

GRAND DUCHE DE LUXEMBOURG

REFORME DES SERVICES DE SECOURS ET DE LUTTE CONTRE L'INCENDIE

RAPPORT DU COLLEGE D'EXPERTS CONSULTANTS



Jean-Mathias GOERENS – Franz-Josef MOLITOR – François MAURER
OCTOBRE 2010

PLAN DU RAPPORT

OBJECTIFS DE LA MISSION.....	P. 4
DEROULEMENT DE LA MISSION.....	P. 5
REMERCIEMENTS.....	P. 7
1. LES CONSTATS.....	P. 8
1.1. L'analyse et la couverture des risques sur le territoire	
1.2. Les bases juridiques	
1.3. L'analyse de l'organisation actuelle	
1.4. Le financement actuel	
2. L'ANALYSE ET L'EVALUATION DES RISQUES.....	P. 16
2.1. Préliminaire	
2.2. Généralités	
2.3. Point de départ	
2.4. L'identification des risques	
2.5. L'évaluation des risques	
2.6. La mise en œuvre	
3. LES PROPOSITIONS.....	P. 18
3.1. La prévention des risques et l'information du public.....	P. 18
3.1.1. La prévention générale	
3.1.2. L'approche	
3.1.3. Les compétences	
3.1.4. L'incendie	
3.1.5. La formation de la conscience de la population	
3.2. La planification d'urgence.....	P. 20
3.2.1. Généralités	
3.2.2. Principes	
3.2.3. Les plans généraux	
3.2.4. Les plans particuliers	
3.2.5. Les plans nationaux	
3.3. Les objectifs de couverture des risques.....	P. 20
3.3.1. Risques courants	
3.3.2. Risques particuliers	
3.4. La chaîne opérationnelle.....	P. 23
3.4.1. Le 112	
3.4.2. Les centres de secours et de lutte contre l'incendie, les missions et les équipements	
• Centres de première intervention	
• Centres d'incendie et de secours de renfort	
• Centres d'incendie et de secours d'appui	

• Régions	
• Bases nationales	
• Le schéma directeur d'équipement des centres	
• L'aéroport	
3.4.3. La chaîne de commandement opérationnel	
3.4.4. L'encadrement des centres	
3.5. La formation.....	P. 26
3.5.1. Généralités	
3.5.2. Principes	
3.5.3. Formation de base	
3.5.4. Formation continue	
• La formation des cadres	
• La formation des spécialités	
• Activités de recyclage	
3.5.5. Exercices	
3.5.6. L'Institut National	
3.5.7. Emplois opérationnels	
3.5.8. Emplois de management	
3.5.9. Le schéma directeur de formation	
3.6. L'administration des services de secours (ASS).....	P. 31
3.6.1. La direction	
3.6.2. Les services	
3.6.3. La base nationale de maintenance	
3.6.4. L'inspection	
3.7. La structure d'accueil du dispositif.....	P. 32
3.7.1. Une structure mixte État - Communes	
3.7.2. Le statut du personnel	
3.7.3. Les volontaires	
3.7.4. La professionnalisation	
3.7.5. Les dispositions transitoires	
3.7.6. Le financement	
4. LA VALORISATION DU BENEVOLAT.....	P. 35
4.1. Les mesures en faveur des volontaires et bénévoles	
4.2. Le fonctionnement interne du service	
4.3. Les relations avec les employeurs	
5. CONCLUSION.....	P. 38
ANNEXES.....	P. 39
▪ Annexe 1 : carte de couverture du territoire par les centres de secours de la Protection Civile	
▪ Annexe 2 : carte de couverture du territoire par les Corps de Sapeurs-Pompiers	
▪ Annexe 3 : tableaux sur la couverture par les SIS et les centres de PC	
▪ Annexe 4 : schéma de principe d'organisation de la formation	

OBJECTIFS DE LA MISSION

Le Gouvernement entend continuer la modernisation des services de secours entamée, mais non achevée, par la loi du 12 juin 2004 portant création de l'Administration des Services de Secours, afin de répondre aux risques toujours plus complexes d'une société moderne.

À cet effet, le ministre de l'intérieur a chargé un collège d'experts consultants de proposer un concept préparant la réforme en profondeur des services de secours luxembourgeois aboutissant à une organisation unifiée des secours par le biais d'une nouvelle loi portant réorganisation des services de secours.

Cette réforme doit concerner aussi bien une réorganisation institutionnelle associant à la fois l'État et les communes dans l'exercice de cette organisation que la restructuration opérationnelle des services de secours sur le territoire national.

Lors de cette réforme, une attention particulière doit porter sur le statut des agents volontaires et des agents professionnels des services de secours.

Le collège d'experts consultants est composé de :

- M. Jean-Mathias GOERENS, conseiller technique auprès de l'Administration des services de secours, pour assister les experts consultants dans leur mission et servir de relais entre le Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région et les experts consultants,
- M. Franz-Josef MOLITOR, Regierungsdirektor im Bundesministerium des Innern, Bevölkerungsschutz, Deutschland,
- M. François MAURER, colonel de sapeurs-pompiers en retraite, France.

Dans le cadre de leur mission, les experts consultants sont notamment chargés :

- de modérer les différentes réunions organisées dans le cadre de leur mission ;
- de mener des entretiens avec les différents acteurs des services de secours afin de connaître leurs positions respectives ;
- d'analyser la structure institutionnelle et opérationnelle existante des services de secours et d'identifier les moyens d'action pour aboutir à une organisation unifiée des services de secours ;
- de mener une réflexion quant au statut des agents volontaires et professionnels des services de secours ;
- de participer à l'élaboration du plan national « services de secours » ;
- de rédiger et de présenter un rapport final de la mission qui servira de base pour la rédaction des textes de finalisation des mesures proposées dans le rapport.

La collecte des données nécessaires pour la réalisation du plan national « services de secours » ne fait pas partie de la mission du CEC et sera effectuée par une tierce personne. Le CEC reste en étroite contact avec cette tierce personne afin de s'assurer que toutes les données nécessaires à la réalisation de leur mission soient disponibles.

La mission se déroulera conformément aux instructions du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région.

DEROULEMENT DE LA MISSION

Le ministre de l'intérieur a lancé la démarche le 24 septembre 2009 lors d'une conférence de presse au cours de laquelle il a présenté les objectifs de la réforme et les membres du collège d'experts consultants.

Dans une première phase de travail, le collège d'experts consultants a rencontré le ministre de l'intérieur et de nombreux acteurs des services de secours, en particulier (par ordre alphabétique) :

- des élus communaux
- l'école nationale de la protection civile à SCHIMPACH
- l'école nationale des sapeurs-pompiers à NIEDERFEULEN
- l'encadrement de centres de protection civile et de corps de sapeurs-pompiers
- l'inspection du travail et des mines (ITM)
- la direction de l'Administration des Services de Secours (ASS)
- la direction de la caisse de santé
- la direction de LUXEMBOURG AIR RESCUE (LAR)
- la fédération des artisans
- la Fédération Nationale des Corps de sapeurs-pompiers
- la FEDIL
- le « Comité des Sages » des chefs de centre de la protection civile
- le Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-économiques (CEPS)
- le haut-commissaire à la Protection Nationale
- le ministère de la santé
- le Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (SYVICOL)
- les chefs de service du ministère de l'intérieur
- les directeurs médicaux des SAMU
- les inspecteurs des services d'incendie et de sauvetage
- les représentants de l'armée
- les représentants de la police
- les représentants de la Ville de Luxembourg, dont le commandement du corps de sapeurs-pompiers professionnels
- les sapeurs-pompiers de l'aéroport
- les syndicats représentant les fonctionnaires de l'État et des communes.

Un premier compte-rendu sur les constats a été présenté au ministre de l'intérieur lors d'une entrevue le 19 janvier 2010 afin de confirmer les informations recueillies et éviter ainsi tout malentendu.

Le collège d'experts consultants a remis et commenté au ministre de l'intérieur une note de synthèse (rapport intermédiaire) de ses principales propositions lors d'une séance de travail le 14 juillet 2010.

Le présent rapport comporte quatre parties principales :

- la première dresse des constats sur l'organisation actuelle issus des divers entretiens conduits avec l'ensemble des acteurs rencontrés
- la deuxième apporte des précisions sur la méthode d'analyse et d'évaluation des risques, notamment telle qu'elle est développée au niveau européen
- la troisième partie développe les propositions du CEC dans un ordre conforme aux pratiques en usage lorsqu'il est question de gestion des risques, c'est-à-dire que l'on s'attache à considérer en premier lieu les

mesures préventives, puis la planification, ensuite les objectifs de couverture des risques et, enfin, l'outil opérationnel qui en découle aussi bien dans son organisation que dans la structure politique et administrative qui l'accueille

- la quatrième partie donne des éléments de valorisation du bénévolat sans lequel le système de secours luxembourgeois ne saurait fonctionner.

Au contact des acteurs, les experts consultants ont relevé des idées forces qui sont restées constamment présentes à leur esprit :

- préserver les liens forts, parfois affectifs, existant entre les bénévoles et leur communauté de vie
- utiliser de façon optimale le maillage serré du territoire constitué par un nombre important d'unités opérationnelles
- maintenir l'équilibre dans les flux financiers
- proposer un équilibre dans l'exercice de la responsabilité et le partage du pouvoir politique et administratif entre l'État et les communes
- concevoir un système efficace et efficient.

Remarque : certains termes employés ont été discutés et retenus par les auteurs en fonction de leur propre culture professionnelle. Toute autre appellation plus appropriée pourra bien entendu être choisie lors de la mise en œuvre de la réforme. Il en est de même pour la notion de grade qui ne doit être comprise ici que comme une illustration de la nécessité de décrire une différenciation hiérarchique dans les fonctions.

REMERCIEMENTS

Les membres du collège d'experts consultants ont partout été accueillis avec beaucoup de chaleur et de cordialité. Les discussions ont à chaque fois été très ouvertes, empruntes d'une parfaite franchise et dans une totale transparence, ce qui a considérablement facilité la tâche des experts dans leur compréhension du fonctionnement des services de secours luxembourgeois.

Tous leurs interlocuteurs ont démontré une belle volonté d'atteindre un objectif commun pour le plus grand bien de la population luxembourgeoise qui reste la préoccupation première de tous les acteurs rencontrés.

Qu'ils soient tous ici chaleureusement remerciés pour l'esprit constructif qu'ils ont ainsi démontré, pour la qualité de leur accueil et leur esprit de camaraderie vis-à-vis des experts consultants. Ceux-ci tiennent en outre à remercier tout particulièrement :

- Monsieur Jean-Marie HALSDORF, Ministre de l'Intérieur et de la Grande Région, pour la confiance et l'écoute qu'il leur a accordées
- Monsieur Paul SCHROEDER, Attaché de gouvernement, 1^{er} en rang, chargé de la direction des services de secours au ministère de l'intérieur et à la Grande Région, pour son implication dans ce projet et sa grande disponibilité
- Monsieur Michel FEIDER, directeur de l'ASS, et ses principaux collaborateurs, Madame Tine LARSEN, et Messieurs Georges SCHEIDWEILLER et Guy BLEY pour leur engagement et la somme considérable d'informations qu'ils ont bien voulu partager
- Monsieur Patrick BOUSCH, Monsieur Antoine DECOVILLE et Madame Valérie FELTGEN du Centre d'Études de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-économiques (CEPS) pour leur contribution et leur appui scientifique au traitement des données et à la réalisation de documents exploitables.

1. LES CONSTATS

1.1. L'analyse et la couverture des risques sur le territoire

1.1.1. Risques courants

Pour les risques courants, incidents et accidents de la vie quotidienne, il est couramment admis un délai de réponse de 10 et 20 minutes respectivement pour les secteurs urbains et les secteurs ruraux, mobilisation des équipes d'intervention comprise.

Si en matière de lutte contre l'incendie, il reste possible de justifier des délais d'intervention différenciés entre un centre ville où les risques de propagation sont élevés et un bâtiment isolé dans une commune rurale, il est plus difficile de justifier une différence de traitement des appels lorsque la santé est concernée. Dans ce domaine particulièrement sensible, il faut en effet prendre en considération le respect du principe d'égalité de traitement des citoyens face au risque.

En cas d'accident de santé de type fibrillation ventriculaire ou arrêt cardiaque, un délai de 9 minutes sans intervention entraîne des dommages irréversibles au cerveau. L'utilisation d'un défibrillateur automatique externe (DAE) en moins de 12' permet un taux de survie de 2%. Si le massage cardiaque est pratiqué avant 4', le taux augmente jusqu'à 8%. Lorsque l'alerte est donnée immédiatement, que le massage cardiaque est pratiqué en 4' et le DAE utilisé en moins de 8', le taux passe à 20%, puis à 30% si, en plus, des secours médicaux prennent en charge la victime en moins de 12'.

Les corps de SP pourraient ainsi assez facilement être les premiers effecteurs de la chaîne médicale s'ils étaient dotés d'un DAE et de moyens d'oxygénothérapie. Ils devraient même, à terme, devenir les formateurs de 1^{er} niveau de la population pour la pratique du massage cardiaque externe (MCE) et l'utilisation du DAE.

Les études menées par le CEPS¹ sur la situation existante (voir tableaux ci-dessous et cartes en annexes 1 et 2) montrent que :

- à peine plus de 40% du territoire est couvert en moins de 15 minutes par les centres de PC
- alors que les corps de SP couvrent plus de 98% du territoire dans le même délai².
- Les chiffres sont moins alarmants lorsque la même analyse est faite sur la couverture de la population (pour le même délai de 15 minutes, les centres de PC couvrent près de 65% des personnes, tandis que les corps de SP atteignent un taux de 99%). Voir annexe 3.
- Cette analyse conduit à considérer tout l'intérêt que peut présenter un rapprochement des deux forces d'intervention pour améliorer les délais de réponse dans le respect d'une complémentarité des missions.

¹ CEPS (Centre d'Études de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-économiques)

² Le délai comprend forfaitairement 1 minute pour le traitement de l'appel, 5 minutes pour la mobilisation des équipes (1 minute pour Luxembourg Ville) + le délai de route

TABLEAU 1 : COUVERTURE DU TERRITOIRE				
Isochrones	Par les centres de PC		Par les corps de SP	
	1 à 6 minutes	0,07 %	0,07 %	0,07 %
6 à 10 minutes	3,96 %	4,03 %	25,49 %	25,56 %
10 à 15 minutes	36,48 %	40,51 %	72,69 %	98,25 %
15 à 20 minutes	43,79 %	84,30 %	1,75 %	100,00 %
Plus de 20 minutes	15,70 %	100,00 %	-	-
	% Par tranche	% Cumulé	% Par tranche	% Cumulé

TABLEAU 2 : COUVERTURE DE LA POPULATION				
Isochrones	Par les centres de PC		Par les corps de SP	
	1 à 6 minutes	1,40 %	1,40 %	1,40 %
6 à 10 minutes	6,80 %	8,28 %	46,00 %	47,40 %
10 à 15 minutes	56,50 %	64,78 %	52,20 %	99,60 %
15 à 20 minutes	25,60 %	84,30 %	0,40 %	100,00 %
Plus de 20 minutes	9,70 %	100,00 %	-	-
	% Par tranche	% Cumulé	% Par tranche	% Cumulé

1.1.2. Risques particuliers

La couverture des risques particuliers (établissements SEVESO, sites industriels, immeubles élevés, etc.), même s'ils sont connus des services de secours et des sapeurs-pompiers, apparaît incomplète et insuffisamment structurée. Les centres ne disposent pas toujours de plans d'intervention adaptés à leurs besoins et les dispositions tactiques préétablies ne sont pas clairement identifiées.

Le 112 est en mesure d'engager un moyen a priori, des exercices sont pratiqués par les centres à des périodicités variables, mais cela s'avère insuffisant. Notamment, il manque à l'ASS un service spécialisé dans ce domaine, capable d'édicter une doctrine de réalisation des plans afin de les rendre lisibles par tous les acteurs concernés grâce à une nomenclature commune.

Ce service devrait également être l'interlocuteur privilégié des autres partenaires concernés par la planification d'urgence : le HCPN, l'ITM, les industriels et, plus généralement, les représentants des activités à risque.

1.2. Les bases juridiques

1.2.1. Référence des textes existants

Le décret du 14.12.1789 relatif à la constitution des municipalités fixe dans l'article 49 des obligations au niveau local et en particulier pour le bourgmestre:

- *Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir ; les unes, propres au pouvoir municipal ; les autres, propres à l'administration générale de l'Etat, et déléguées par elle aux municipalités.*

Le décret du 16-24.08.1790 sur l'organisation judiciaire décrit dans l'article 3 les tâches à accomplir au niveau local pour la protection de la population :

- *Art. 3. Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont :*
 - ...
 - *5° Le soin de prévenir par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district ;*
 - ...

On peut en conclure qu'il y avait déjà à cette époque une obligation pour la commune de répondre aux situations d'urgence et de prendre des précautions dans le domaine de la prévention. En outre, les « fléaux calamiteux » pourraient avoir été les catastrophes (prévisibles à l'époque).

La loi communale du 13.12. 1988 confirme dans son article 100 l'obligation faite aux communes de se doter d'un service d'incendie et de sauvetage :

- *Sans préjudice des structures nationales et régionales des secours d'urgence de la protection civile chaque commune est tenue de créer ou de maintenir un service d'incendie et de sauvetage assuré par au moins un corps de sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels et disposant des locaux et du matériel nécessaires. ...*

Le règlement grand-ducal du 6.05.2010 portant organisation de la division d'incendie et de sauvetage de l'ASS et des S.I.S. des communes fixe dans l'article 14 les tâches du service à l'échelon communal :

- *Les services communaux d'incendie et de sauvetage ont pour mission :*
 - *la protection et la lutte contre les incendies et contre les périls et accidents de toute nature menaçant la sécurité publique, les personnes et les biens ;*
- *de mettre en oeuvre les opérations de sauvetage sans préjudice des attributions du SNPC,*
- *....*

Les experts consultants pensent que ce règlement porte essentiellement sur la réponse à apporter face aux incendies et aux situations d'urgence une fois qu'ils se sont produits en omettant les aspects de prévention et de planification.

La loi du 12.6.2004 portant création d'une ASS décrit dans l'article 1 les tâches générales du service :

- *Il est créé une administration des services de secours chargée*
 - *de la mise en oeuvre des mesures destinées à protéger et secourir les personnes en danger sauvegarder les biens lors d'événements*

calamiteux, de catastrophes, de sinistres, d'incendie et de crues ou inondations.

- *de l'organisation des secours en cas de maladie et d'accidents de personnes et de leur transport vers les structures hospitalières.*

Dans l'article 4 de la même loi, les tâches de la division protection civile sont ainsi décrites :

- *La division de la protection civile est chargée au niveau national de la mise en œuvre des mesures nécessaires en vue de protéger et de secourir les personnes et de sauvegarder les biens lors d'événements calamiteux et de l'application des moyens y relatifs.*

1.2.2. Analyse des textes existants

La juxtaposition de ces textes pris à des époques différentes, mais toujours en vigueur, conduit le collège d'experts consultants (CEC) à relever des incertitudes sur les bases légales du dispositif actuel. Ces doutes n'ont pas été levés par les interlocuteurs rencontrés.

La responsabilité du bourgmestre semble bien établie, et reconnue, par la loi communale de 1988 pour ce qui concerne la protection contre l'incendie. En cas d'incident ou d'accident d'une autre nature, accident de circulation par exemple, la désignation d'une autorité responsable semble moins bien définie. Le fait que l'État soit l'effecteur des moyens de secours (ambulances et sauvetage) par l'intermédiaire des centres de protection civile qui relèvent de son autorité ne semble pas exonérer le bourgmestre de sa responsabilité ce qui, de fait, ne clarifie pas la situation.

Selon l'avis du CEC, le bourgmestre porte en fait, par le décret de 1790, une large responsabilité dans la distribution des secours, contrairement à ce que pensent la plupart des personnes rencontrées. De plus, les missions confiées aux services d'incendie et de sauvetage communaux par le règlement grand-ducal de 2010 ne sont pas limitées à la lutte contre l'incendie, mais visent également *les périls et accidents de toute nature*, ce qui tend à confirmer l'analyse.

En outre, le CEC relève que les limites entre les tâches confiées aux services opérationnels ne sont pas définies d'une façon très claire, notamment pour ce qui concerne la désincarcération dans le domaine du sauvetage.

La loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques désigne en fait la personne morale devant réparation du fait d'un fonctionnement défectueux des services :

- *L'État et les autres personnes morales de droit public répondent, chacun dans le cadre de ses missions de service public, de tout dommage causé par le fonctionnement défectueux de leurs services, tant administratifs que judiciaires, sous réserve de l'autorité de la chose jugée.*
- Selon l'avis du CEC, cette loi ne remet pas en question la responsabilité de l'autorité publique chargée de la distribution des secours (le bourgmestre).

1.2.3. S'agissant des corps de sapeurs-pompiers, leur statut est lui aussi entouré d'incertitude :

Service communal pour les uns, ASBL pour les autres. Dans le premier cas, il n'existe pas (ou rarement) d'acte de création du corps par la commune lui donnant une existence juridique. Dans le second cas, il n'existe pas plus d'acte administratif confiant à l'ASBL une mission de service public.

Il n'existe pas non plus de lien identifié entre la commune, respectivement le corps de sapeurs-pompiers, et les pompiers volontaires ou bénévoles à l'exception de la décision du conseil communal (art. 21, règlement grand-ducal du 06.05.10) nommant le chef de corps et son adjoint. L'absence de ce lien formel pourrait poser problème en cas d'accident ou de faute d'un sapeur-pompier.

1.3. L'analyse de l'organisation actuelle

1.3.1. L'ASS

Sa composition en trois divisions dont l'une est dédiée à la protection civile, une autre aux services d'incendie et de sauvetage, ne facilite ni le développement d'une culture commune entre les acteurs de terrain, ni leur sentiment d'appartenir à une même famille. La plupart des agents de l'ASS étant issus de l'ancien service national de protection civile, ils restent suspects de parti pris pour les plus intransigeants des représentants des pompiers. Ce point de vue n'est pas forcément fondé, mais il s'agit d'un ressenti exprimé avec force.

Il est particulièrement surprenant de constater que les deux divisions opérationnelles (PC et SIS) ne sont composées que du seul chef de division. Toutes les missions de prévention, de planification et de préparation des crises ne sont donc que partiellement prises en compte.

Les modalités de fonctionnement de la commission technique du service d'incendie dont les critères de choix paraissent arbitraires sont très critiquées sans pour autant que les individus qui la composent soient personnellement remis en question, leur compétence technique étant reconnue.

1.3.2. Le 112 ne répond pas à l'attente des acteurs de terrain pour des raisons structurelles, techniques et humaines.

La doctrine d'engagement des moyens fait défaut : deux situations comparables conduisent à des réponses différentes en fonction de l'opérateur qui traite la demande de secours. Bien souvent, les moyens engagés sur place s'avèrent excessifs par défaut de coordination.

Le 112 n'est pas clairement chargé du suivi des opérations : il se contente souvent de traiter les appels et de répondre aux demandes du terrain, mais ne semble pas anticiper les situations.

Le logiciel d'aide à la décision utilisé par les opérateurs est peu convivial et désuet. Les bases de données sur les moyens disponibles sont incomplètes et ne sont pas tenues à jour en temps réel.

Les vecteurs d'envois des alarmes (bips) ne semblent pas toujours fiables.

Le niveau, la compétence et la conscience professionnelle des opérateurs sont perçues comme très inégales.

La présence d'un chef de salle par équipe et d'un cadre responsable du dispositif font clairement défaut.

1.3.3. La chaîne de commandement opérationnel reste ambiguë.

En cas d'incendie, le principe de base veut que le commandement appartienne au chef de corps local. La situation devient plus difficile lors de la présence de plusieurs chefs de corps sur le même théâtre d'opération, notamment lorsque les niveaux de compétence sont inégaux. Toutefois, l'autorité de l'inspecteur lorsqu'il est présent sur les lieux est généralement reconnue.

Il est possible de dresser quasiment les mêmes constats lorsque plusieurs unités de protection civile interviennent sur une même opération, l'inspecteur en moins.

La situation peut se compliquer lorsque l'événement exige la présence simultanée de corps de sapeurs-pompiers et d'unités de protection civile. Quand cela fonctionne, c'est parce qu'« on s'arrange ». C'est bien, mais cela peut s'avérer insuffisant face à une situation complexe.

La planification (Plan Nombreuses victimes, plans SEVESO) ne résout pas non plus le problème, contrairement à une idée répandue.

1.3.4. La formation est dépassée.

Son organisation et les moyens utilisés sont jugés obsolètes.

Le contenu des programmes et la compétence de certains instructeurs sont contestés. Les discours ne sont pas toujours en cohérence.

Des doublons protection civile – pompiers sont déplorés. Un manque de cohérence entre les programmes est souligné. Il manque des passerelles entre les deux filières.

Les diplômes et certificats, notamment étrangers, n'étaient pas reconnus, même lorsque les formations sont de haut niveau jusqu'à la publication du règlement grand-ducal du 6 mai 2010.

De la qualité et de la rigueur sont attendues, « La bonne volonté ne suffit plus ».

Une grande majorité des interlocuteurs a clairement exprimé le besoin d'une formation dispensée par des instructeurs « professionnels ».

1.3.5. La disponibilité des bénévoles est fragilisée.

Les raisons en sont nombreuses et diverses, et sont bien connues.

Des trous dans les permanences sont constatés et reconnus aussi bien par le 112 que par les chefs de centres et chefs de corps rencontrés.

Il s'agit d'un point capital car les bénévoles se disent en limite de rupture alors même qu'ils exigent de sortir du niveau de « médiocrité » dans lequel ils évoluent (surtout les jeunes cadres).

La plupart des interlocuteurs a demandé une indemnisation pour les heures de permanence et d'intervention en reconnaissance des bons services rendus au public par les bénévoles.

Certaines missions sont considérées comme indues et viennent alourdir la charge en neutralisant des moyens : transports secondaires, nettoyages de chaussée, présence lors de manifestations à faibles risques, ...

À titre d'exemple, on relève que 30% des sorties d'ambulances³ sont effectuées pour des transports non urgents, missions dont une partie au moins pourrait être confiée à d'autres effecteurs et soulager d'autant la charge qui pèse indûment sur les volontaires des services d'urgence.

Les charges de gestion des centres de la PC et des corps sont lourdes à porter et consommatrices de temps pour des cadres bénévoles peu indemnisés. Le dispositif du congé spécial ne permet malheureusement pas de répondre à cette situation.

³ Origine CEPS

1.3.6. Certaines pratiques de gestion posent question

L'application des conventions qui lient les communes à l'État pour le fonctionnement des centres de la PC présente des disparités qui nuisent à l'homogénéité de l'organisation.

Dans les centres de la PC, une partie des remboursements versés aux communes au titre des prestations d'ambulance est laissée à la disposition du personnel. L'utilisation de ces sommes est très hétérogène et les dépenses sont réalisées en dehors des règles de gestion des finances publiques.

Des subventions sont parfois versées par les communes aux corps de SP alors que leur statut n'est pas clairement identifié : par exemple, la commune verse une subvention à une ASBL qui achète un véhicule pour des missions de service public, alors que cette dépense devrait normalement incomber à la collectivité publique.

1.4. Le financement actuel

Le calcul ci-après s'apparente à identifier le budget d'un service d'incendie et de secours virtuel qui regrouperait tous les services de la Protection Civile et des Services d'Incendie et de Sauvetage.

1.4.1. Les dépenses

Le montant total des dépenses ordinaires et extraordinaires, tel qu'il peut être évalué à partir de l'analyse des documents budgétaires⁴, est estimé à environ 50 M€ qui se répartissent comme suit :

	Pour la PC	Pour les SIS	Total
Identifiées dans le budget des communes	3 M€	27 M€	30 M€
Identifiées dans le budget de l'État	16 M€	5 M€	21 M€
Total :	19 M€	32 M€	51 M€

1.4.2. Les recettes

Les recettes de ce service virtuel se composeraient actuellement comme suit :

- Contribution de l'État : 16 M€
- Contribution de la Ville de Luxembourg : 14 M€
- Contribution des autres communes : 13 M€
- Factures ambulances : 3 M€
- Impôt spécial : 5 M€
- Total : 51 M€

1.4.3. Remarques :

Les valeurs prises en compte résultent de moyennes sur plusieurs exercices de sorte à lisser en partie des pics de dépenses importantes.

Certaines dépenses n'ont pas été prises en compte car elles n'ont pas pu être identifiées dans les budgets des communes. Ainsi, par exemple, n'apparaissent

⁴ Études réalisées par MM. Daniel GEERS, employé, & Christian MUSIDLAK, stagiaire au ministère de l'intérieur

pas dans les budgets des services de secours les agents communaux affectés à temps partiel ou à temps complet au fonctionnement de ces services.

Le modèle actuel ne supporte pratiquement aucune dépense de personnel en faveur des bénévoles. Or, cette pratique ne saurait perdurer, la quasi-gratuité de ce service ayant été identifiée comme l'une des causes du problème de disponibilité et de recrutement.

Afin d'obtenir des chiffres plus fiables et plus précis, il serait nécessaire de faire réaliser une étude financière plus fine par un organisme spécialisé dans les finances publiques.

À titre purement indicatif, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) français sont classés en 5 catégories en fonction de la population, des recettes ordinaires et des effectifs de sapeurs-pompiers volontaires et professionnels. Les plus importants figurent en 1^e catégorie, les moins importants en 5^e catégorie. Ce service virtuel luxembourgeois serait, en France, classé comme un service d'incendie et de secours de 2^e catégorie. Les statistiques du ministère de l'intérieur indiquent des valeurs moyennes pour servir de comparaison :

- *Budget moyen : 52 M€, dont 41 M€ de dépenses ordinaires (dont 79% de dépenses de personnel) et 11 M€ de dépenses extraordinaires.*
- *Le montant total du budget virtuel des services de secours du Grand Duché de Luxembourg reste parfaitement comparable à celui des SDIS français de même catégorie. Toutefois, les dépenses de personnel étant moins importantes, on peut s'interroger sur la part des moyens financiers affectés aux dépenses extraordinaires, notamment pour le charroi et les centres de secours.*

2. L'ANALYSE ET L'EVALUATION DES RISQUES

2.1. Préliminaire

L'analyse des risques est un sujet d'actualité qui se trouve en tête de l'agenda européen.

La Présidence Belge de l'Union Européenne envisage d'organiser un workshop en septembre 2010 consacré à ce thème.

Le but est d'élaborer une méthode commune (outil commun) qui sera appliquée par tous les États Membres. En outre, l'approche commune prévoit de prendre en compte les spécificités et particularités dans les États Membres (EM).

En particulier, chaque EM garde sa souveraineté concernant la définition des objectifs de protection pour ses citoyens comme point de départ de l'analyse des risques.

Cette acceptation diffère d'un pays à l'autre. Mais on peut également constater des différences entre régions d'un même pays.

Un autre avantage d'un outil commun est la possibilité de comparer les résultats.

En particulier, la méthode commune facilitera la coopération transfrontalière en élaborant une planification conjointe. Cette approche est déjà réalisée avec la directive SEVESO⁵ et Inondation (2007)⁶ de l'Union Européenne.

L'outil commun envisagé ne freine pas ou ne retarde pas la réforme prévue; il n'a pas une influence négative sur les points forts du rapport actuel.

Par contre, l'outil donnera à l'avenir l'opportunité de justifier la nouvelle structure en détail.

2.2. Généralités

L'analyse des risques est un processus qui inclut plusieurs pas et qui aboutit à la fin à un ensemble de mesures. Ce processus est appliqué de la même façon dans le secteur privé.

Les mesures résultantes sont liées dans notre contexte aux différentes phases du cycle des catastrophes et déploient leur efficacité dans les domaines suivants: prévention, préparation, réponse.

Le retour d'expérience après chaque phase et en particulier après la réhabilitation à la suite d'un désastre induit que le cycle soit de nouveau parcouru.

2.3. Point de départ

L'analyse des risques commence par l'identification et l'analyse des biens à protéger respectivement des objectifs de protection à atteindre.

Ils résultent d'un consensus commun dans la société (e.g. la protection des piétons dans le trafic routier). Ils peuvent être le résultat d'un débat politique ou parlementaire fixé par la loi ou par décret (délai pour SP et ambulance pour arriver sur site / au secours du patient).

⁵ 82/501/EWG, JO L 230 du 5.8.1982 ; 96/82/EG, JO L010 du 14.1.1997 ; 2003/105/EG, JO L 345 du 31.12.2003

⁶ 2007/60/EG ; JO L 288 du 6.11.2007

Les résultats de l'analyse / les mesures à appliquer s'orientent aux objectifs fixés, y compris les conséquences financières.

2.4. L'identification des risques

Le premier pas est le tri et l'analyse des dangers possibles. Un danger lié avec sa probabilité d'occurrence et les dommages résultants devient un risque.

Les risques peuvent être classifiés et visualisés dans une matrice. Par exemple, aux Pays-Bas une telle matrice est publiée et mise à la connaissance du public. Une publication peut influencer la conscience du public vis-à-vis de son autoprotection face au(x) risque(s).

2.5. L'évaluation des risques

L'évaluation d'un risque / des risques devrait être comme résultat que le risque, les risques ou le risque résiduel sont acceptables ou pas pour une région, le voisinage, la population générale, le bien commun.

Cette acceptation dépend de la comparaison avec les objectifs fixés comme biens à protéger ou objectifs de protection.

L'évaluation peut être accompagnée par un discours politique avec des effets émotionnels qu'il ne faut pas sous-estimer (comme par exemple la discussion sur les risques nucléaires).

Si un risque résiduel ne semble pas acceptable, il y a deux possibilités :

- Il faut adapter les objectifs de protection ou
- Il faut éliminer le risque.

Une telle décision est dans la plupart des situations une décision politique.

L'évaluation inclut la gradation des mesures concernant :

- La prévention (« Flächennutzungsplan ; Raumordnungsplan » directives de construction, etc)
- La préparation (« Sprinkler », extincteurs, réservoirs d'eau, etc)
- La planification d'urgence / l'organisation de la réponse et
- L'analyse des coûts et des avantages.

2.6. La mise en oeuvre

Après la comparaison et l'acceptation du risque résiduel, il faut mettre en oeuvre les mesures identifiées dans les différents domaines mentionnés ci-devant.

Le processus se termine avec la mise en oeuvre. En tout cas, il faut un contrôle de la mise en oeuvre.

Chaque dérogation aux mesures prévues implique un nouveau cycle de l'analyse des risques.

3. LES PROPOSITIONS

Ce chapitre développe les propositions du CEC dans un ordre conforme aux pratiques en usage lorsqu'il est question de gestion des risques, c'est-à-dire que l'on s'attache à considérer en premier lieu les mesures préventives, puis la planification, ensuite les objectifs de couverture des risques et, enfin, l'outil opérationnel qui en découle aussi bien dans son organisation que dans la structure politique et administrative qui l'accueille.

S'agissant de l'organisation des services de secours, l'idée directrice des propositions du CEC repose sur la généralisation du regroupement des forces de la protection civile et des sapeurs-pompiers au minimum dans les villes et communes où se trouvent les centres de secours de la PC.

Pour ce qui concerne la structure d'accueil, la formule d'un établissement public administratif géré conjointement par l'État et les communes est proposée comme lieu de rencontre des acteurs les plus directement concernés.

3.1. La prévention des risques et l'information du public

3.1.1. Généralités

La prévention / les mesures préventives aboutissent aux considérations de l'analyse et de l'évaluation des risques.

La prévention / les mesures préventives servent pour atteindre les objectifs de protection (affectés par loi ou acceptés par la société) et constitue un secteur visant à minimiser le risque résiduel / les conséquences d'une urgence / catastrophe que le public / la population / échantillons de la population sont disposés à accepter.

La prévention des risques et la réponse à une situation d'urgence, respectivement une catastrophe, sont les deux faces de la même médaille.

Il est reconnu que les efforts pris dans le domaine de la prévention diminuent d'une partie remarquable ceux pour répondre à une situation et, en conséquence, de la réhabilitation. Un Euro investi pour la prévention épargne 5 à 7 Euros pour la réponse.

La prévention – les mesures préventives - requiert la forme écrite.

Il faut vulgariser en particulier les mesures qui devraient être appliquées par la population. Pour qu'elles soient respectées, il faut une publication compréhensible. En outre, il pourra être nécessaire de lancer des campagnes publiques pour la formation de la conscience de la population.

L'expérience démontre qu'il faut sanctionner les mesures, les règles de la prévention si elles ne sont pas appliquées. (Exemple : ceinture de sécurité).

3.1.2. L'approche

Une approche intégrée qui englobe tout le cycle prévention, préparation, réponse et réhabilitation devrait être considérée. Avec l'intégration de toutes les phases, on garantit des interfaces cohérentes et sans recoupement.

3.1.3. Les compétences

Les ministères sont normalement responsables de la prévention et des mesures préventives dans leur ressort.

Cette responsabilité est prise parfois comme singularité, et ne tient pas compte du fait qu'il existe des interfaces et interdépendances avec d'autres Ministères / services.

Quant à l'action publique contre les dangers (« öffentliche Gefahrenabwehr »), la protection civile devrait avoir la fonction d'interface et être chargée de cette tâche de répartition (« Querschnittsaufgabe ») en mettant ensemble les services compétents concernés.

La protection civile devrait servir comme « modérateur » / « catalyseur » des services concernés.

En particulier, il faut mettre ensemble les services qui sont par exemple compétents et responsables pour le trafic, la santé, le travail, la forêt, l'aménagement du territoire, etc.

En outre, il faudrait identifier, définir l'interface et fixer les compétences concernant des domaines avec plans de secours internes à l'entreprise / l'institution et plans publics (soit locaux ou nationaux) et en assurer étroitement la cohérence.

3.1.4. L'incendie

La prévention contre l'incendie (« vorbeugender Brandschutz ») est un cas particulier.

Dans l'espace germanophone, la prévention de l'incendie réunit toutes les mesures qui évitent ou réduisent par avance l'éclosion, le développement et les conséquences d'un incendie.

Les sapeurs-pompiers professionnels de la ville de Luxembourg suivent déjà cette approche. En particulier dans le domaine de la protection contre l'incendie dans les bâtiments, cette approche est appliquée en collaboration étroite avec l'inspection du travail et des mines (ITM).

La loi du 12 juin 2004, dans son article 10, confie en effet aux communes le soin d'organiser pour leur territoire un service assurant la prévention d'incendie. Un certain nombre de communes se sont déjà engagées dans cette voie.

Il faut poursuivre ces efforts en donnant à l'avenir à ce travail une base juridique permettant une approche cohérente entre les communes. En outre, Il faut élargir encore le domaine d'action aux rassemblements sociaux, au théâtre, aux concerts, aux manifestations, au public viewing, etc. (« Feuer-/ Brandsicherheitswachen »).

Enfin, il existe d'autres interfaces importantes avec la nécessité d'une coopération étroite : l'aménagement du territoire (« Flächennutzungsplanung, Raumordnungsplanung »), l'agriculture, les forêts (feux de forêts), l'eau, les cours d'eau (inondations mais aussi comme réserves d'eau contre l'incendie), etc.

3.1.5. La formation de la conscience de la population

Comme déjà exprimé, les mesures de prévention, mais aussi les mesures pour la protection de la population elle-même, « l'autoprotection », devraient être connues et appliquées par la population. En particulier, les premières mesures après un événement sont les plus importantes et peuvent réduire les conséquences et le développement d'un incendie d'une façon significative.

La condition de base est une « volonté » de la population de prendre en main une part de responsabilité. Par conséquent, la population doit être sensibilisée et stimulée.

Pour ce qui concerne les différents domaines on pourra penser par exemple à:

- la sécurité à la maison, y inclus accidents domestiques
- 1^{ers} secours

- préparation pour risques locaux et régionaux
- circulation routière (brevet de secourisme qu'il conviendrait de relancer)
-

Pour ce qui concerne la formation de la conscience, on pourra penser aux possibilités suivantes :

- campagnes pour les tout petits dès le jardin d'enfants (« Kindergarten ») : « détectives de sécurité »
- campagnes pour les élèves à l'école élémentaire et secondaire
- spots de promotion
- campagnes thématiques (sécurité routière, accidents domestiques, etc) avec une présentation claire de la valeur ajoutée pour l'individu, la famille, le voisin, la communauté
- campagnes locales du service de secours avec la population pour ce qui concerne l'utilisation des extincteurs et autres outils
- journées portes ouvertes (la valeur ajoutée de la coopération entre les citoyens et le service de secours local)
-

3.2. La planification d'urgence

3.2.1. Généralités

La planification sert à remédier à un risque, respectivement à ses conséquences, qui ne peuvent pas être éliminées.

La planification englobe toutes les mesures qui sont nécessaires pour répondre, si nécessaire, à une urgence. La planification est impérative aussi bien pour le secteur privé que pour le secteur public. Le cas échéant, il faut développer des efforts en commun (secteur privé conjointement avec le secteur public) pour que la planification soit cohérente. Il faut une planification avec des plans concertés sans doublons ni omissions.

La planification devrait dès lors stipuler d'une façon très claire les transferts de la compétence / la responsabilité de l'échelon local (communal) à l'échelon national. L'interface et les transferts doivent faire l'objet d'un accord préalable entre tous les interlocuteurs engagés.

Pour faciliter la planification, une structure unique est souhaitable. Cet encadrement n'exclut pas la possibilité d'une adaptation conforme aux besoins de la situation concrète à chaque échelon.

Pour certains secteurs, la planification doit être prévue par loi.

Il est recommandé d'inclure déjà dans l'élaboration de la planification, si possible, tous les services et institutions publics et privés qui ont un rôle / une tâche concernant la gestion de et la réponse à une urgence / une catastrophe.

3.2.2. Principes

La planification doit être mise en œuvre par des mesures particulières ou une série de mesures fixées dans des « Gefahrenabwehrplänen ».

Nécessairement, au niveau communal, il faut des plans opérationnels avec mots-clés / mots repères qui comportent une allocation précise des moyens / ressources pour la première attaque (Alarm- und Ausrückeordnung). Le cas échéant, aussi les moyens pour un deuxième ou troisième appel ainsi que pour le renfort doivent être pré-identifiés.

Cette planification doit être disponible au centre 112 grâce à un outil informatique avec des bases de données pertinentes.

En particulier, la chaîne de commandement et les responsabilités devraient être constituées et approuvées par tous les interlocuteurs et fixées dans les plans.

Comme déjà indiqué, la même chose s'applique pour ce qui concerne le transfert de la responsabilité de l'échelon local au niveau national.

Concernant la planification des mesures publiques autour d'une installation SEVESO en cas d'urgence majeure, une coordination nationale devrait être prise en considération. En particulier, il faut constituer une planification pour tous les risques reconnus au niveau national. Certainement les conséquences d'un attentat terroriste en font partie. La gestion de cette coordination par le Haut Commissariat à la Protection Nationale (HCPN) semble appropriée.

La compétence pour l'élaboration de ces plans de secours devrait être confiée au Ministère de l'Intérieur, respectivement à l'ASS, nouvelle version, sous le contrôle du HCPN.

Ensuite, cette planification doit être approuvée par tous les services impliqués nonobstant leur compétence pour la mise en œuvre le cas échéant.

Enfin, les plans doivent être évalués régulièrement et mis en œuvre par des exercices.

3.2.3. Les plans généraux

Chaque commune doit disposer d'un plan général pour les risques qui se trouvent sur son territoire. Il devrait inclure toutes les situations identifiées.

Lié avec une „Alarm- und Ausrückeordnung“, un plan pour les sites à risques sur le territoire de la commune doit être réalisé. Ces plans de sites (Objektpläne) comportent les informations sur l'accessibilité en général et sur le terrain en particulier, les points ou personnes contacts, coordonnées, ressources disponibles sur site, points d'eau („Wasserentnahmestellen“), points dangereux, spécificités, etc. Chaque plan de site doit être coordonné entre l'exploitant et le responsable du secteur public. En plus, la planification interne du site devrait être concertée avec le plan d'intervention des SP / PC.

Enfin, la planification définit la cascade des appels, les moyens de renfort ainsi que la disponibilité mutuelle.

3.2.4. Les plans particuliers

Sites SEVESO

La structure des plans est constituée par la Commission Européenne⁷. Il est important que tous les services concernés (Police, Armée et probablement services étrangers) doivent être impliqués dans le processus de l'élaboration du plan.

Plans multiservices :

- aéroport de Luxembourg
- plans nombreuses victimes
- zone industrielle qui s'étale sur le territoire de plus d'une seule commune
- site industrielle qui s'étale sur le territoire de plus d'une seule commune
- gare de triage
- tunnels (soit routiers soit ferroviaires)
- autoroute

⁷ Voir § 2.1.

- écluses
- pollution de la Moselle
- barrage de la Haute Sûre (sécurité et pollution)
- événements à effet transfrontalier (d'origine luxembourgeois ou d'origine extérieure)
- etc.

3.2.5. Les plans nationaux

Un plan national devrait être élaboré si:

- le gouvernement le juge opportun
- il nécessite l'implication de tous les échelons administratifs
- il nécessite l'implication de nombreux services publics
- il couvre un risque important pour tout le pays ou la majorité du territoire
- il couvre un risque important pour une grande partie de la population luxembourgeoise.

3.3. Les objectifs de couverture des risques

La couverture des risques est avant tout une décision politique car l'expression des objectifs conduit à dimensionner le ou les services de secours. Cependant, comme il a déjà été dit plus haut, la couverture des risques est aussi l'affaire de la population. Tout geste de secours convenablement appliqué par le citoyen apporte en effet un gain de temps qui diminue d'autant le délai en permettant de stabiliser une situation.

La couverture des risques s'exprime en termes de moyens à engager face à une situation d'urgence donnée, associés à une notion de délai. Par délai, on entend le temps nécessaire à traiter une demande de secours, à mobiliser les équipes d'intervention et à se rendre sur les lieux. La réponse apportée est éventuellement graduelle en fonction de la gravité de l'événement.

3.3.1. Risques courants

Les risques courants sont les incidents de la vie quotidienne qui frappent les citoyens, leurs biens et leur environnement. Il s'agit essentiellement des accidents domestiques, des accidents de la circulation, des accidents de loisirs, des malaises, des incendies, des sauvetages divers, des pollutions, des mesures de prévention, etc. Leur fréquence d'occurrence est élevée, mais leur gravité reste peu importante pour la collectivité.

On a vu supra que, à l'analyse de la situation existante, le regroupement des services de la protection civile et des services d'incendie et de sauvetage permettrait, dans une complémentarité bien coordonnée, d'atteindre des délais convenables (plus de 98% du territoire et 99% de la population en moins de 15 minutes).

À cet égard, la disparition d'unités de sapeurs-pompiers fragilise la couverture. La fusion de communes ne doit donc pas systématiquement s'accompagner de la dissolution de corps.

3.3.2. Risques particuliers

Les risques particuliers, au contraire, concernent des événements dont la gravité est importante mais la probabilité d'occurrence faible. La prise en compte de ces risques conduit rarement à modifier la carte des centres mais à déterminer les moyens spécialisés nécessaires et leur répartition sur le territoire.

Une étude spécifique devra être conduite dans un second temps afin de déterminer si le pays a besoin de se doter de moyens complémentaires après avoir pris en compte ses propres ressources et celles des pays limitrophes.

3.4. La chaîne opérationnelle

Il doit être rappelé avant d'aborder la structuration de la force opérationnelle que le dispositif juridique actuel apparaît aux membres du CEC comme entaché d'incertitudes sur le partage des responsabilités entre les communes et l'État et, respectivement, les bourgmestres, les commissaires de district et le gouvernement (ministre de l'intérieur)⁸.

Le CEC propose de structurer l'organisation générale des secours sur les principes suivants.

L'action des 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 ou les capacités d'une commune, le représentant de l'État (à définir) mobilise les moyens de secours nécessaires. Il assure alors la direction des opérations de secours. En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Il déclenche, s'il y a lieu, le ou les plans d'urgence adaptés.

Si cette approche était retenue par les autorités luxembourgeoises, les textes existants, y compris législatifs, devraient vraisemblablement être reconsidérés dans ce sens.

Cette notion étant clarifiée, il convient de préciser que le directeur des opérations de secours est assisté par un commandant des opérations de secours, véritable technicien du risque et formé à la gestion des situations d'urgence. Il s'agit en général d'un cadre issu des services de secours, chargé de l'engagement et de la conduite des opérations sur le terrain.

À partir de ce point, la structure opérationnelle proposée peut être ainsi décrite.

3.4.1. Le 112

Le CSU 112, centre nerveux et point de départ de toute l'organisation opérationnelle, est investi d'une triple mission :

- traiter les appels d'urgence, faire partir les secours adaptés à la demande, conseiller les victimes et les témoins sur la conduite à tenir en attendant l'arrivée des secours
- suivre et gérer l'activité opérationnelle en temps réel sur l'ensemble du territoire et engager les renforts
- informer et renseigner les autorités sur les opérations en cours.

Il doit pour cela connaître à chaque instant les opérations en cours, les moyens engagés et les moyens disponibles de toutes les composantes des services d'incendie et de secours.

Les opérateurs doivent non seulement donner suite aux demandes de renfort des commandants d'opération engagés sur le terrain, mais aussi être capables d'anticiper une situation dégradée et préparer les décisions des autorités compétentes. Ils doivent, par conséquent, avoir une parfaite connaissance de l'organisation des services d'incendie et de secours et de leur fonctionnement, des plans d'urgence et de l'organisation politique et administrative du pays ainsi que des mécanismes bilatéraux et européens.

Un outil informatique avec des bases de données pertinentes doit être mis à disposition des opérateurs pour les accompagner utilement dans leur fonction.

⁸ Voir § 1.2

3.4.2. Les centres de secours et de lutte contre l'incendie, les missions et les équipements

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. On trouvera donc pour apporter une réponse aux demandes de secours :

- des centres de première intervention (CPI), réponse de proximité
- des centres d'incendie et de secours de renfort (CIS-R)
- des centres d'incendie et de secours d'appui (CIS-A)
- des équipes spécialisées
- une, ou deux bases nationales.

Chaque centre se voit ainsi 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 constituer les CIS-R et CIS-A, il est proposé, comme déjà mentionné, de regrouper les moyens des centres de la PC et des corps de SP au minimum dans les villes et communes où se trouvent les centres de secours de la PC. Ce rapprochement doit, à terme, faciliter la coordination entre les activités des deux organisations dont le partage pose parfois problème. La chaîne de commandement s'en trouvera aussi clarifiée et renforcée. L'emploi des ressources humaines devrait ainsi également être optimisé, notamment par la possibilité offerte d'accéder à d'autres activités jusque-là réservée à l'une ou l'autre des filières. Enfin, des économies peuvent être trouvées en particulier dans le domaine bâtimentaire (construction et fonctionnement) et dans l'acquisition de véhicules d'intervention.

On distinguera donc :

- *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.

Le réseau de CPI est constitué des corps de sapeurs-pompiers locaux qui assurent déjà un maillage étroit du territoire avec des délais d'intervention courts. Leur réelle utilité opérationnelle est toutefois conditionnée par la nécessité de disposer d'une permanence suffisante déterminée en fonction des risques à couvrir dans leur secteur de compétence.

- *Les centres d'incendie et de secours de renfort (CIS-R)*

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 1^{er} 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 (CIS-A)*

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

NB : les CIS-R et CIS-A seront notamment désignés sur la base des centres de protection civile existants en les regroupant avec les corps de sapeurs-

pompiers locaux. Des ajustements seront certainement nécessaires en raison de considérations liées aux risques à couvrir ou à l'organisation locale. La création de quelques nouveaux centres d'incendie et de secours de renfort (CIS-R) n'est pas à exclure pour optimiser la couverture des risques courants.

- *Les régions*

Une région est constituée par un ensemble de CPI, de CIS-R, et d'un CIS-A.

Elle est placée sous le commandement d'un chef de région qui peut être distinct du chef de CIS-A. La fonction de chef de région est appelée à remplacer celle de l'inspecteur cantonal.

Le découpage du territoire en régions se décide sur la base de critères objectifs et subjectifs. Ainsi, sont pris en compte l'activité opérationnelle, les axes de circulation pour l'acheminement des renforts, la notion de bassin de vie pour favoriser les échanges, la capacité des centres à assumer les missions qui leur sont confiées, etc. L'objectif est de trouver un équilibre entre toutes ces considérations même si le résultat conduit à des régions d'importance diversifiée. En tout cas, la prise en considération de situations personnelles ne saurait constituer un critère suffisant car elles peuvent s'avérer évolutives voire volatiles.

- *Base nationale*

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 chargées de la mise en œuvre de quelques moyens d'intervention très spécialisés (camion grue par exemple). Une réflexion pourra être engagée pour examiner la possibilité de confier la mise en œuvre d'autres moyens spéciaux (véhicule PC, radioactivité, ...) à des centres par ailleurs pas surchargés et capables de s'appuyer sur un effectif motivé et d'investir du temps dans des formations particulières.

- *Les unités spéciales*

Leur fonctionnement apparaît plutôt satisfaisant et il ne semble pas nécessaire de le remettre fondamentalement en question. Ce n'est en tout cas pas une priorité immédiate.

- *Le schéma directeur d'équipement des centres*

Un schéma directeur d'équipement doit fixer pour chaque niveau de centre les équipements dont il doit disposer en fonction de son activité et des risques du secteur dont il a la charge.

- *Le cas particulier de l'aéroport*

L'aéroport est défendu par une unité propre dont les missions dépassent la notion de secours et de lutte contre l'incendie. Les SP professionnels de Luxembourg Ville y sont normalement appelés en renfort. La question de l'intégration de cette unité dans le dispositif public de secours pourrait néanmoins faire l'objet d'une étude particulière.

Cette approche présenterait l'avantage d'ouvrir des perspectives plus larges de déroulement de carrière aux agents concernés.

3.4.3. La chaîne de commandement opérationnel

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 en fonction de la situation conformément à la doctrine en vigueur.

Le chef de corps ou de centre 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.

Le commandement revient ensuite au cadre présent sur les lieux dont la compétence est attestée par une formation adaptée à la mission.

La formation dans le domaine opérationnel doit permettre à un cadre d'assumer ses responsabilités en fonction des moyens placés sous son commandement. Ainsi, on trouvera une gradation de la responsabilité, par exemple :

- chef d'équipe (2 à 3 personnes)
- chef de voiture (1 à 2 équipes)
- chef de groupe (3 à 4 véhicules)
- chef de colonne (3 à 4 groupes)
- etc.

La permanence de la fonction de chef de groupe peut se partager entre les cadres formés à cet effet au niveau de chaque secteur de CIS-R, quels que soient leur corps ou leur centre de rattachement.

De même, la permanence de la fonction de chef de colonne peut se partager entre les cadres dûment qualifiés au niveau de chaque région.

3.4.4. L'encadrement des centres

Les centres doivent être dirigés par des cadres formés non seulement au commandement opérationnel mais aussi au management du personnel et, dans une certaine mesure, à la gestion administrative et financière de leur unité. Le grade qui est leur est décerné est fonction de leur niveau de formation et de l'effectif de l'unité en fonction d'une grille à définir.

3.5. La formation

3.5.1. Généralités

La formation sert à la préparation des acteurs pour réussir les interventions, missions réelles. Dans ce contexte la formation est un élément clé de la sécurité des intervenants.

En outre, la formation assure la qualité du secours (dans un sens global = Hilfeleistung).

La formation dans le secteur incendie et secours est un processus à vie, une tâche permanente. Les acteurs dans ce domaine devraient être conscients de ce défi.

La formation comporte une partie théorique et des éléments pratiques. Elle devrait être mise en œuvre par des exercices. Ces exercices devraient autant que possible refléter la situation réelle.

La formation, respectivement le fond de la formation, devrait inclure le retour d'expérience et les connaissances des interventions / missions réelles ainsi que celles des exercices.

La formation, et en particulier le fond de la formation, devrait être valable pour tout le Luxembourg. Il est recommandé d'établir des curricula à appliquer dans tous les pays. Ces curriculums doivent être évalués et, si nécessaire, adaptés

régulièrement⁹. Pour chaque curriculum, une seule documentation validée devrait être disponible.

La formation devrait prendre en compte les évolutions récentes des missions / interventions. La formation devrait aussi respecter la situation professionnelle et familiale, c'est-à-dire la disponibilité temporelle en particulier des volontaires et bénévoles.

Dans ce contexte, la formation devrait bénéficier des moyens et media divers pour fournir d'une façon adéquate la préparation, l'accompagnement et la reprise des activités respectives.

La formation devrait être :

- Professionnelle
- Actuelle (règles de l'art)
- Polyvalente.

La formation a la même valeur que les missions / interventions. C'est pourquoi la présence dans les activités et cours de l'école doit être reconnue de la même façon qu'une intervention : inclus dans la réglementation pour être libéré du travail (Freistellung vom Arbeitsplatz – pas pour la formation de base sur site).

3.5.2. Principes

La formation est un dossier ouvert et vivant. Le développement du contenu et de la méthodologie est une condition inhérente pour tous les acteurs impliqués.

La formation doit être modulable et en adéquation avec le niveau de responsabilité de l'unité dans laquelle le volontaire s'engage. Elle doit être suffisante pour acquérir les connaissances indispensables à l'exercice de la mission dans des conditions de sécurité suffisante sans paraître « effrayante » en termes d'investissement de temps. La progressivité doit être une règle constamment présente à l'esprit.

Chaque module soit basé sur un curriculum et une documentation respective. Si nécessaire, le module ou une série de modules devraient terminées par une épreuve, un diplôme.

La formation devrait être mi-partie :

- formation de base (sur site – location de la caserne / du centre)
- formation continue (soit à l'Institut National des Services d'Incendie et Secours -INSIS- ou sur site)

Pour décharger l'INSIS, on pourrait prévoir de déléguer l'examen de la formation de base et, le cas échéant, aussi d'autres modules, aux centres d'appui.

La formation devrait être une formation intégrée qui inclut les contenus du secours à personne, des missions des sapeurs-pompiers et de celles de la protection civile. Seuls les spécialistes reçoivent une formation spécialisée. Il est une question à considérer si les ambulanciers peuvent bénéficier d'une épreuve élevée.

Pour certains grades, outre la formation technique / opérationnelle, une formation pour les emplois de management devrait être prévue, c'est à dire le management du personnel et, le cas échéant, aussi la gestion administrative et financière.

⁹ Voir par exemple Feuerwehr Dienstvorschrift (FwDV) 2 Ausbildung der freiwilligen Feuerwehren ; Stand 2003

3.5.3. Formation de base

Cette partie de la formation doit être donnée sur site dans les casernes, centres où l'équipement et le matériel sont disponibles. À côté de la formation elle-même, l'objectif est de familiariser avec les dispositifs locaux.

La formation devrait être une formation intégrée qui comporte trois éléments : le secours à personne et les principes des sapeurs-pompiers et de la protection civile (sauvetage).

Le contenu devrait être mis en oeuvre par des exercices au niveau local.

Cette partie devrait être standardisée par un curriculum à appliquer dans tout le pays.

On pourra terminer la formation par une épreuve / examen au niveau « régional » (p.e. dans un CIS-A) en tenant compte de l'effet secondaire d'un commencement de Networking et de coopération.

3.5.4. Formation continue

Suite à la formation de base, on pourra assumer trois pistes :

- formation des cadres
- formation des spécialistes
- recyclage pour certains contenus.

La formation des cadres

Cette formation doit se faire en école. Elle est basée sur une structure hiérarchique de la chaîne de commandement.

Les éléments de la gestion d'une intervention augmentent par rapport au grade à atteindre. La même chose se passe avec le contenu de la gestion psychologique. Pour les adjoints / chefs d'un centre, il faut encore une partie de gestion administrative.

Certains grades sont nécessairement liés à un diplôme scolaire.
(Voir l'annexe 4 schémas de principe de formation)

La formation des spécialistes

La formation des groupes spécialisés existant n'a pas été évaluée par le CEC. Comme partie nouvelle, devrait être prise en compte la formation des ambulanciers.

Il reste encore une question à résoudre : s'il est nécessaire de leur attester une « Notfallkompetenz » selon le modèle allemand. Pour assurer une certaine comparaison transfrontalière, une option pourrait être d'offrir la possibilité de finaliser la formation comme « Rettungssanitäter » (500h de formation et diplôme).

Pour ceux qui sont déjà engagés et pour une période transitoire, on pourrait laisser le choix entre une carrière « ambulancier seul » ou ambulancier et sapeur. Tous les nouveaux membres du service seront obligés de passer la formation de base intégrée.

En particulier, la qualification professionnelle des ambulanciers (si elle existe, p.e. comme infirmier -ière-) devrait être prise en considération et reconnue de sorte à leur donner les mêmes compétences dans une intervention.

Recyclages

Ces activités pourraient être :

- cours spécialisés
- séminaires, workshops
- ateliers d'autoformation

- congrès
-

Ils pourraient être mis en œuvre à :

- la caserne, dans un centre comme activité locale ou régionale
- l'institut national
- l'endroit, l'institution qui organise l'activité, même à l'étranger.

Il faudrait inclure dans ce contexte p.e. les séjours sur place des containers mobiles pour maintenir / perfectionner les compétences des porteurs d'appareils respiratoires.

3.5.5. Exercices

Ils font partie intégrale de la formation.

En outre, il faut organiser d'une façon régulière des exercices à échelons différents pour assurer une conduite appropriée des interventions et pour renforcer la coopération entre différents acteurs.

La question se pose de savoir si un certain type d'exercice ne devrait pas être élaboré comme standard et pris comme cadre par les casernes, les centres pour simplifier leur tâche.

Pour ce qui concerne le niveau national, il devrait être pris en considération de mettre ensemble les interlocuteurs par un exercice national périodique avec des scénarios variés.

3.5.6. L'Institut National

Conformément à la désignation du nouveau service ; l'institution nationale de la formation pourrait être nommée « Institut Nationale des Services d'Incendie et Secours » –INSIS-.

Par principe, il y a deux possibilités conceptuelles :

- cadres administratifs et management ainsi que les formateurs engagés comme membres du nouveau service,
- cadres administratifs et management comme membres du nouveau service, formateurs engagés comme professeurs hôtes.

Pour une période transitoire, la deuxième option pourrait être plus adaptée.

Comme déjà exprimé, la formation devrait être basée sur des curricula et une documentation validés pour tout le pays.

Pour les conditions des diplômes, en particulier pour l'examen des cadres, l'accompagnement d'un conseil administratif ou scientifique pourrait être raisonnable (comme p.e. en Allemagne pour les « Laufbahnprüfungen »).

L'institut national devrait être installé avec le matériel et l'équipement approprié y compris un terrain / une site d'exercice ou plateau technique.

En remplacement, et pour une période transitoire, on pourrait bénéficier des sites déjà existants, comme le RAG TAL par exemple.

Mais une telle délocalisation causerait un grand effort dans le planning des cours / des activités avec un délai notoire pour le trajet.

3.5.7. Emplois opérationnels

Ces emplois sont fixés par la chaîne de commandement respectivement par le schéma de la formation.

Idéalement, les emplois devraient être décrits dans un règlement opérationnel (comparable avec la FwDV 100 Führung und Einsatz¹⁰).

Ce règlement pourrait être accompagné par un document qui décrit l'évolution de l'intervention commençant avec le chef de l'équipe jusqu'au chef de colonne (comparable avec la FwDV 3 Einheiten im Lösch- und Hilfeleistungseinsatz¹¹).

3.5.8. Emplois de management

La formation dans ce domaine devrait préparer et fournir les outils appropriés aux cadres pour la gestion du personnel (aspects psychologiques) et la gestion administrative d'une caserne (CPI) ou d'un centre (renfort, appui).

Le contenu dépend du grade à atteindre conformément au schéma de la formation.

Dépendant de l'effectif du personnel à former, on pourrait prendre en considération deux options :

- la formation peut être exécutée dans les institutions qui sont chargées actuellement avec ces tâches
- la formation peut être conduite à l'INSIS en bénéficiant des professeurs hôtes et de leur expérience nationale ou internationale.

3.5.9. Le schéma directeur de formation

Comme en France et en Allemagne, la carrière dans le nouveau système devrait être axée sur un schéma¹² qui tient compte du fait que la nomination à un grade soit une combinaison entre l'expérience (des interventions, professionnelle) et le succès dans la formation.

En outre, la carrière et le nombre des grades constituent une condition de base pour la quantité demandée des personnes à former et des modules du contenu à réaliser dans la formation (quelque en soit la forme).

Le nombre des cadres nécessaires pour maintenir la capacité du fonctionnement du nouveau système est une autre condition de base.

Enfin, la fluctuation dans les cadres (CPI, CIS-R, CIS-A, base(s) nationale(s), chefs de région, ...) est la troisième composante du schéma qui influe sur la planification de la formation.

Le cas échéant, même pour prendre une position de cadre – en particulier dans un domaine spécialisé –, il devrait être pris en considération les conditions professionnelles appropriées du bénévole.

Par exemple, pour un ingénieur chimiste, il devrait être possible de supprimer certains contenus dans sa formation sapeur-pompier / secours¹³.

Le schéma directeur de formation ainsi que la planification générale de la formation devrait être gérés par la nouvelle administration.

¹⁰ Feuerwehr Dienstvorschrift (FwDV) 100 Führung und Leitung im Einsatz Führungssystem; Beschlossene Fassung des Ausschusses Feuerwehr Wesen (AFW) - 10.03.99

¹¹ Feuerwehr Dienstvorschrift (FwDV) 3; Einheiten im Lösch- und Hilfeleistungseinsatz; Stand: Februar 2008. Vom Ausschuss Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (AFKzV) am 21.2.2008 genehmigt.

¹² Voir par exemple « Verordnung über die Laufbahn ehrenamtlicher Angehöriger der freiwilligen Feuerwehren vom 1.2.2002 des Innenministers des Landes Nordrhein-westfalen ; Anlage 1 »

¹³ Voir aussi § 4.2.3.

Comme déjà exprimé, la planification générale fournit la base pour la constitution de l'Institut National, ses ressources en personnel, matériels, financières et bâtimementaires ainsi que pour la répartition de la formation entre l'INSIS et les centres.

Bien entendu, le schéma directeur de formation est évalué régulièrement.

3.6. L'administration des services de secours (ASS)

L'actuelle Administration des Services de Secours est appelée, elle aussi, à changer de rôle dans la nouvelle organisation. Elle doit devenir le véritable pilote du fonctionnement des services de prévention, de planification d'urgence et, bien évidemment, de la préparation et de la mise en œuvre des services opérationnels.

Elle doit également devenir le conseil des autorités politiques et administratives de tutelle du service.

3.6.1. La direction

Placée sous l'autorité d'un directeur, elle comprend d'une part les chefs de division dont la vocation est fonctionnelle et les principaux responsables opérationnels chargés des régions, constituant ainsi un véritable état-major des services de secours.

Le directeur et, le cas échéant, son adjoint doivent pouvoir recevoir de larges délégations pour gérer de façon optimale le fonctionnement du service.

3.6.2. Les services

Les services fonctionnels, ou divisions pour reprendre un terme familier des acteurs des secours, pourraient être au nombre de quatre :

- la division de la prévention et de la planification
- la division de la préparation et de la formation assurant la direction de l'Institut Nationale des Services d'Incendie et Secours –INSIS-
- la division « opérations » chargée du fonctionnement des services opérationnels, assurant également le commandement du corps national
- la division de l'administration et de la logistique au sein de laquelle se trouvent les bases nationales.

La division « opérations » et la division de la préparation et de la formation devraient être dirigées préférentiellement par des cadres dont l'expérience de terrain et de commandement opérationnel est reconnue. La division de la prévention et de la planification ainsi que la division de l'administration pourraient plus aisément être confiées à des cadres administratifs.

3.6.3. La base nationale de maintenance

Outre leur vocation de réserve de moyens d'intervention pour les cas de catastrophe¹⁴, la ou les bases nationales peuvent se voir confier des tâches de maintenance du matériel. À l'échelle de la nouvelle organisation, il y aurait certainement intérêt à identifier toutes les possibilités de faire réaliser la maintenance courante du matériel par des ateliers privés ou ceux des communes en passant des conventions pertinentes et à spécialiser les ateliers nationaux dans la maintenance des moyens techniques spécifiques à l'activité des services de secours (appareils respiratoires, hydraulique, etc).

¹⁴ Voir §3.4.2

3.6.4. Le contrôle

La mission de contrôle doit se voir à plusieurs niveaux. Les chefs de région sont appelés à contrôler toutes les unités, y compris communales, placées dans leur secteur de compétence. Le chef de corps national, chef de la division « opérations » assure la même mission sur les chefs de région et le directeur sur les chefs de divisions.

Le ministre peut faire contrôler le service dans son ensemble par une mission d'inspection gouvernementale.

3.7. La structure d'accueil du dispositif

3.7.1. Une structure mixte État – Communes

La réponse la plus appropriée pour accueillir l'ensemble des composantes du dispositif, aussi bien opérationnelle qu'administrative et technique, tout en impliquant équitablement les autorités politiques et administratives responsables, apparaît être une structure mixte constituée de l'État et de l'ensemble des communes. Cette structure, de type établissement public administratif, est à créer par la loi dont l'article 1^{er} pourrait être ainsi rédigé (sous réserve d'expertise) :

Il est créé, conjointement entre l'État et les communes, un établissement public administratif dénommé « service national d'incendie et de secours », qui comporte une direction et un corps national de sauveteurs (secouristes, ou autre terme à choisir) composé dans les conditions prévues ci-après (préciser), organisé en centres d'incendie et de secours et doté d'une ou plusieurs bases nationales.

Ont également la qualité de services d'incendie et de secours, les corps de sapeurs-pompiers qui relèvent des communes ou des syndicats intercommunaux.

Les centres d'incendie et de secours comprennent des centres d'incendie et de secours d'appui, des centres d'incendie et de secours de renfort et des centres de première intervention.

La structure est pilotée par un conseil d'administration composé de représentants de l'État et de représentants des communes élus suivant une procédure à définir. 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.

Son président est l'ordonnateur principal du service et l'autorité d'emploi des personnels volontaires et professionnels, administratifs, techniques et spécialisés.

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 CIS-A et CIS-R. 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.

La plupart des CPI peuvent voir leur organisation maintenue dans le cadre communal avec un périmètre de compétences de gestion à déterminer concernant les personnels, les matériels, les locaux, les dépenses de formation, d'entretien, etc... En particulier, il apparaît important que le recrutement reste de la compétence des autorités locales pour préserver la notion de service rendu par les volontaires à leur propre communauté. Néanmoins, des liens forts doivent leur permettre de se considérer comme membres actifs d'un système de secours cohérent : alarme fiable par le 112, prise en charge de la formation, protections sociale, marques de reconnaissance, ... Le choix peut être laissé aux communes de garder leur corps dans le cadre communal ou de demander leur intégration dans la nouvelle structure (sans date butoir).

Au moment de la création du SNIS, l'État et les collectivités locales lui transfèrent à titre gratuit les personnels et les matériels. Pour ce qui concerne les locaux, le même principe peut être retenu avec des exceptions lorsque les locaux spécifiques aux secours et à la lutte contre l'incendie cohabitent dans le même bâtiment avec d'autres services ou organismes et lorsque la collectivité porte encore des annuités d'emprunt. Dans ces cas particuliers, des conventions de mise à disposition peuvent être conclues.

3.7.2. Le statut du personnel

Le (ou les) cadre statutaire du personnel du service doit pouvoir accueillir aussi bien les volontaires que les agents à temps plein (professionnels, agents administratifs et techniques) qu'ils soient aujourd'hui sous statut communal ou fonctionnaires de l'État.

Il doit garantir pour les agents à temps plein une perspective de carrière depuis le niveau d'entrée jusqu'aux emplois de direction en favorisant aussi la mobilité par une affectation possible dans tous les sites du service répartis sur le territoire.

Pour les fonctionnaires d'État, la possibilité d'effectuer un parcours de carrière au sein du service ne doit en aucun cas empêcher le retour vers d'autres structures de la fonction publique de l'État.

Bien entendu, des garanties devront être apportées aux personnels appelés à rejoindre cette nouvelle structure pour la conservation de leurs droits, avec, le cas échéant, un droit d'option. Des mesures transitoires devront permettre d'y intégrer des agents et des cadres exerçant aujourd'hui des fonctions en qualité de bénévoles, notamment au niveau de l'encadrement.

Pour les futurs agents, il conviendra de choisir entre la création d'un nouveau statut spécifique ou de se référer à un statut déjà existant.

3.7.3. Les volontaires

La question de la spécialisation des volontaires dans le domaine opérationnel se pose dans de nombreux pays. La situation luxembourgeoise conduit d'ores et déjà à faire la distinction entre les ambulanciers, les sauveteurs et les pompiers chargés de la protection contre l'incendie et des opérations techniques. Le CEC préconise de prévoir deux domaines de compétence : ambulancier et pompier sauveteur, tout en autorisant les plus motivés à s'engager dans l'ensemble des disciplines.

3.7.4. La professionnalisation

S'agissant des personnels d'intervention à plein temps (professionnels), leur formation initiale doit a minima leur permettre d'agir dans l'ensemble des disciplines du service, à savoir le secours à personnes, le sauvetage, la lutte contre l'incendie et les interventions techniques. Au-delà, leur formation complémentaire doit être adaptée au rôle qui leur est dévolu :

- s'il s'agit simplement de combler les lacunes dans les plans de permanence des volontaires, la formation initiale d'équipier est suffisante
- si une mission d'encadrement opérationnel (chef de voiture, chef de groupe, ...) leur est confiée, ils devront être formés en conséquence,
- s'ils ont vocation à occuper les fonctions de chef de centre (ou adjoint), ils devront en outre avoir acquis une expérience professionnelle dans le domaine de la gestion.

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 régions et des centres d'incendie et de secours les plus actifs
- pour encadrer la formation, aussi bien dans la structure de la 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 (sur ce dernier point, le recours à des volontaires pour les vacances de nuit et de fin de semaine peut être envisagé).

3.7.5. Les dispositions transitoires

Il conviendra d'envisager le recrutement de cadres aujourd'hui bénévoles ou volontaires afin de garantir la pérennité du fonctionnement du dispositif. Il ne peut en effet pas être envisagé de recruter d'emblée des fonctionnaires sans expérience professionnelle dans ce domaine particulier.

Il est utile de noter à cet égard qu'un nombre important de cadres sont aujourd'hui déjà fonctionnaires soit de l'État, soit des communes. Il suffirait donc de trouver le moyen de les affecter à la nouvelle structure, soit par mutation, soit par détachement, soit par mise à disposition. Le recrutement de cadres exerçant leur activité professionnelle dans le domaine privé ne doit pas non plus être exclus selon des dispositions particulières dont la validité devrait être limitée à la période de mutation de la réforme.

Bien entendu, à l'issue de cette période, les recrutements devront se faire conformément aux usages en vigueur dans la fonction publique.

3.7.6. Le financement

Au moment de la création de la structure, chacune des collectivités concernées apporte une contribution équivalente à ses dépenses constatées (moyenne sur 5 ans pour le fonctionnement, moyenne sur 10 ans ou plus pour l'investissement). Le CA ajuste ensuite les contributions de chaque partie prenante en fonction de ses propres décisions et orientations.

Au-delà, la répartition des contributions peut se calculer selon des clés de répartition qui s'exercent à deux niveaux :

- le premier niveau consiste à déterminer la part de l'État d'une part et celle revenant à l'ensemble des communes
- le deuxième niveau doit permettre de répartir la part des communes entre elles. Cette répartition peut prendre en compte des critères objectifs comme la population, la richesse des communes (en général en corrélation avec le niveau de risque), les délais d'intervention depuis le centre de renfort, ou toute combinaison entre eux.

4. LA VALORISATION DU BENEVOLAT

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.

4.1. Les mesures en faveur des volontaires et bénévoles

4.1.1. Des indemnités financières pour l'activité en mission de service public

Il doit être reconnu que le volontaire ne doit en aucun cas subir de pertes de revenus lorsqu'il agit dans le cadre du service public. La première mesure qui doit être respectée concerne le maintien du salaire par l'employeur public ou privé, à charge pour lui de solliciter une indemnité de compensation. Cette mesure semble déjà appliquée pour les salariés, mais mériterait peut-être d'être examinée de plus près pour les travailleurs indépendants.

Le versement d'une indemnité au bénévole ne doit pas être considéré seulement comme une compensation pour ses pertes mais comme une reconnaissance de son action, s'agissant d'une mission de service public et non pas d'une activité de loisir. Des indemnités, exonérées d'impôts et de charges sociales, sont à la charge de la structure qui emploie le bénévole, c'est-à-dire l'établissement public pour ceux qui y sont intégrés, les communes pour les corps communaux. Elles peuvent être envisagées :

- Pour l'activité opérationnelle
- Pour la permanence dans les centres
- Pour l'astreinte
- Pour les actions de formation (formateurs et stagiaires)
- Pour les tâches d'entretien et de maintenance
- Pour les missions d'encadrement et de gestion

Dans ce domaine, les cadres ont besoin de temps pour remplir leur rôle. En fonction de l'importance du centre, la disponibilité sur le temps libre, même indemnisée, peut ne plus suffire. Il convient donc de trouver des dispositions permettant aux responsables de se voir attribuer un crédit de temps prélevé sur leur temps de travail.

À cet égard, les employeurs publics, l'Etat, d'une part, les communes, d'autre part, devraient s'engager dans cette voie sans tarder afin de soulager la pression qui pèse lourdement sur les cadres. Cette implication forte des administrations peut ensuite servir d'argument pour convaincre les organismes représentatifs des employeurs privés d'apporter leur contribution à l'effort collectif.

Il est même recommandé de considérer, dans un deuxième temps, d'engager certains d'entre eux à temps plein dans le cadre de dispositions transitoires. A leur départ, ils seront bien entendu remplacés par du personnel statutaire de l'établissement public conformément au règlement intérieur, mais cette formule offre l'avantage de permettre une transition en s'appuyant sur des cadres ayant

une bonne connaissance de l'organisation et d'éviter de créer ainsi trop de ruptures.

4.1.2. Des mesures d'accompagnement

Elles ont pour but de donner aux volontaires des éléments concrets de reconnaissance par des avantages sociaux spécifiques. Elles peuvent être constituées par :

- Une protection sociale convenable pour tous, salariés et travailleurs indépendants (accident et maladie contractés en service commandé)
- Une allocation de vétérance
- Des avantages retraite (bonifications)
- Des avantages fiscaux
- Une aide au logement
- Un accès facilité à la fonction publique

4.1.3. Des mesures de reconnaissance des mérites

- Médailles d'ancienneté, médailles pour mérite exceptionnel, médailles pour sauvetage (valoriser les conditions de remise)
- Obtention du permis poids lourd
- Stages de conduite (neige, situations d'urgence, ...)

4.2. Le fonctionnement interne du service

4.2.1. Conditions de recrutement et d'accueil

Il s'agit d'ouvrir plus largement le recrutement à de nouvelles populations (jeunes femmes, étudiants, origine étrangère, ...) en adaptant les conditions d'accès et en soignant les conditions d'accueil (livret, visite du 112, ...)

4.2.2. Formation équilibrée en adéquation avec les missions

La formation doit être modulable et en adéquation avec le niveau de responsabilité de l'unité dans laquelle le volontaire s'engage. Elle doit être suffisante pour acquérir les connaissances indispensables à l'exercice de la mission dans de bonnes conditions de sécurité sans paraître « effrayante » en termes d'investissement de temps. La progressivité doit être une règle constamment présente à l'esprit.

4.2.3. Valorisation des acquis professionnels et des acquis par l'expérience

Cette valorisation des acquis doit fonctionner dans les deux sens : les compétences du métier exercé par le volontaire doivent être prises en compte (ne pas former un bûcheron à l'utilisation de la tronçonneuse) mais il serait bon qu'un dispositif de validation permette de valoriser dans la vie « civile » les compétences acquises par le volontaire dans l'exercice de sa mission de service public.

4.2.4. Conditions de management (attitude de l'encadrement)

Peut-être sans objet, mais le comportement des cadres ne doit pas décourager les volontaires par des attitudes inadéquates (excès d'autoritarisme par exemple).

4.2.5. La valorisation des missions

Il s'agit là de ne pas traiter les volontaires comme des suppléants par défaut d'autres services publics ou privés (nettoyages de chaussée, ouvertures de porte, ...). Si tel doit être occasionnellement le cas, la reconnaissance de l'effort consenti doit être soulignée.

Considérer les centres de première intervention comme le premier effecteur de la chaîne médicale du secours à personne en leur confiant la mise en œuvre des

défibrillateurs automatiques fait partie de cette valorisation et est susceptible d'attirer des vocations. Cette mise en valeur peut être encore renforcée si les volontaires de ces unités deviennent les formateurs de la population pour les premiers gestes de survie.

4.3. Les relations avec les employeurs

4.3.1. Optimisation de l'utilisation du dispositif « congé sapeur »

Le dispositif existant semble sous-employé. La FEDIL et la Fédération des Artisans se sont déclarées favorables à l'ouverture de discussions sur ce sujet sous réserve de ne pas créer un dispositif supplémentaire.

4.3.2. Avantage financier aux communes offrant à leurs agents des facilités pour participer à la couverture opérationnelle assurée par l'établissement public

Dans bien des communes, les agents communaux constituent la principale ressource de main d'œuvre pour garantir une réponse opérationnelle en journée. Les efforts ainsi consentis par la collectivité locale devraient être eux aussi reconnus par une compensation à déterminer (remboursement du maintien des revenus, réduction de la contribution financière au budget de l'établissement public, ...).

5. CONCLUSION

L'attente est très forte d'un cadre d'action modernisé pour permettre aux différents acteurs des secours d'exprimer dans de bonnes conditions leur formidable envie de servir.

Les experts consultants ont rencontré tout au long de cette mission des responsables politiques, des cadres administratifs, des professionnels, des bénévoles et des volontaires de grande qualité, tous animés d'une forte volonté de bien faire. Le respect dû à chacune et chacun d'entre eux demande que tout soit mis en œuvre pour satisfaire cette attente.

Les experts consultants sont convaincus que le Grand Duché de Luxembourg dispose de tous les atouts pour bâtir un service de secours moderne et performant qui sera vite envié par beaucoup.

Fait à Luxembourg, le 11 octobre 2010

Les experts consultants :

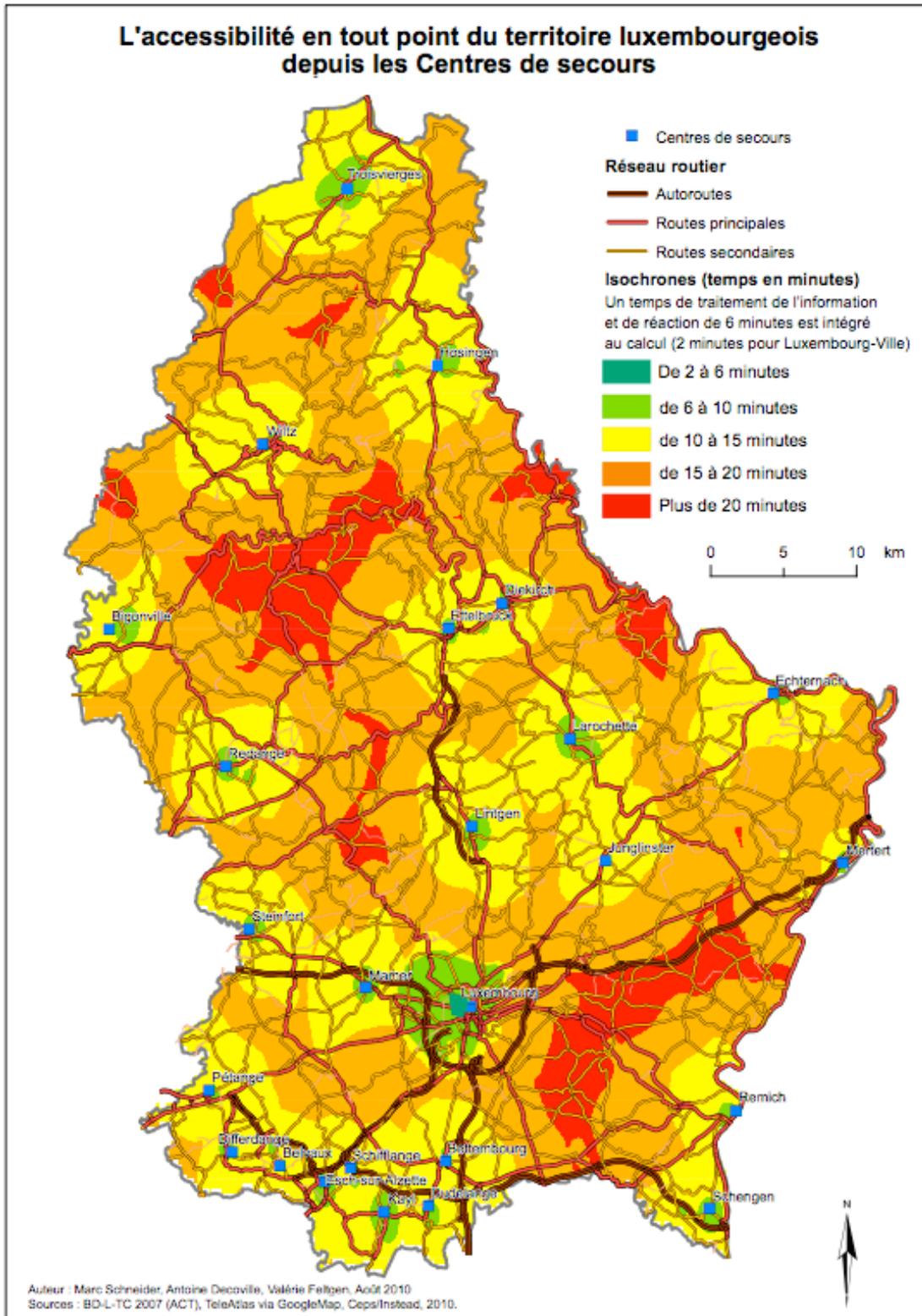
Franz-Josef MOLITOR

Jean-Mathias GOERENS

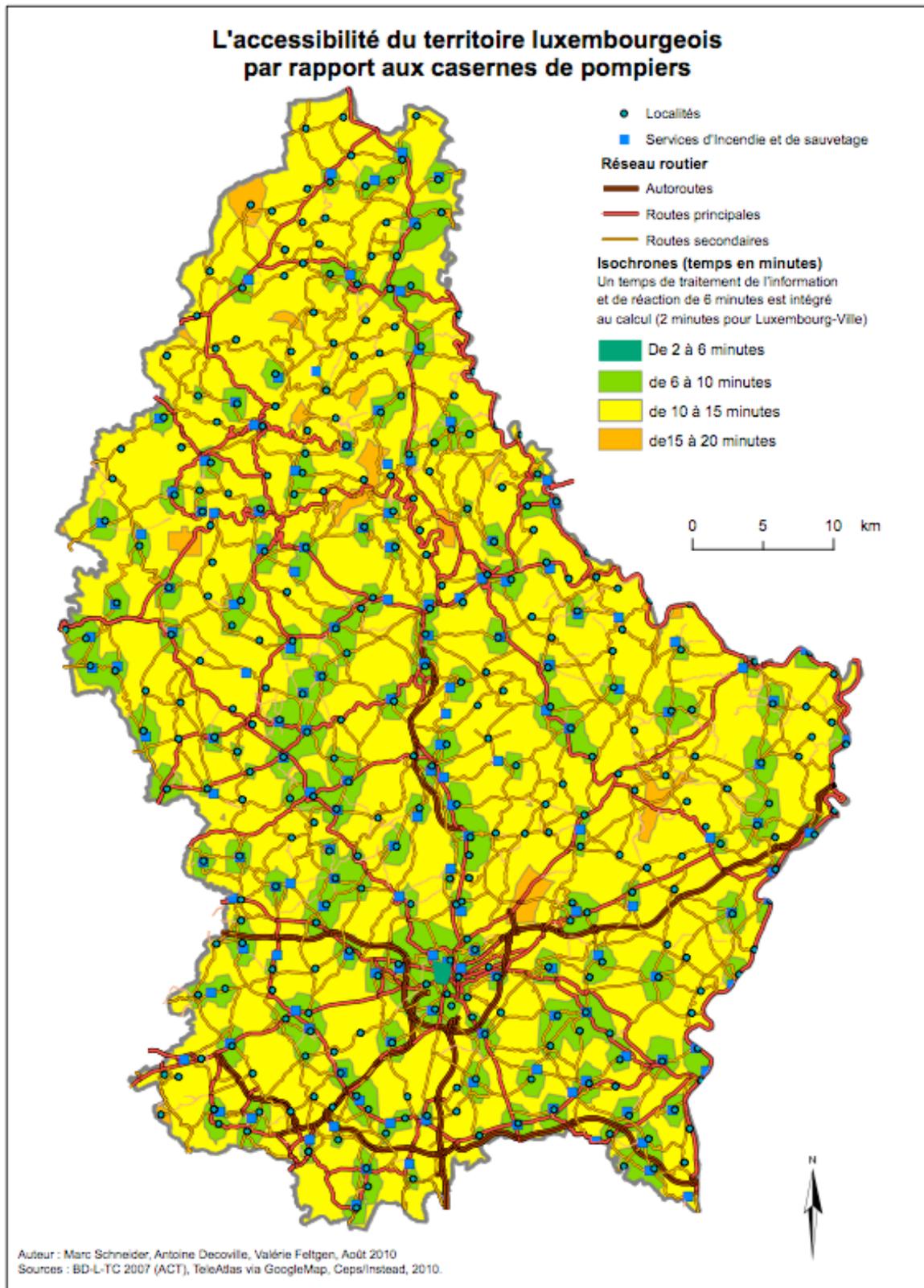
François MAURER

ANNEXES

ANNEXE 1



ANNEXE 2



ANNEXE 3

TABLEAUX SUR LA COUVERTURE PAR LES SIS ET LES CENTRES DE PC

(ORIGINE CEPS)

Services d'incendie et de sauvetage		
Isochrones	Part du territoire national couverte en %	Estimation de la part de la population totale couverte, en %
1 à 6 minutes	0,07	1,40
6 à 10 minutes	25,49	46,00
10 à 15 minutes	72,69	52,20
15 à 20 minutes	1,75	0,40
TOTAL	100,00	100,00

Centres de la protection civile		
Isochrones	Part du territoire national couverte, en %	Estimation de la part de la population totale couverte, en %
1 à 6 minutes	0,07	1,40
6 à 10 minutes	3,96	6,80
10 à 15 minutes	36,48	56,50
15 à 20 minutes	43,79	25,60
Plus de 20 minutes	15,70	9,70
TOTAL	100,00	100,00

