilité de l'action du corps local sur le territoire de sa commune.
- En cas d'une montée en puissance des moyens, le commandement revient alors au cadre présent sur les lieux dont la compétence est attestée par une formation adaptée à la mission.



Chaîne de commandement

Chef de colonne de garde **en cas de mobilisation** de moyens supplémentaires



Chef de groupe de garde
(ici chef de corps du CPI)



Centre d'incendie et de secours d'appui (CISA) :

CMIC

Personnel : 1+2 (1 chef d'équipe + 2 équipiers)



Centre d'incendie et de secours de renfort (CISR) :

HTLF 20

Personnel : 1+5 (1 chef d'équipe + 5 équipiers)

Ambulance

Personnel : 3 ambulanciers



Centre de première intervention (CPI):

LF 8/8

Personnel : 1+8 (1 chef d'équipe + 8 équipiers)

+ le chef de corps ayant la qualification chef de groupe



La structure d'accueil du dispositif

- Une structure mixte Etat-communes

La réponse la plus appropriée pour accueillir l'ensemble des composantes du dispositif, aussi bien opérationnelles qu'administratives et techniques, tout en impliquant équitablement les autorités politiques et administratives responsables, apparaît être une structure mixte de type ***établissement public administratif***, constituée de l'Etat et de l'ensemble des communes.

La structure est pilotée par un ***conseil d'administration*** composé de représentants de l'Etat et de représentants des bourgmestres élus par leurs pairs. Il règle, par ses délibérations, les affaires relatives à l'administration du service national d'incendie et de secours. Le conseil d'administration décide donc des orientations et de l'organisation du service, des plans d'équipement et de formation, vote le budget, et constitue également l'employeur des personnels permanents et volontaires.



La structure d'accueil du dispositif

Le directeur de l'établissement est chargé de la mise en œuvre des décisions du CA. Il a autorité sur l'ensemble de la structure ainsi que, pour la mise en œuvre opérationnelle, sur les CPI communaux. Il doit pouvoir recevoir délégation du président.

Font obligatoirement partie intégrante du corps national de sauveteurs les agents de la protection civile professionnels et volontaires, les sapeurs-pompiers professionnels et les sapeurs-pompiers volontaires des CISA et CISR.

Les communes ou syndicats intercommunaux qui entretiennent un corps de sapeurs-pompiers de niveau CPI (centre de première intervention) peuvent garder leur corps de sapeurs-pompiers en leur sein ou en demander l'intégration au service national d'incendie et de secours. (à discuter)



Professionnalisation des services de secours

Outre les agents à temps plein déjà existants et ceux à recruter pour renforcer l'effectif de certains centres, des personnels à temps plein et professionnellement expérimentés seront aussi nécessaires à court ou moyen terme :

- pour le commandement des groupements et des centres d'incendie et de secours les plus actifs
- pour encadrer la formation, aussi bien dans la structure de direction qui sera amenée à définir les objectifs qu'au niveau de (ou des) l'école chargée de dispenser la formation
- pour diriger le 112 avec un cadre chef de service et un concept de chef de salle



La valorisation du bénévolat

- Le volontariat (respectivement le bénévolat) atteint aujourd'hui des limites pour diverses raisons sociologiques, économiques et culturelles sur lesquelles il n'est pas nécessaire de s'étendre car elles sont bien connues. La réforme des services d'incendie et de secours vise à rendre le système luxembourgeois plus fiable, notamment en utilisant mieux les ressources disponibles en les regroupant dans une même organisation.
- Ces dispositions ne suffiront pas à éliminer les problèmes de disponibilité que rencontrent aujourd'hui cruellement les unités opérationnelles de terrain. Sous peine de devoir à terme intégralement professionnaliser les services d'incendie et de secours, il est indispensable d'accompagner la réforme structurelle et organisationnelle de mesures visant à motiver des vocations nouvelles et à fidéliser les volontaires déjà engagés dans le système actuel.



Démarche & prochaines étapes

- Mesures à prendre à court terme
- Approfondir les sujets-clé avec les acteurs concernés:
 - Cadre juridique de la structure d'accueil
 - Financement
 - Statut du personnel professionnel et volontaire
 - Découpage des secteurs de groupement
 - Analyse et couverture des risques
- Plan national « Services de secours »
- Projet de loi



Mesures à prendre à court terme

- Valorisation du bénévolat
- Amélioration de la disponibilité
- Professionnalisation



Valorisation du bénévolat

- Introduction d'une indemnisation au profit des secouristes-ambulanciers et secouristes-sauveteurs pour les heures de permanence, distinguant entre permanences prestées à domicile et permanences prestées au centre de secours.
 - Montant de l'indemnisation fixé à 1 €/heure de permanence prestée à domicile et 4 €/heure de permanence prestée au centre de secours.
 - Elaboration d'un règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'indemnisation
- Proposition du Conseil supérieur des services de secours aux communes d'adopter pour les corps de sapeurs-pompiers des règlements communaux calqués sur le règlement grand-ducal



Valorisation du bénévolat

- Elargir le congé spécial aux tâches d'encadrement et de management pour les chefs de centre, chefs de groupe, chefs de corps, inspecteurs régionaux, ainsi que leurs adjoints
 - Dépôt d'un projet de loi modifiant la loi du 12 juin 2004 portant création de l'Administration des services de secours.



Amélioration de la disponibilité

- Mise en place d'un système de garde au centre de secours pour les centres de secours ayant une forte activité opérationnelle, notamment au niveau du service d'ambulance. Les heures de garde au centre de secours sont indemnisées.
- Les heures de garde au centre de secours sont ordonnées par le 112 sur base d'une nécessité opérationnelle.



Professionalisation

- Engagement en 2010 de 12 agents supplémentaires
 - pour améliorer la disponibilité des ambulances;
 - pour améliorer l'encadrement des agents professionnels et volontaires (chef de salle pour le CSU 112);