



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 40

SÉCURITÉ CIVILE

Rapporteur spécial : M. Georges GINESTA

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– LE BUDGET DE L'ÉTAT	9
A.– LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES POUR 2006	9
1.– Une méthode en cours d'amélioration	9
a) <i>Les premiers pas de la stratégie de performance</i>	9
b) <i>Les inévitables imperfections de la première « reddition de comptes »</i>	11
c) <i>La mise en place progressive de la nouvelle comptabilité de l'État</i>	12
2.– Les résultats de l'exécution budgétaire	13
a) <i>Le programme Intervention des services opérationnels</i>	14
b) <i>Le programme Coordination des moyens de secours</i>	19
B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS AU 31 AOÛT 2007	23
C.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008	27
1.– Les priorités de la mission <i>Sécurité civile</i>	27
2.– Les crédits et les emplois	29
a) <i>Les crédits sont globalement stables</i>	29
b) <i>La justification au premier euro s'améliore</i>	30
c) <i>Un opérateur de programme : l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers</i>	32
d) <i>La réforme du fonds d'aide à l'investissement des SDIS</i>	35
e) <i>Les plafonds d'emploi et de crédits de personnel sont respectés</i>	37
f) <i>Les mises à disposition</i>	38
g) <i>Les fonds de concours</i>	40
3.– La mise en œuvre de la LOLF	42
a) <i>La stratégie de performance est encore perfectible</i>	42
b) <i>Les budgets opérationnels de programme sont gérés de façon centralisée</i>	44
c) <i>La question du périmètre de la mission</i>	45
d) <i>La mise en œuvre de la nouvelle comptabilité générale</i>	46
e) <i>Le contrôle de gestion</i>	47
f) <i>L'immobilier</i>	48

II.- LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	51
1.- La coordination des acteurs de la sécurité civile	51
a) <i>La coordination interministérielle et le document de politique transversale.....</i>	51
b) <i>Un exemple : la prévention des incendies</i>	54
c) <i>La coordination en matière de secours à personne</i>	55
2.- Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).....	58
a) <i>Le nombre d'interventions est globalement stable depuis huit ans</i>	58
b) <i>Les dépenses continuent à augmenter fortement.....</i>	59
c) <i>Le financement pèse lourdement sur les départements et les communes</i>	62
d) <i>La coopération interdépartementale n'a pas encore pris forme.....</i>	64
e) <i>Pour une démarche de performance</i>	65
3.- Les sapeurs pompiers professionnels	69
a) <i>Des effectifs qui continuent à augmenter</i>	69
b) <i>La durée et l'organisation du temps de travail ne connaissent pas d'évolution notable.....</i>	71
c) <i>Le coût annuel d'un sapeur pompier professionnel</i>	72
d) <i>Le déroulement de carrière.....</i>	73
EXAMEN EN COMMISSION.....	77
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	81

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial qui remercie les services du ministère de l'Intérieur pour le travail accompli ; il regrette seulement que le document de politique transversale n'ait pas été imprimé à la date de discussion en commission, le 16 octobre 2007.

Synthèse

La sécurité civile représente un budget de 5,9 milliards d'euros en France : 418,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008 pour la mission *Sécurité civile*, 482 millions d'euros pour les crédits des autres missions et programmes (Agriculture, Écologie, Santé), et plus de 5 milliards d'euros pour les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). En 2007 les budgets primitifs de ces derniers ont augmenté de 20 % par rapport aux comptes administratifs de 2006. En moyenne nationale les dépenses des SDIS représentent un coût de 82 euros par habitant.

En septembre 2007, a été dépassé le nombre de 38 000 sapeurs pompiers professionnels, à quoi il faut ajouter les bataillons militaires de Paris (8 224) et Marseille (2 454). Le nombre de sapeurs pompiers professionnels a augmenté de 10 000 en dix ans. Les casernes sont encore organisées sur la base de gardes de 24 heures, alors qu'il y a peu de demandes d'intervention entre 23 heures et 6 heures du matin. Les sapeurs pompiers professionnels effectuent en moyenne 95 gardes par an, ce qui leur libère 270 jours hors de leur lieu de travail.

L'appel lancé par votre Rapporteur spécial depuis deux ans n'a pas été entendu. Il faut maintenant une pause dans l'augmentation de ces dépenses. Le système n'est pas piloté. La revue générale des politiques publiques devrait être l'occasion de repenser l'architecture institutionnelle et la gouvernance de la sécurité civile.

La coopération interministérielle doit être renforcée, notamment en utilisant toutes les potentialités du document de politique transversale sur la sécurité civile, avec le ministère de l'Intérieur comme chef de file. La Président de la République a indiqué, le 29 septembre dernier, qu'il appelait de ses vœux une meilleure articulation des différents services de secours à personne, en vue d'une plus grande maîtrise des coûts.

Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2006 et le projet annuel de performances (PAP) pour 2008 ont sensiblement amélioré l'information du Parlement, même si des progrès restent à faire. Le projet annuel de performances prévoit 732,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (564 millions d'euros en 2007) et 418,4 millions d'euros en crédits de paiement (427,9 millions d'euros en 2007). Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI), qui se voit doté de 28 millions d'euros, est en train d'être réformé pour remplir sa fonction d'orientation et de mutualisation des investissements.

INTRODUCTION

La sécurité civile est alimentée par trois sources de financement dans notre pays. La mission *Sécurité civile* représente 418,4 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2008 (427,9 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2007). En ajoutant les crédits de paiement des missions et programmes d'autres ministères (en particulier Agriculture, Écologie et Santé) consacrés à la sécurité civile, le document de politique transversale montre que la dépense d'État s'élèvera à 900 millions d'euros en 2008 (soit 10 % de plus que les 822,2 millions d'euros votés dans la loi de finances pour 2007).

Pourtant l'essentiel des dépenses en faveur de la sécurité civile est supporté par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). En 2006, les comptes administratifs des départements faisaient apparaître une dépense de 4,2 milliards d'euros. Les budgets primitifs pour 2007, qui présentent une augmentation de près de 20 % par rapport aux comptes administratifs pour 2006, s'élèvent à 5,1 milliards d'euros. Si l'on compare les budgets primitifs de 2007 et de 2006, l'augmentation est encore de 7,7 %.

Au total, les dépenses consacrées à la sécurité civile représentent 5,9 milliards d'euros. Cette grande politique publique présente donc un coût supérieur aux missions *Culture* (2,8 milliards d'euros de crédits de paiement dans le présent projet de loi de finances) *Action extérieure de l'État* (2,3 milliards d'euros) et proche de celle du *Logement* (6,2 milliards d'euros) ou de la *Justice* (6,5 milliards d'euros).

Force est de constater que l'appel lancé par votre Rapporteur spécial depuis deux ans n'a pas été entendu. L'importance de ces dépenses et la continuation de leur augmentation nous contraignent maintenant à demander une pause.

Le système n'est pas piloté, avec d'un côté l'État qui détient uniquement les moyens mutualisés et qui régleme, et de l'autre les SDIS, en charge de la plus grande partie des moyens opérationnels et qui sont sous la responsabilité des conseils généraux. L'article 1^{er} de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile n'est pas respecté : « *l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens* ». Il y a un réel problème de gouvernance de la sécurité civile dans notre pays. La création en 2004 de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours n'a pas permis de freiner ou d'inverser cette dérive.

La revue générale des politiques publiques, engagée par le Gouvernement à la suite de l'élection du Président de la République le 6 mai 2007, doit être l'occasion de reposer le problème de l'architecture institutionnelle de notre système de sécurité civile. Il faudrait qu'un de ses groupes de travail, « relations entre l'État et les collectivités locales », « administration territoriale » ou « sécurité » soit explicitement en charge de la sécurité civile.

I.— LE BUDGET DE L'ÉTAT

A.— LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES POUR 2006

En application de la LOLF, et pour la première fois le 31 mai 2007, le rapport annuel de performances (RAP) sur la mission *Sécurité civile* a été présenté en annexe au projet de loi de règlement pour 2006. Ce rapport constitue une véritable « reddition de comptes » sur l'année 2006. Il présente la consommation des crédits, des dépenses fiscales et des emplois, les résultats en matière de stratégie de performance et la nouvelle comptabilité en termes d'analyse des coûts et de charges réelles.

Ce rapport de performances est donc le dernier élément constitutif de la présentation du budget de l'année 2006 en mode LOLF, qui avait commencé avec l'examen du projet annuel de performances (PAP) à l'automne 2005. Il s'agit d'une avancée majeure dans l'information du Parlement sur l'exécution du budget. Mais comme il s'agit de la première édition de cette nouvelle procédure, avec un changement profond de méthode, sa mise en œuvre s'affinera au cours des ans. De même que le PAP de l'année 2007 a été meilleur que celui de l'année 2006, le RAP de l'année 2006 a « essuyé les plâtres » et n'est pas parfait. Les mutations administratives profondes qu'il implique nécessiteront plusieurs années pour produire leurs effets. En particulier l'enregistrement des dépenses selon la nouvelle nomenclature a revêtu un niveau de fiabilité qui pourra s'améliorer. De même la déclinaison de la stratégie de performance s'affinera au cours des exercices successifs. La présentation de la comptabilité générale en charges constatées n'est qu'un objectif à terme qui suppose des services plus familiarisés avec les outils.

1.— Une méthode en cours d'amélioration

a) Les premiers pas de la stratégie de performance

Cette première édition du RAP n'évite pas l'écueil de constituer un assemblage composite d'éléments imparfaitement coordonnés entre eux : la page de présentation stratégique, qui est de la plume du responsable de programme, et dont le discours a vocation à revêtir un contenu politique fort ; les tableaux statistiques de crédits et d'emplois, qui sont des déversements automatiques à partir des applications comptables du ministère des Finances ; et les explications des gestionnaires opérationnels sur la justification au premier euro (justification au premier euro) ainsi que sur les indicateurs de performance, qui revêtent souvent un caractère extrêmement technique et détaillé et dont la lecture est ardue pour les non spécialistes. La signification politique du rapport en pâtit nécessairement. De façon plus anecdotique, les tableaux de mouvements de crédits en gestion sont présentés pages 19 et 57 et l'explication de ces mouvements figure pages 31 et 68.

La recommandation que l'on peut faire, pour le prochain rapport de performances, est une plus grande appropriation du document par les responsables de programme. Une réflexion doit être engagée entre les ministères des Finances et de l'Intérieur pour clarifier le partage des rôles dans l'élaboration du rapport de performances : au ministère des Finances la définition de la méthode commune, au ministère de l'Intérieur une liberté totale du contenu. C'est à ce prix seulement que le rapport de performances prendra toute sa dimension politique, en se concentrant sur les grands enjeux, en indiquant clairement les orientations principales définies par le ministre, et en jugeant des résultats sur un nombre restreint d'indicateurs significatifs.

Ce bilan mentionne seulement, pour les services opérationnels (1^{er} programme de la mission), la disponibilité des moyens humains et matériels de sécurité civile, l'optimisation des coûts et la rapidité d'intervention. Il s'agit effectivement d'objectifs centraux dont le choix est pertinent, mais leur énoncé et, on le verra, leurs déclinaisons en objectifs et indicateurs, restent trop généraux et ne dessinent pas suffisamment un projet mobilisateur, modernisateur voire réformateur pour les différentes formations des services de secours. Le bilan stratégique mentionne, pour le deuxième programme de la mission, l'optimisation de la gestion de crise, la coordination des acteurs de secours et la sécurisation des sapeurs pompiers en intervention. Mais les objectifs et indicateurs choisis pour les concrétiser (mobilisation des colonnes de renfort, formation des préfetures à la gestion de crise, accidentologie des sapeurs pompiers et financement du projet de communication ANTARES dans les services départementaux d'incendie et de secours - SDIS) sont en deçà de ce que l'on pourrait espérer. Finalement, le rapport stratégique reste un exercice technique qui ne traite pas des grands enjeux de la sécurité civile, tels que définis dans la loi de modernisation de 2004 : assurer la sécurité du territoire au meilleur coût, complémentarité entre les moyens nationaux et départementaux, complémentarité entre les moyens terrestres et aériens, équilibre entre prévention et secours, veille contre les risques nouveaux, réflexion sur les missions de secours à la personne assurés par les services de sécurité civile et les autres intervenants (gendarmerie, police, services d'urgence hospitaliers, ambulanciers...).

Sans solliciter de rapport supplémentaire, dans un contexte où la mise en œuvre de la LOLF représente déjà un travail supplémentaire non négligeable pour les services financiers du ministère, on ne peut que regretter que le document de politique transversale sur la sécurité civile pour 2006 ne fasse pas l'objet d'un rapport de performances. À l'heure où les interrogations sont toujours fortes sur l'évolution possible de la mission *Sécurité civile* vers une mission interministérielle intégrant les actions des autres ministères responsables de la prévention, il serait pourtant très utile d'apprécier l'effort réalisé par l'ensemble des acteurs en la matière.

Le RAP complète le bilan stratégique par une partie intitulée « présentation des programmes ». Malheureusement cette présentation est purement descriptive et n'apporte rien de nouveau par rapport au projet annuel de performances.

b) Les inévitables imperfections de la première « reddition de comptes »

Le rapport de performances présente, pour la première fois cette année, une véritable justification des dépenses réalisées, dès le premier euro. Cette justification au premier euro est cependant imparfaite car davantage fondée sur des constats que sur la mise en perspective dynamique de la dépense. Elle donne l'impression d'avoir été construite *ex post*, de même que la justification au premier euro du PAP, alors que les décisions budgétaires avaient déjà été prises. L'objectif final est que la justification au premier euro constitue un outil de construction et de négociation budgétaire, entre le ministère de l'Intérieur et le ministère des Finances, autant qu'un outil d'explication et de justification pour le Parlement.

La justification au premier euro pourrait également utiliser plus systématiquement des ratios synthétiques qui rapportent les dépenses de personnel et de fonctionnement aux activités et aux matériels utilisés, en cohérence avec les objectifs de performance (coût complet de l'heure de vol, coût de maintenance à l'heure de vol, coût d'une colonne de renfort - métropole et outre-mer...). La justification au premier euro de la sécurité civile pourrait se rapprocher de celle de la gendarmerie pour trouver un déterminant commun sur les hélicoptères. S'agissant des dépenses d'investissement, peuvent être continués et approfondis les efforts visant à présenter dans une perspective d'évolution pluriannuelle les grands programmes d'investissement des flottes aériennes dans leur composition et dans leur formule d'acquisition (achat ou location). Enfin, la stratégie de performance, avec les objectifs et indicateurs, doit être le résultat visible, pour le Parlement, d'une démarche généralisée de pilotage par la performance : à cet effet le contrôle de gestion doit être introduit progressivement à tous les stades des processus administratifs, afin de constituer le nouveau management induit par la LOLF. La Cour des comptes, dans son rapport de mai 2007 sur les résultats et la gestion budgétaire (exercice 2006), observe que « *le contrôle de gestion mis en place par le ministère, encore peu développé, s'applique surtout au suivi de l'exécution budgétaire et très peu au pilotage et à l'analyse prospective* ».

La méthode d'autorisation des emplois budgétaires a été profondément modifiée par l'entrée en vigueur de la LOLF. Le calcul par équivalent temps plein (ETP) permet la comptabilisation précise des fonctionnaires et autres contractuels, tout au long de l'année. Il est doublé d'un plafond de crédits de titre 2 (crédits de personnel) qui est décliné par mission et programme. L'année 2006 a été l'année d'apprentissage et, par prudence, les crédits de titre 2 avaient été surévalués. Le mécanisme de fongibilité a pu être mis à profit dès l'année 2006 pour contribuer au financement, non programmé, d'un douzième Canadair, suite au *crash* de 2005.

La justification des dépenses de personnel se limite cependant à un simple recensement. La politique en matière d'effectifs n'apparaît pas suffisamment. Il serait utile de calculer des ratios permettant de rapporter les effectifs à l'activité ; ainsi il serait possible de suivre l'évolution des personnels en fonction de l'évolution de l'activité.

c) La mise en place progressive de la nouvelle comptabilité de l'État

La réforme comptable menée dans le cadre de la LOLF permet de fournir au Parlement une information plus complète et plus lisible des comptes de l'État. Les comptes 2006, publiés en 2007, sont les premiers présentés selon les nouvelles règles.

Sous le régime de l'ordonnance organique de 1959, l'État ne produisait qu'une comptabilité budgétaire, dite « de caisse », qui retrace la consommation des crédits (autorisations d'engagement et crédits de paiement) au moment où ils sont décaissés et la perception des recettes, au moment où elles sont encaissées. Cette comptabilité budgétaire est évidemment maintenue, puisqu'elle est le support de l'autorisation parlementaire. La LOLF a ajouté deux nouvelles dimensions comptables. D'abord une comptabilité d'analyse des coûts (CAC), qui permet de ventiler de façon précise les dépenses indivises (fonction soutien) et de reverser les dépenses d'un programme qui concourent aux objectifs d'un autre programme. Ensuite la comptabilité générale, selon le plan comptable de l'État (PCE), enregistre les dépenses selon la logique de charges réelles, ou de « droits constatés ». Elle complète la comptabilité budgétaire en permettant une vision prospective de l'activité (charges à payer, produits à recevoir) et une vision patrimoniale de l'État (terrains, immeubles, dettes et obligations...).

- La comptabilité d'analyse des coûts (CAC)

La comptabilité d'analyse des coûts (CAC) permet de réaffecter les dépenses pour les rattacher aux programmes auxquels elles ont contribué. La mission *Sécurité civile* est scindée en deux programmes, *Interventions des services opérationnels* (ISO) et *Coordination des moyens de secours* (CMS).

Le schéma de déversement du programme ISO comptabilise des dépenses additionnelles pour un montant total de 35,4 millions d'euro. Elles se décomposent en 22,2 millions d'euros en provenance du programme CMS (quote-part de la fonction soutien), 0,4 million d'euros du programme *Police nationale* de la mission *Sécurité* et 12,8 millions d'euros du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. Il est dommage que le RAP ne détaille pas l'apport de ces deux derniers programmes à la sécurité civile. Les résultats obtenus sont très proches des prévisions, si l'on tient compte du transfert au ministère de la Défense des dépenses pour les flottes aériennes.

Au programme CMS ont été déversés 22,2 millions d'euros du programme ISO. Ce programme a déversé 1,2 million d'euros au programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* et 10 000 euros au programme *Police nationale* de la mission *Sécurité*, dont le détail n'est pas non plus mentionné.

- La comptabilité générale

Le RAP indique que les résultats de la comptabilité générale (charges) ne sont présentés, en 2006, qu'à titre « *indicatif, au mieux illustratif* ». Il faudra sans doute attendre l'année prochaine pour que les services assimilent pleinement ces nouveaux outils et présentent au Parlement une telle comptabilité.

2.– Les résultats de l'exécution budgétaire

La consommation des deux programmes de la mission *Sécurité civile* est présentée ci-après.

CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2006

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Programme ISO	Programme CMS	Total mission	Programme ISO	Programme CMS	Total mission
Crédits votés	260,4	209,2	469,6	256,3	207,1	463,4
Crédits ouverts	236,4	230	466,4	217,2	261,2	478,4
Crédits consommés	216,6	215,9	432,5	191,9	230,3	422,2

Source : RAP

La DDSC a fait un **effort de rebasage des dépenses de carburant et de produit retardant** ; elles sont maintenant intégrées dans une justification au premier euro synthétique de l'ensemble des dépenses relative à l'utilisation des avions et hélicoptères.

Il n'en a pas été de même pour les secours d'extrême urgence et les colonnes de renfort, tous deux non dotés ou insuffisamment dotés en loi de finances initiale, alors que tous les ans on constate un dépassement sur ces lignes budgétaires, certes avec de très fortes variations en fonction des risques encourus. Ainsi l'indemnisation de la sécheresse 2003 a fait l'objet d'une ouverture de crédits de **38,5 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2006**, après une inscription de seulement 0,2 million d'euros en loi de finances initiale pour les **secours d'extrême urgence**, alors que les dispositifs étaient connus et que leur coût pouvait être évalué. La moyenne annuelle de consommation de ces crédits d'extrême urgence était de plus de 17 millions d'euros entre 2000 et 2004. De même les **colonnes de renfort** n'étaient inscrites que pour une dotation de 1,4 million d'euros, alors que la consommation en 2006 a été de 2,8 millions d'euros, pour une consommation en moyenne annuelle des cinq dernières années de 5,2 millions d'euros.

Deux dépenses fiscales sont mentionnées dans le RAP, l'une pour exonération des successions des sapeurs pompiers décédés en opération de secours (coût non précisé mais inférieur à 0,5 million d'euros) et l'autre pour l'exonération des vacances horaires et de l'allocation de vétérance versées aux sapeurs pompiers volontaires (coût estimé de 25 millions d'euros, pour une prévision de 20 millions dans le projet de loi de finances).

Sur le programme ISO, les économies réalisées sur la location de l'hélicoptère bombardier d'eau (expérimentation d'un kit) vont être redéployées afin d'accélérer le programme de modernisation des véhicules lourds de lutte contre les feux de forêts (camions citernes incendie, camions citernes feux de forêt) et afin de renforcer la sécurité du transport et de la manipulation des engins explosifs et d'anticiper ainsi les préconisations du plan d'actions du groupe de travail sur l'accident de Ressaincourt.

- Mise en œuvre de la fongibilité et de la fongibilité asymétrique

La meilleure maîtrise des heures de vol réalisées par les hélicoptères de la DDSC en 2006, et de nouvelles prévisions plus favorables sur les conditions d'exécution de la maintenance, ont permis de diminuer le montant de l'enveloppe financière consacrée à ce poste de dépense. En ce sens, l'année 2006 s'est caractérisée par une économie d'environ 6,5 millions d'euros sur la maintenance. Ces crédits ont été notamment redéployés pour financer l'augmentation du coût du carburant aérien et accélérer le renouvellement du parc de véhicules lourds des unités militaires de la sécurité civile.

Par ailleurs, **la non-saturation des crédits de titre 2** a permis une **fongibilité asymétrique** qui a été utilisée pour **financer en partie l'achat du douzième Canadair**. Le reste du financement de cet investissement exceptionnel a été assuré par le dégel de la réserve de précaution et par une contribution du programme CMS fondée sur une disposition de la loi de finances rectificative pour 2006 (annulation sur CMS de 6,9 millions d'euros de crédits de titre 2 et de 4,3 millions d'euros hors titre 2, et ouverture simultanée d'un même montant sur ISO). Ces mesures ont été complétées par le déplafonnement en loi de finances pour 2007 des reports de crédits du programme ISO.

a) Le programme Intervention des services opérationnels

- La consommation et la justification des crédits

Le programme ISO comprenait en autorisations d'engagement (AE) 260,4 millions d'euros de crédits votés, 236,4 millions d'euros de crédits ouverts, après annulations de crédits, et 216,6 millions d'euros de crédits consommés. En crédits de paiement, le programme comprenait 256,3 millions d'euros de crédits votés, 217,2 millions d'euros de crédits ouverts, après annulation de crédits, et 191,9 millions d'euros de crédits consommés.

Comme dans les autres missions et programmes, la mise en réserve de 5 % des crédits sur le programme ISO a représenté plus de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (hors titre 2), ce qui a permis le financement des actions contre l'épidémie de chikungunya et le risque de grippe aviaire.

S'agissant des mouvements en gestion, deux arrêtés de report ont concerné les fonds de concours rattachés tardivement en 2005 (0,15 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement hors titre 2) et des crédits classiques (0,42 million d'euros en autorisations d'engagement et 2,18 millions d'euros en crédits de paiement). 0,2 million d'euros a été perçu par rattachement de fonds de concours et attribution de produits, pour une prévision de 0,9 million d'euros, sans que l'écart par rapport à cette prévision n'ait été expliqué. Des décrets de transfert et d'avance ont permis le financement de programmes aéronautiques et la maintenance des flottes (16 millions d'euros en autorisations d'engagement et 47,2 millions d'euros en crédits de paiement) et le financement du douzième Canadair (25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,3 million d'euros en crédits de paiement). La loi de finances rectificative pour 2006 a ouvert 20,6 millions d'euros en autorisations d'engagement hors titre 2 au titre de la régularisation juridique de la bascule de 2005 sur 2006 des anciennes autorisations de paiement en autorisations d'engagement et 11,1 millions d'euros en crédits de paiement pour le financement du douzième Canadair. Elle a également annulé 3,2 millions d'euros au titre 2 en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

S'agissant des coûts transversaux, la justification au premier euro présente des indications utiles sur le fonctionnement et l'habillement des formations militaires de sécurité civile, le parc de véhicules banalisés, les matériels de restauration, les travaux immobiliers et taxes aéroportuaires.

Le schéma de suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement, tel que figurant dans le rapport de performances, a été élaboré par la direction du budget ; il ne fait l'objet d'explication ni de la part de la direction du Budget, ni de la part du responsable de programme. Les 20,9 millions d'euros d'engagement non couverts par des paiements au 31 décembre 2005 se sont ajoutés aux 213,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement engagées au titre de l'année 2006. 18,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement n'ont pas été affectés et 1,5 million d'euros d'autorisations d'engagement a été reporté en 2007. S'agissant des paiements, au 31 décembre 2006, 24,1 millions d'euros de crédits de paiement ont été reportés en 2007 et il restait 45,6 millions d'euros d'engagements non couverts par des paiements.

L'action 1 (*Lutte contre les feux de forêts*) représente près de 100 millions d'euros en crédits de paiement. Pour les dépenses de fonctionnement en crédits de paiement, la maintenance des avions représente un montant de 30,2 millions d'euros, le carburant 3,4 millions d'euros, le produit retardant 2,8 millions d'euros

et le fonctionnement courant des unités d'intervention 6,4 millions d'euros. En raison de la hausse du coût des matières premières, les dépenses de carburant et de produit retardant ont été plus importantes que prévu. Les unités opérationnelles ont loué un hélicoptère bombardier d'eau pour compléter son dispositif de lutte contre les feux de forêt en Corse pour un montant de 4,1 millions d'euros en crédits de paiement. Le marché initialement prévu pour une location de quatre ans a été limité à une année, les autorisations d'engagement correspondantes ayant été redéployées pour permettre l'acquisition d'un douzième Canadair. Le programme ISO a été déplafonné en 2006 afin de permettre un report en 2007 des crédits de paiement destinés à financer cet avion.

Les dépenses d'investissement de l'action 1 ont été très inférieures aux prévisions pour une raison technique, à savoir qu'elles ont été transférées au service des programmes aéronautiques (SPAé) du ministère de la Défense (acquisition des aéronefs et autres équipements aéronautiques). Si la mutualisation entre les ministères est évidemment une bonne chose, il faut regretter que le rapport de performances n'indique pas le montant des dépenses ainsi supportées par le ministère de la Défense. Ces dépenses couvrent le remplacement des deux Fokker 27 par des DASH 8, la location vente d'une Canadair et le remplacement d'un Canadair et d'un Tracker, à la suite des accidents mortels de l'été 2005. Un bureau d'analyse des vols a été créé à la suite de ces deux accidents. Le rapport de performances ne mentionne pas non plus si l'acquisition des matériels roulant et des autres matériels spécifiques de feux de forêts a fait l'objet d'un marché groupé avec les SDIS, pour des matériels similaires.

L'action 2 (*Interventions sur les autres catastrophes naturelles et technologiques*) concerne 40 % de l'activité des formations militaires de la sécurité civile (UIISC) et représente 31,2 millions d'euros en crédits de paiement, principalement au titre 2 (dépenses de personnel).

L'action 3 (*Secours à personne par hélicoptère*) représente 30,3 millions d'euros de crédits de paiement dont l'essentiel au titre 2 (dépenses de personnel). La sous-consommation très forte en fonctionnement et en intervention du groupement d'hélicoptères de Nîmes s'explique, comme pour les avions, par le transfert vers la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques (SIMMAD) et vers le service des programmes aéronautiques (SPAé) du ministère de la Défense. Comme pour les avions, si la mutualisation entre les ministères est évidemment une bonne chose, il faut regretter que le rapport de performances n'indique pas le montant des dépenses ainsi supportées par le ministère de la Défense. Les dépenses de carburant ont également dépassé les prévisions en raison de la hausse du prix des matières premières. La base de Nîmes a acquis un hélicoptère EC145 supplémentaire, dont il reste encore à acquérir les coûteux équipements additionnels, et un entraîneur de vol.

L'action 4 (20 centres et 6 antennes de *déminage*) représente un coût en crédits de paiement de 31 millions d'euros, dont les 2/3 au titre 2 (dépenses de personnel). Hors titre 2, les dépenses couvrent de façon assez équilibrée le fonctionnement courant et l'investissement (acquisition de véhicules et autres matériels techniques et dépenses immobilières)

- Le respect des plafonds d'emplois

Le plafond d'emplois annuel du programme ISO (prévision de 2 248 ETPT) a été respecté (réalisation de 2 227 ETPT). De même les crédits de titre 2 (autorisations d'engagement et crédits de paiement) étaient prévus à hauteur de 128,8 millions d'euros, ouverts à hauteur de 125,6 millions d'euros après annulations et consommés pour 117,3 millions d'euros.

Au-delà des éléments généraux comme le coût moyen par agent, les mesures statutaires, les mesures indemnitaires, le Gouvernement et les contributions et prestations sociales, la justification des emplois et de coûts de personnel pourrait expliquer les effectifs des différentes actions, distinguer la catégorie des pilotes et mieux ventiler les effectifs des formations militaires de la sécurité civile entre les programmes et actions.

La mise en œuvre de la LOLF a profondément modifié les modalités de budgétisation de la masse salariale, l'approche par mesures nouvelles étant remplacée par une budgétisation au réel. Cette dernière part de l'exécution de l'année n-2 pour établir la masse salariale de l'année n en prenant en compte les orientations de la gestion n-1 et les hypothèses retenues pour l'exercice n. Pour le premier projet de loi de finances en mode LOLF, en 2006, la base utilisée était ainsi l'exécution 2004. Elle n'était toutefois disponible que par chapitre et il a fallu la transposer dans le nouveau cadre budgétaire des programmes en recourant à des tables de correspondance. Cette opération a parfois introduit des biais dans la construction de la masse salariale par programme, qui se sont traduits en fin de gestion par des soldes d'exécution positifs. Tel est le cas du programme ISO, et, comme on l'a vu, la non-saturation des crédits de titre 2 a permis une fongibilité asymétrique qui a été utilisée pour financer en partie l'achat du douzième Canadair.

- Les résultats de la performance

L'objectif 1 concerne *l'appui aérien à la lutte contre les feux de forêts*. L'indicateur n° 1.1 mesure la disponibilité opérationnelle de la flotte aérienne ; les réalisations des trois types de flottilles (bombardiers d'eau, amphibies et non amphibies et avions polyvalents) sont légèrement inférieures aux prévisions dans le PAP 2006 et aux valeurs cibles (entre 90 % et 92,5 % contre 95 %), essentiellement pour des raisons techniques ponctuelles ; la réalisation de l'indicateur pour les avions de liaison est légèrement supérieure à la prévision (92,4 % contre 90 %). Les avions amphibies ont connu un taux d'indisponibilité plus important que prévu en début de saison feux, lié à la découverte d'une

corrosion importante des cadres de porte à eau ayant provoqué des décalages dans le plan de charge de la maintenance. La faible disponibilité des avions polyvalents (Dash) s'explique quant à elle par une phase d'appropriation. La bonne disponibilité des avions de liaison s'explique par la mise en œuvre d'un plan d'action spécifique. Par ailleurs, la DDSC pourrait réfléchir à la définition d'indicateurs portant sur le nombre d'hectares brûlés rapportés au nombre cumulé par jour des secteurs classés en risques très sévères.

L'indicateur 1.2 sur le *taux de satisfaction des demandes de concours aérien sur les feux de forêt* a un résultat de 100 % en 2006. Toutes les demandes d'appui aérien qualifiées ont donné lieu à intervention. Cet excellent résultat est dû à une concentration des demandes en zones méditerranéennes et à l'absence de départs simultanés de feux de grande ampleur. On peut néanmoins s'interroger sur l'utilité d'un indicateur dont la réalisation est parfaite dès la première année de mise en œuvre. Un tel taux de 100 % peut être obtenu sans effort par surdimensionnement de la flotte, ce qui n'est pas un gage de performance.

L'objectif 2 mesure le *coût d'exploitation de la flotte d'avions* et l'indicateur correspondant mesure le coût total de l'heure de vol. Cet indicateur augmente entre 2005 et 2006, certes dans des proportions faibles, dans une évolution contrastée où la hausse du prix du carburant et des taxes aéroportuaires a été atténuée par un report temporaire des opérations de maintenance. Les cibles ne sont pas atteintes pour aucune des quatre catégories de flottes. Si les différents composants du coût de l'heure de vol sont en grande partie contraints (prix du carburant, prescriptions de maintenance...), le ministère aurait avantage à indiquer les leviers d'action et les efforts qu'il entreprend pour réduire les coûts de ce qui peut l'être (marchés de maintenance de type 2, équipement...).

L'objectif 3 cherche à optimiser la *capacité des moyens terrestres nationaux de lutte contre les feux de forêts*. L'indicateur correspondant, qui mesure la disponibilité des véhicules de lutte contre les feux de forêts, présente un taux de réalisation de 74 % sur l'ensemble de l'année, exactement égal au taux prévu, avec une cible de 78 % en 2008. Le taux était même de 82,8 % pendant les quatre mois de la saison feux. Le libellé très général de cet objectif gagnerait à être précisé. En outre l'indicateur dépend plus de l'âge moyen des véhicules que de l'action du service.

L'objectif 4 vise à *optimiser le potentiel d'engagement des formations militaires de la sécurité civile*, avec un indicateur mesurant le pourcentage des effectifs en opération ou disponibles pour intervention. Les résultats (78,7 %) sont très proches de la prévision (78,5 %) et de la cible (80 %). Comme le précédent, cet objectif gagnerait à être précisé. L'indicateur dépend presque exclusivement des permissions et de congés maladie et maternité et laisse peu de marge de manœuvre au service.

L'objectif 5 vise à *optimiser le coût d'exploitation de la flotte d'hélicoptères*. L'indicateur 5.1 mesure le taux de disponibilité ; les résultats sont

légèrement inférieurs aux prévisions en raison d'opération de maintenance. L'indicateur 5.2 mesure le coût total de l'heure de vol, qui augmente de façon mécanique entre 2005 et 2006, en raison de la diminution d'heures de vol ; il s'agit d'un indicateur de bonne gestion intéressant le contribuable et qui pourrait être complété par une indication d'accessibilité aux secours de tout point du territoire en moins d'un certain temps, à déterminer.

L'objectif 6 vise à *réduire le délai moyen de satisfaction des demandes de déminage sur des engins de guerre*. L'indicateur donne un délai moyen réalisé de 7,5 jours alors que la prévision était de 14 jours et la cible de 5 jours. Sans méconnaître l'utilité de cet indicateur et la bonne performance des démineurs, il serait plus utile de mesurer le délai d'intervention sur les engins explosifs improvisés, qui perturbent fréquemment les transports publics (métro, RER, SNCF et aéroports).

b) Le programme Coordination des moyens de secours

- La consommation et la justification des crédits

Le programme CMS comprenait en autorisations d'engagement 209,2 millions d'euros de crédits votés, 230 millions d'euros de crédits ouverts, après ouverture de crédits, et 215,9 millions d'euros de crédits consommés. En crédits de paiement le programme comprenait 207,1 millions d'euros de crédits votés, 261,2 millions d'euros de crédits ouverts, après ouverture de crédits, et 230,3 millions d'euros de crédits consommés.

Une mise en réserve de 5 % des crédits hors titre 2 a été opérée en début d'exercice, comme pour tous les programmes.

En gestion, le programme a bénéficié :

– d'une ouverture pour dépense accidentelle ou imprévisible de 2,9 millions d'euros (le rapport de performances n'indique malheureusement pas pour quelle cause) ;

– d'un décret de transfert pour 0,5 million d'euros (cession de véhicule), en provenance des programmes *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* et *Conduite et pilotage des politiques économiques, financières et industrielles* ;

– d'un virement de 0,42 million d'euros (masques de protection contre la grippe aviaire) en provenance du programme ISO ;

– de deux reports, essentiellement pour le Fonds d'aide à l'investissement des SDIS – FAI (1,1 million d'euros en autorisations d'engagement et 35 millions d'euros en crédits de paiement) ;

– en loi de finances rectificative de 31 millions d’euros de bascule des anciennes autorisations de paiement en autorisations d’engagement et de 30,8 millions d’euros en crédits de paiement pour l’indemnisation de la sécheresse 2003, qui faisait suite à un amendement de deux députés membres de la commission des Lois.

Le programme a également enregistré trois annulations au titre de la solidarité pour la lutte contre le chikungunya et la « grippe aviaire » (0,3 million d’euros), en faveur des victimes des persécutions antisémites de la seconde guerre mondiale, en faveur du fonds national d’aménagement du territoire (3,1 millions d’euros) et, sur les crédits de titre 2, pour financer le douzième Canadair de la sécurité civile (13,5 millions d’euros).

Des amendements parlementaires, destinés à subventionner des associations de sapeurs-pompiers ou des associations agissant dans le cadre de la protection civile, pour un montant total de 173 500 euros, n’ont pu être totalement exécutés en raison de l’arrivée tardive des dossiers de demande de subvention (exécution de 142 500 euros).

Le schéma de suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d’engagement, tel que figurant dans le rapport de performances, a été élaboré par la direction du Budget ; il ne fait l’objet d’explication ni de sa part, ni de la part du responsable de programme. Les 55,9 millions d’euros d’engagement non couverts par des paiements au 31 décembre 2005 se sont ajoutés aux 215,9 millions d’euros d’autorisations d’engagement engagées au titre de l’année 2006. 13,7 millions d’euros d’autorisations d’engagement n’ont pas été affectés et 1,1 million d’euros d’autorisations d’engagement a été reporté en 2007. S’agissant des paiements, au 31 décembre 2006, 22 millions d’euros de crédits de paiement ont été reportés en 2007 et il restait 41,5 millions d’euros d’engagements non couverts par des paiements.

L’action 1 (*Préparation et gestion des crises*) a représenté une dépense de 45,8 millions d’euros en crédits de paiement alors que seulement 4,5 millions d’euros étaient prévus. Les dépenses de fonctionnement hors titre 2 (dépenses de personnel) s’élèvent à 2,1 millions d’euros et couvrent le réseau national d’alerte, en pleine restructuration, des études et exercices, la réserve nationale (maintenance de matériels d’intervention et de protection) et les secours d’extrême urgence (intempéries). Les dépenses d’investissement s’élèvent à 0,8 million d’euros pour reconstituer la réserve nationale. Les dépenses d’intervention représentent l’essentiel des dépenses de l’action (42,5 millions d’euros), dont 30,8 de crédits d’extrême urgence pour l’indemnisation des victimes de la sécheresse de 2003, 2 millions d’euros pour le coût des colonnes de renfort et 0,9 million d’euros pour diverses actions de prévention des feux de forêts.

Dispositifs d'indemnisation de la sécheresse 2003

Dans le cadre de la législation actuelle, mise en place en 1982, l'indemnisation est subordonnée à une décision interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, étant entendu qu'il appartient ensuite aux assureurs de vérifier le lien entre la reconnaissance et la déclaration de l'assuré.

Cependant, s'agissant des communes non reconnues en état de catastrophe naturelle, il est apparu que nombre des dommages observés sur les bâtiments ne trouvent pas leur cause dans l'intensité anormale de la sécheresse de l'été 2003, malgré la souplesse dont ont fait preuve les pouvoirs publics pour tenter de caractériser cette intensité, mais dans une inadaptation des normes de construction à la nature argileuse des terrains d'assise de ces bâtiments. C'est pourquoi a été mise en place la procédure exceptionnelle de l'article 110 de la loi de finances pour 2006. Les aides attribuées au titre de cette procédure exceptionnelle, qui vise à satisfaire aux exigences de la solidarité nationale tout en ne dénaturant pas le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles prévu aux articles L. 125-1 et suivants du code des assurances, sont financées par le fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction

Ce dispositif a été doté de 180 millions d'euros puis à 218,5 millions d'euros. La mission *Sécurité civile* a ainsi reçu 50 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2005 et 38,5 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2006 qu'elle a aussitôt transmis par virement à la caisse centrale de réassurance, en charge de ce dossier.

L'action 2 (*Coordination des acteurs de la sécurité civile*), qui couvre l'action de la DDSC pour coordonner et former les SDIS et, accessoirement, des associations de sécurité civile, représente une dépense de 150,5 millions d'euros en crédits de paiement. La subvention de l'ENSOSP a représenté 4,7 millions d'euros. La mise à disposition de sapeurs pompiers de la BSPP a représenté près de 3 millions d'euros, mais le rapport de performances n'indique pas pour quelles missions ils ont été utilisés. Les dépenses d'intervention ont représenté 11,6 millions d'euros pour prestations aux sapeurs pompiers victimes d'accidents, 60,4 millions d'euros au FAI et 68,5 millions d'euros au BSPP. Grâce à une simplification du circuit comptable et une sensibilisation des ordonnateurs, le FAI a connu une consommation de 70 % supérieure à celle de 2005.

Le rapport de performances n'indique malheureusement pas les grandes lignes de l'utilisation de ce fonds, ce qui expose à la critique de suivre une logique d'enveloppe, et non de déterminant. Il n'indique pas non plus les raisons pour lesquelles l'État finance 25 % du budget de la BSPP et pourquoi cette subvention n'est pas intégrée dans le FAI. Les dépenses inhérentes au fonctionnement de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) sont financées sur le budget spécial de la préfecture de police, budget de collectivité territoriale voté par le conseil de Paris, par l'État (ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales) à hauteur de 25 % pour les dépenses subventionnées par lui et par la ville de Paris, les trois départements et les 123 communes de la petite couronne pour les 75 % restants en vertu des articles L. 2512-19, L. 3421-2 et L. 2522-2 du code général des collectivités territoriales. L'État ne finance pas les dépenses de

fonctionnement du BMPM, mais ce dernier est éligible au FAI. Les reports de crédits du programme CMS ont été déplafonnés en loi de finances initiale pour 2007 afin de permettre un report en 2007 des crédits de paiement destinés au FAI.

L'action 3 (*Soutien*) représente 34 millions d'euros de crédits de paiement dont environ la moitié en titre 2 (dépenses de personnel). Les dépenses de fonctionnement (11,8 millions d'euros) couvrent le fonctionnement courant des services, le soutien logistique (carburants des véhicules terrestres...), le remboursement des sapeurs pompiers mis à disposition par les SDIS (5,5 millions d'euros, sans qu'il soit expliqué leur activité dans les services de l'État) et le financement des travaux d'aménagement de la Cité nationale de l'histoire et de l'immigration. Les dépenses d'investissement ont essentiellement couvert l'acquisition de camions citernes pour les colonnes de renfort pré positionnées en Corse.

- Le respect des plafonds d'emploi

Le plafond d'emplois annuel du programme CMS (prévision de 356 ETP) a été respecté (réalisation de 336 ETP), l'essentiel des personnels participant à l'action de soutien. De même les crédits de titre 2 (autorisations d'engagement et crédits de paiement) étaient prévus à hauteur de 31,9 millions d'euros, ouverts à hauteur de 18,5 millions d'euros après annulations et consommés pour 17,1 millions d'euros.

- Les opérateurs de programme

L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP) a reçu 4,8 millions d'euros de subvention sur les 6,6 millions d'euros versés par le programme à ses opérateurs. Rien n'est indiqué sur les subventions autres que celles de l'ENSOSP. Le transfert de l'ENSOSP à Aix-en-Provence est toujours en cours de réalisation. Le budget réalisé de l'ENSOSP a représenté une dépense totale de 20,8 millions d'euros, en y incluant les autres ressources de l'école. Le rapport de performances ne rend pas compte des conditions d'exécution du contrat d'objectif et de moyen signé avec l'ENSOSP, ni de la participation de l'école à la performance du programme.

- Les résultats de la performance

L'objectif 1 (*Optimisation de la mobilisation des colonnes de renfort*) est mesuré par l'indice de mobilisation des colonnes de renfort préventives et curatives dont les valeurs sont proches de l'optimum. La DDSC explique ce bon résultat par une bonne stratégie préventive et curative des feux de forêts. En 2006, la saison feux n'a pas donné lieu à des feux très importants, ce qui a permis de mettre en œuvre une mobilisation préventive parcimonieuse. Une valeur inférieure à la prévision n'est un bon résultat pour les colonnes prévisionnelles que si le ratio des colonnes curatives est lui-même faible, ce qui est le cas en 2006. Si le ratio des colonnes curatives avait été élevé, cela aurait constitué un mauvais résultat, car

cela signifierait qu'il y a eu une mauvaise gestion de colonnes prévisionnelles, qui auraient été mises en œuvre en nombre insuffisant par rapport aux risques climatiques. Cet indicateur est extrêmement difficile à interpréter. Il semblerait que le but recherché est de diminuer le nombre de colonnes de secours curatives, considérées comme une erreur de prévision, et la DDSC pourrait préciser les variables prises en compte pour l'optimisation.

L'objectif 2 (*Préparation des acteurs de la gestion de crise*) est mesuré par le taux de formation des agents concernés dans les préfetures, dont la réalisation dépasse légèrement la valeur cible (50 %). S'agissant en fait d'un indicateur d'activité, il a été supprimé dans le PAP 2007.

L'objectif 3 (*Sécurité des sapeurs pompiers*) est mesuré par un indice d'accidentologie des sapeurs pompiers en intervention ayant entraîné un arrêt de travail. Cet indice est stable entre 2005 et 2006 (0,27 %). Il est étonnant que ce niveau soit très inférieur à la prévision et à la valeur cible (0,41 %). La DDSC rappelle que le Bureau prévention enquête accident a été créé en 2006 et que la mortalité en service a enregistré une réduction de 37 % en moyenne entre 2004 et 2006. Il serait utile que la construction de l'indice soit précisée afin d'être sûr qu'il ne couvre que les accidents réellement en intervention, c'est-à-dire hors accidents de trajet avec des véhicules de service, hors exercices d'entraînement et hors accidents de sport à la caserne. Une autre suggestion pourrait consister à comptabiliser également l'accidentologie des civils.

Le deuxième indicateur de l'objectif 3 a été modifié pour mesurer, à partir de 2007, le pourcentage de SDIS qui ont adopté grâce au FAI le système de communication ANTARES commun avec la police. Il remplace avantageusement l'indicateur actuel (nombre de SDIS bénéficiant de la subvention du FAI pour le développement d'ANTARES), qui risquait d'encourager le saupoudrage. Un autre indicateur utile pourrait concerner le nombre de conventions entre les SDIS et les SAMU ou le nombre de centres d'appel uniques.

B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS AU 31 AOÛT 2007

- Programme *Intervention des services opérationnels*

Le taux de consommation des crédits au 31 août 2007 était de 52 % pour les autorisations d'engagements et de 49 % pour les crédits de paiements, ce qui correspond à un niveau normal d'exécution à ce stade de la gestion pour le programme. Les dépenses liées à l'activité opérationnelle, et notamment à la lutte contre les feux de forêts, comme la maintenance des avions, le carburant aérien, la location de l'hélicoptère bombardier d'eau et les produits retardants augmentent en effet très fortement à partir du mois de septembre.

CONSOMMATION DES CRÉDITS AU 31 AOÛT 2007

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiements
LFI	269 578 633	239 068 633
LFR	-	-
Reports (arrêté du 30 mars 2007)	1 489 738	24 087 722
Transfert (décret n° 2007-517 du 5 avril 2007)	- 4 967 246	- 4 967 246
Transfert (décret n° 2007-1302 du 31 août 2007)	- 50 000	- 33 330 000
Décret d'annulation (décret n° 2007-524 du 6 avril 2007)	- 389 042	- 71 348
Fonds de concours	44 675	44 675
Crédits ouverts	265 706 758	224 832 436

Source : DDSC

Le transfert de 33,33 millions d'euros de crédits de paiement et de 50 000 euros d'autorisations d'engagement correspond au transfert de crédits du programme ISO vers le programme *Équipement des forces* (Défense) destiné à financer les programmes aéronautiques de la DDSC. Le décret d'annulation n°2007-517 correspond à une taxation interministérielle destinée à financer le CESU (chèque emploi service universel). 24,087 millions d'euros de crédits de paiements ont été reportés dont 23 millions d'euros au titre du paiement du solde du douzième Canadair. Les crédits reçus au titre des fonds de concours proviennent des conventions liées au titre des transports inter hospitaliers et de la surveillance de la baie du Mont Saint Michel effectués par les hélicoptères de la sécurité civile.

Sur la période exécutée, la dépense de crédits de titre 2 (personnel) se monte à 80,1 millions d'euros, soit un mois moyen à 10 millions d'euros. Le taux de consommation des crédits est de 59 %. La consommation annuelle du programme sur le titre 2 devrait s'établir à 126,3 millions d'euros. Compte tenu des différents mouvements réalisés sur la dotation initiale de ce programme, le reliquat prévisionnel devrait se monter à 4,3 millions d'euros.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PERSONNEL (TITRE 2) AU 31 AOÛT 2007

	LFI	Exécution au 31 août 2007	% d'exécution
Catégorie 21	73 837 527	50 617 050	69
Catégorie 22	62 047 552	29 429 402	47
Catégorie 23	216 513	19 337	9
Total	136 101 592	80 065 789	59

Source : DDSC

La réalisation de la campagne de recrutement des volontaires de l'armée de terre, qui a traditionnellement lieu en fin d'année afin que les recrues puissent être formées et opérationnelles pour la campagne feux de forêts 2008, augmentera

sensiblement le niveau de la consommation des ETPT. Celui-ci devrait atteindre en fin d'année 2 125 ETPT.

CONSOMMATION D'ETPT AU 31 AOÛT 2007

Plafond d'emploi	Consommation d'ETPT au 31 août
2 139	2 111

Source : DDSC

- Programme *Coordination des moyens de secours*

Les taux de consommation relativement faibles des crédits (45 % pour les autorisations d'engagement et 47 % pour les crédits de paiement) ont deux explications principales :

– la notification prévue en fin d'année du marché industriel et du marché de crédit-bail passés dans le cadre de l'opération ANTARES (118 millions d'euros en autorisations d'engagement soit près de la moitié des autorisations d'engagement du programme) ;

– la consommation traditionnellement tardive des crédits de paiements du Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI).

CONSOMMATION DES CRÉDITS AU 31 AOÛT 2007

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiements
LFI	294 972 831	188 836 831
LFR	-	-
Reports (arrêté du 30 mars 2007)	1 145 204	22 000 000
Décret d'annulation (décret n° 2007-524 du 6 avril 2007)	-795 498	- 110 976
Fonds de concours	500	500
Crédits ouverts	295 323 037	210 726 355

Source : DDSC

Sur les 22 millions d'euros de reports en crédits de paiement, 21 millions d'euros correspondent à des crédits de paiement du FAI. Le décret d'annulation n° 2007-524 correspond à une taxation interministérielle destinée à financer le CESU (chèque emploi service universel).

Sur la période exécutée la dépense en crédits de titre 2 (personnel) se monte à 13,6 millions d'euros, soit un mois moyen à 1,7 million d'euros, Le taux de consommation des crédits est de 51 %. La consommation annuelle du programme sur le titre 2 devrait s'établir 22,7 millions d'euros. Compte tenu des différents mouvements réalisés sur la dotation en LFI de ce programme, le reliquat prévisionnel devrait se monter à 3,4 millions d'euros.

CONSOMMATION DE CRÉDITS DE TITRE 2 AU 31 AOÛT 2007

	LFI	Exécution au 31 août 2007	% d'exécution
Catégorie 21	16 047 473	8 554 944	53
Catégorie 22	10 315 483	4 928 161	48
Catégorie 23	185 487	84 939	46
Total	26 548 443	13 568 044	51

Source : DDSC

L'ETPT prévisionnel de fin d'année est fixé à 452 ETPT, à comparer au plafond de 459 ETPT fixé pour le programme, le projet d'accueil en détachement d'officiers de sapeurs pompiers professionnels sur contrat étant maintenu.

CONSOMMATION D'ETPT AU 31 AOÛT 2007

Plafond d'emploi	Consommation d'ETPT au 31 août
459	448

Source : DDSC

En 2007, la DDSC entend solliciter un abondement en gestion d'un montant d'environ 2,9 millions d'euros pour faire face aux dépenses d'extrême urgence et de colonnes de renfort (dépenses liées aux cyclones Gamède et Dean, aux feux de forêt, par exemple). Si la DDSC considère qu'elle n'a plus de lignes de crédits évaluatifs, prohibées par l'article 9 de la LOLF, votre Rapporteur spécial note qu'il s'agit de sous-dotations qui se reproduisent tous les ans.

La DDSC explique que les deux programmes de la mission *Sécurité civile* ne disposent pas d'une profondeur financière suffisante pour face, par un exercice de redéploiement, à certaines dépenses qui peuvent évoluer de manière très dynamique sous l'effet de l'activité opérationnelle, notamment celles relatives aux colonnes de renfort et aux crédits d'extrême urgence, qui permettent, dans les premières heures ou les premiers jours d'une catastrophe, d'apporter une réponse rapide de l'État, en attendant que les aides structurantes des différents ministères soient débloquées par le système interministériel.

Le tableau ci-dessous met en évidence les dépenses très importantes et imprévisibles induites par la survenance de catastrophes naturelles (tempête de 1999, inondations du sud-est de la France...) ou technologiques (AZF). La sécurité civile avait donc obtenu en 2006 un abondement en gestion de 2,9 millions d'euros sur de ces lignes budgétaires, crédits qui ont été pris sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles. En 2007, elle a demandé un abondement en gestion d'un même montant.

CONSOMMATION DES CRÉDITS D'EXTRÊME URGENCE ET DE COLONNES DE RENFORT

(en euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	Moyennes des cinq dernières années
CEU (*)	12 429 984	15 989 880	11 846 391	50 834 699	38 796 918	25 979 574
Colonnes de renfort	3 950 000	30 220 000	4 855 000	5 926 000	2 757 488	9 541 698
Total	16 379 984	46 209 880	16 701 391	56 760 699	41 554 406	35 521 272

Source : DDSC

(*) Crédits d'extrême urgence (50 millions d'euros ont été ouverts en LFR 2005 et 38,5 millions d'euros en LFR 2006 au titre de l'indemnisation des victimes de la sécheresse de 2003).

C.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008

1.– Les priorités de la mission *Sécurité civile*

Le ministère de l'Intérieur anime la politique nationale de sécurité civile et coordonne l'action des différents acteurs qui contribuent à sa mise en œuvre, notamment le réseau des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Trois grandes orientations sont proposées par ce ministère en 2008.

- La modernisation des matériels d'intervention sur les risques naturels et technologiques et de lutte anti-terroriste : le service du déminage poursuivra le programme de modernisation de ses matériels spécialisés d'intervention NRBC (Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique) par l'acquisition de tenues de protection et de robots d'intervention sur engins suspects. Par ailleurs, dans le cadre de la dernière tranche de son plan de modernisation, la brigade des sapeurs pompiers de Paris bénéficiera de la mise en place d'une troisième chaîne de décontamination, afin de mieux faire face à la menace NRBC. Enfin, le renouvellement des camions citernes feux de forêts des formations militaires de la sécurité civile sera poursuivi.

- La poursuite du projet ANTARES : ce projet (dispositif d'interopérabilité des réseaux de communications radioélectriques des services publics concourant aux missions de sécurité civile) entrera en 2008, dans sa phase de généralisation après les expérimentations réussies et l'atteinte fin 2007, du seuil de 10 % des sapeurs-pompiers exploitant ce nouveau réseau. Ce projet est financé, en concertation avec les collectivités territoriales, grâce à l'affectation d'une partie du fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, les horizons de convergence avec le système de communication de la gendarmerie (Rubis) seront examinés.

- Des projets immobiliers ciblés sur les sites opérationnels : la programmation immobilière de 2008 traduit d'importants efforts d'investissement qui seront menés au profit :

- des formations militaires de la sécurité civile, avec trois opérations au profit de l'unité basée à Brignoles. La phase de construction se poursuivra en 2009 ;

- des centres de déminage : le plan de remise à niveau des emprises des centres de déminage se poursuivra, avec, en 2008, la construction des centres de déminage de Châlons-en-Champagne, de Metz et la réhabilitation du site de stockage de Lyon. La livraison de ces trois projets devrait être effective pour 2009 ;

- du groupement des moyens aériens : l'opération visant à regrouper sur un même site la base d'hélicoptères et le centre de déminage de Bastia, qui permet de réduire le coût des travaux par la mutualisation de certaines installations, débutera en 2008, la livraison des bâtiments étant prévue en 2009.

Le ministère met l'accent sur ses efforts de modernisation et pour une meilleure efficacité des politiques.

S'agissant du programme *Coordination des moyens de secours*, la principale réforme menée par le ministère de l'Intérieur concerne le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI). Celui-ci a fait l'objet de deux réformes, en 2006 et 2007, afin de répondre aux critiques formulées par le Parlement et la Cour des comptes :

- d'une part, une simplification, en 2006, du circuit comptable ;

- d'autre part, une réorientation du fonds vers des investissements de mutualisation interdépartementale et des investissements susceptibles de répondre à des risques majeurs de portée nationale (NRBC, lutte contre les inondations). Cette réforme, qui va de pair avec l'affectation d'une fraction du fonds vers le financement du projet ANTARES, devrait mettre fin au « saupoudrage » du FAI.

Concernant le programme *Intervention des services opérationnels*, le montant des autorisations d'engagement inscrites en 2008 pour la passation des nouveaux marchés de maintenance (350 millions d'euros) permettra à la sécurité civile de mettre en œuvre la recommandation de l'audit de modernisation sur la maintenance des aéronefs de la sécurité civile, rendu au printemps 2006. Celui-ci préconisait notamment d'allonger la durée contractuelle des marchés, en faisant passer celle-ci de 4 à 10 ans. L'effet attendu de cet allongement est double : inciter plus de sociétés à participer aux appels d'offres et baisser le coût de la maintenance.

2.– Les crédits et les emplois

a) Les crédits sont globalement stables

Le projet annuel de performances pour 2008 prévoit 732,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (564 millions d'euros en 2007) et 418,4 millions d'euros en crédits de paiement (427,9 millions d'euros en 2007). La forte augmentation des autorisations d'engagement résulte de la décision prise de conclure, en 2008 un marché de maintenance des avions qui couvre sur une période de dix ans, comme l'avait préconisé l'audit de modernisation d'avril 2006 sur le sujet. Cette augmentation ne fait que retranscrire de façon cumulée sur une dizaine d'années la consommation d'autorisations d'engagement d'une année moyenne.

Votre Rapporteur ne peut que se féliciter de la bonne maîtrise par les services de l'État du budget de la sécurité civile. Il s'étonne, par comparaison, que les départements n'arrivent pas à en faire autant, avec une **augmentation permanente des coûts des SDIS**, comme il sera indiqué dans la partie II du présent rapport.

Cette maîtrise des coûts et des budgets par les services de l'État souffre cependant **deux exceptions notables, les colonnes de renfort et les secours d'extrême urgence**, qui, comme cela a été indiqué à propos de l'exécution du budget 2006 (I.B ci-avant), font l'objet de sous-dotations chroniques. Le PAP 2008 prévoit un montant de 1,7 million d'euros (autorisations d'engagement et en crédits de paiement) pour les crédits de colonnes de renfort. Cette prévision est à rapprocher de la moyenne des cinq dernières années, qui s'élève à **9,5 millions d'euros**. Les secours d'extrême urgence sont dotés de 0,1 million d'euros dans le présent projet. La différence est encore plus grande avec la moyenne de consommation des cinq dernières années, qui s'élève à **26 millions d'euros**, en incluant l'indemnisation des victimes de la sécheresse de 2003.

Les dépenses de **carburant et de produit retardant**, quant à elles, sont mieux provisionnées, et cet effort de rebasage doit à nouveau être salué.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE CARBURANT

(en euros)

Consommation en euros	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne des 5 dernières années	Dotation 2008
Avions	2 888 681	4 280 129	2 890 290	3 045 330	3 410 899	3 303 066	3 868 424
Hélicoptères	2 775 400	2 853 419	3 063 692	3 228 034	3 615 535	3 107 216	3 093 678
Total	5 664 081	7 133 548	5 953 982	6 273 364	7 026 434	6 410 282	6 962 102

Source : DSSC

Le montant demandé en 2008 pour le paiement du carburant aérien (3,9 millions d'euros pour les avions et 3,1 millions d'euros pour les hélicoptères

en autorisations d'engagement et crédits de paiement) est égal à la moyenne des consommations constatées sur les cinq dernières années.

Il en est de même pour la consommation de produit retardant, qui est prévue à hauteur de 1,8 million d'euros en autorisations d'engagement et 3,3 millions d'euros en crédits de paiement en 2008. La dotation en crédits de paiement a été fixée sur la base de la moyenne de la consommation des cinq dernières années.

b) La justification au premier euro s'améliore

Conformément aux préconisations des corps d'inspection, la justification du coût synthétique de l'heure de vol par appareil et l'intégration des **dépenses d'investissement** des flottes aériennes dans une **perspective pluriannuelle**, avec notamment l'indication de l'échéancier de paiement, ont été développées dans le PAP 2008.

Votre Rapporteur note avec satisfaction la mise en œuvre progressive d'une programmation pluriannuelle des investissements. Il s'agit notamment des flottes d'avions et d'hélicoptères. Cette programmation permet au Parlement une vision à long terme de l'évolution des moyens aériens et permet de lisser la dépense, s'agissant d'investissements lourds (un Canadair coûte environ 16,5 millions d'euros). Elle permet également d'obtenir de meilleures conditions avec les fournisseurs. Votre Rapporteur spécial estime qu'une autre piste de rationalisation de la dépense résiderait dans **l'assistance mutuelle au niveau européen**, essentiellement sur le pourtour méditerranéen. Nous savons que les flottes doivent être dimensionnées à plusieurs niveaux : le risque courant et les crises graves. Il ne sert à rien que chaque État membre de l'Union européenne se dote de réserves qui ne sont utiles qu'en cas de crise. **Une certaine mutualisation peut s'avérer nécessaire.**

L'audit de modernisation sur la **maintenance** des aéronefs de la sécurité civile, rendu au printemps 2006, a notamment préconisé **d'allonger la durée contractuelle des marchés**, en faisant passer celle-ci de 4 à 10 ans. L'effet attendu de cet allongement est double : inciter un plus grand nombre de sociétés à participer aux appels d'offres et permettre une baisse du coût de la maintenance. Le montant des autorisations d'engagement inscrites en 2008 pour la passation des nouveaux marchés de maintenance (350 millions d'euros) permet à la sécurité civile de mettre en œuvre cette recommandation.

Les principales recommandations de **l'audit de modernisation d'avril 2006** sur la maintenance des aéronefs de la sécurité civile s'éloignent sensiblement, sur plusieurs points, du dispositif du marché en cours dont l'échéance est fixée en octobre 2008. Ces recommandations ne pouvaient donc être appliquées qu'à l'occasion de la passation d'un nouveau marché. Dans le cadre de la préparation de cette échéance, qui interviendra en 2008, les recommandations de l'audit seront prises en compte. Il s'agit notamment de

favoriser autant que possible une concurrence plus intense, et de modifier les règles de facturation afin de permettre à la direction de la défense et de la sécurité civiles de bénéficier des économies que pourrait entraîner une meilleure gestion du potentiel de vol de ses appareils. En raison du calendrier contractuel, le nouveau marché prendra effet en octobre 2008.

La DDSC a consenti de gros investissements financiers ces dernières années pour maintenir et améliorer la capacité de la flotte nationale de bombardement d'eau. Près de 145 millions d'euros ont ainsi été consacrés depuis 2004 au rachat de deux bombardiers amphibie Canadair perdus accidentellement, à l'acquisition de deux bombardiers lourds Dash 8 et du douzième Canadair ainsi qu'au financement du programme de prolongation de vie des bombardiers terrestres Tracker.

La complémentarité de la flotte est une garantie d'efficacité car chaque avion est utilisé selon ses spécificités opérationnelles (guet aérien et attaque du feu naissant pour le Tracker, attaque directe pour le Canadair, pose de barrières de produit retardant pour le Dash 8). C'est également une garantie de sécurité en cas de maintien au sol d'un type d'appareil comme cela a été le cas en 2005 pour le Canadair.

La productivité de la flotte a significativement augmenté ces vingt dernières années. Les indices d'efficacité de la flotte actuelle sont ainsi supérieurs à ceux de la flotte de 1985 : son taux de disponibilité a augmenté et des progrès qualitatifs ont été réalisés sur les avions (moteurs, avionique, vitesse, performances des kits de largage).

La forte hausse du prix du pétrole et l'augmentation du coût des taxes aéronautiques due notamment à la mise en service des Dash et à la nécessité de taxes d'atterrissage et de parking, redevances de route dues à Eurocontrol pour la navigation en IFR expliquent **l'augmentation des coûts des flottilles entre 2005 et 2006 malgré un nombre d'heures de vol stable.**

Dans le programme ISO, les **dépenses de fonctionnement courant**, d'un montant total de 6,9 millions d'euros, sont déterminées par les effectifs en poste dans les unités militaires et à l'état-major, soit 1 375 ETPT, valorisés par les coûts moyens par agent constatés en 2006, soit 4 996 euros.

Ces coûts moyens se décomposent comme suit :

- Alimentation : 1 301 euros
- Coûts énergétiques : 673 euros
- Maintenance des véhicules : 665 euros
- Déplacements : 459 euros
- Formation : 248 euros
- Travaux d'aménagement et travaux d'entretien : 205 euros
- Transport maritime : 94 euros
- Informatique : 36 euros

- Achats de service, entretien et réparation de matériels, nettoyage, autres : 1 316 euros.

Ces dotations sont en retrait sur la loi de finances pour 2007, où elles s'élevaient à 6,98 millions d'euros.

Des calculs similaires en termes de coûts moyens sont effectués par la DDSC pour les dépenses de fonctionnement du programme CMS. Elle indique que, pour les deux programmes de la mission, elle va s'engager dans une politique de mutualisation de la commande publique de l'ensemble des services opérationnels (téléphonie, habillement, pièces détachées pour la maintenance des véhicules) qui devrait permettre de dégager des économies.

La participation de l'État à la Brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP) augmente de 71,7 à 74,6 millions d'euros entre la loi de finances pour 2007 et le présent projet. La DDSC explique que, pour 2008, plusieurs mesures nouvelles ont été demandées, pour un montant total de 2,9 millions d'euros :

– une revalorisation des dépenses de personnel (point fonction publique, GVT, charges militaires, FNAL...) pour un montant de 1 million d'euros : le montant de la subvention versée par l'État à la BSPP est en effet constitué à 88 % par des dépenses de personnel ;

– l'achèvement de la 6^{ème} tranche du plan de modernisation (personnel et fonctionnement) pour un montant de 0,3 million d'euros à la charge de l'État ;

– la poursuite du plan NRBC pour un montant total 0,6 million d'euros ;

– la préservation de l'intégrité physique du personnel en intervention pour un coût de 0,8 million d'euros ;

– la mise aux normes européennes des moyens médicaux de première intervention pour un coût de 70 000 euros.

Le PAP 2008 détaille le plan de modernisation de la BSPP. **Votre Rapporteur regrette que cette présentation justifie toutes les dépenses induites, mais n'indique pas les efforts entrepris pour rationaliser la dépense et maîtriser les coûts.** On aurait pu attendre une explication des économies permises par le plan de modernisation. Faute de cet effort, cette présentation donne l'impression que le BSPP se comporte uniquement comme un demandeur de crédits.

c) Un opérateur de programme : l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers

Un objectif spécifique a ainsi été défini pour l'école nationale supérieure des officiers des sapeurs-pompiers (ENSOSP), auquel a été associé un indicateur de performance, s'agissant d'une institution cruciale pour la bonne coopération État-collectivités locales dans le domaine des secours.

Les missions qui lui sont confiées lui confèrent un rôle d'école d'application comparable aux autres écoles de formation de la fonction publique. Elles concernent, la mise en œuvre des actions de formation initiale et continue destinées aux officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, l'organisation, en matière d'incendie et de secours, de formations destinées notamment aux élus, aux fonctionnaires, aux cadres des entreprises et aux experts français ou étrangers. L'École assure par ailleurs l'animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers, et notamment la coordination, en liaison avec les préfets de zone, des formations, des recherches et des actions de coopération assurées par ces écoles.

L'ENSOSP a aussi au nombre de ses missions, la recherche, les études, l'évaluation, la prospective, la veille technologique ainsi que la diffusion de l'information y afférente dans les domaines relevant du champ de compétence des services départementaux d'incendie et de secours. Enfin, l'ENSOSP assure également le développement d'actions de coopération internationale, notamment en matière de formation et de recherche dans ses champs de compétence.

Le budget consacré à l'ENSOSP est de plus de 18 millions d'euros, comprenant la contribution de l'État (4,5 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement et 2,5 millions d'euros destinés à rembourser l'emprunt contracté pour financer la construction du site d'Aix-en-Provence), la subvention du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de 3,9 millions d'euros, dont 1,7 million d'euros au titre de la surcotisation pour la formation initiale des lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels, les autres recettes, d'un montant de près de 8 millions d'euros, émanent notamment des SDIS, pour les autres formations effectuées par l'ENSOSP.

En ce qui concerne le contrat d'objectif et de performance, l'ENSOSP doit, aux termes de l'article 4 du décret du 7 juin 2004 précité, se doter d'un contrat d'établissement pluriannuel conclu avec l'État et le CNFPT fixant les objectifs et les moyens d'action de l'établissement pour l'exercice de ses missions. La DDSC explique que la rédaction de ce document s'est heurtée à des difficultés inhérentes à une profonde restructuration de l'ENSOSP due à sa délocalisation non encore totalement achevée dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, à la construction d'un plateau technique sur le site de Vitrolles (septembre 2008) et à la construction d'un pôle pédagogique sur le site d'Aix-en-Provence (septembre 2009).

Compte tenu de ces difficultés auxquelles s'est ajoutée la refonte profonde des cursus de formation, il a semblé à la DDSC préférable d'opter pour la mise en place d'un programme d'orientations et d'actions stratégiques dont se doterait dans un premier temps l'établissement (2007/2009). Le conseil d'administration de l'ENSOSP a, par délibération en date du 16 mai 2007, approuvé ce document. La période ainsi couverte par ce programme permettra à l'ENSOSP, l'État et le CNFPT de rédiger de manière rigoureuse et concertée, un contrat d'établissement pour la période 2010 à 2015, phase de stabilisation du fonctionnement de l'École.

Votre Rapporteur spécial regrette le retard de négociation et de signature de ce contrat d'objectif et de performance, qui est pourtant une obligation de la LOLF et qui seul permet un exercice efficace de la tutelle sur cette école.

La délocalisation de l'ENSOSP a été rendue nécessaire par les difficultés de fonctionnement rencontrées par cet établissement. Ces difficultés étaient liées d'une part à la situation de l'ENSOSP au sein de l'ancien établissement public INESC, et d'autre part au système de financement dont la répartition entre l'État, le CNFPT et les SDIS n'avaient jamais été clairement définie. Enfin, une insuffisance de moyens matériels, l'absence de plateau technique pénalisant la qualité de l'enseignement, les problèmes de ressources humaines et de recrutements ont été à l'origine d'un décalage croissant entre les besoins réels de formation et la capacité de l'école à les satisfaire.

Cette situation a conduit le ministre de l'Intérieur à décider, en juin 2002, la délocalisation de l'ENSOSP dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, à Aix-en-Provence et Vitrolles, pour un montant prévisionnel de travaux de 96 millions d'euros. La fermeture de l'ENSOSP sur le site de Nainville-les-Roches a eu lieu le 28 juin dernier. Les personnels encore présents sur ce site et les différentes formations assurées par cet établissement seront transférés à Aix, dès septembre 2007, dans des installations provisoires, mais répondant aux contraintes pédagogiques. Pour ce qui est des bâtiments pédagogiques, le 28 juin 2006 a été réalisé le choix du maître d'œuvre. La fin des travaux de construction du pôle pédagogique est estimée à la fin du mois de juin 2009, pour une ouverture en septembre 2009. En ce qui concerne le plateau technique de Vitrolles, le concepteur / réalisateur a été retenu en septembre 2006 et la fin des travaux est estimée à la fin du mois de juin 2008, pour une ouverture en septembre 2008.

En 2006, l'école a réalisé, 52 158 journées/stagiaires, dont les plus importantes concernent les formations initiales des lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels (25 100 J/s), les formations spécialisées (10 925 J/s) et les formations des membres du service de santé et de secours médical (7 100 J/s). Le taux de réussite des stagiaires est de 89 % et le taux de remplissage des formations, compte tenu des dispenses et des défections, a été de 85 %.

L'école a par ailleurs, au cours de cette même année, passé convention avec des écoles chargées de mission (SDIS et autres établissements), pour la réalisation de stages d'application pratique, dans le cadre des formations initiales et continues des officiers de sapeurs-pompiers (soit 100 stages représentant 10 500 journées/stagiaires).

Votre Rapporteur spécial rappelle le rôle primordial que doit jouer l'ENSOSP dans le recrutement et la formation de haut niveau des cadres supérieurs des services d'incendie et de secours. Les sapeurs pompiers professionnels sont des fonctionnaires territoriaux qui doivent, à ce titre, avoir la plus haute conception de leur sens de l'État. Votre Rapporteur spécial a pu noter

que la presse a rapporté, ici ou là, des comportements violents ou indisciplinés de certains sapeurs pompiers professionnels. Ces comportements isolés ne remettent évidemment pas en cause le haut degré de compétence et de professionnalisme de la très grande majorité des cadres de sapeurs pompiers. Ils n'en sont pas moins inacceptables s'agissant d'une profession qui met un point d'honneur à servir la Nation et à constituer un modèle pour nombre de nos concitoyens. Il convient de les dénoncer et de les corriger par le recrutement et la formation.

d) La réforme du fonds d'aide à l'investissement des SDIS

Instauré par l'article 129 de la loi de finances pour 2003, le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) est destiné à soutenir ces établissements publics dans leurs efforts d'investissement en équipements et matériels.

Au titre du FAI 2008, un montant de 28 millions d'euros est proposé. Les montants inscrits en lois de finances les années précédentes ont été les suivants :

ÉVOLUTION DU FAI

(en millions d'euros)

ANNÉE	Autorisations de paiement/autorisations d'engagement	Crédits de paiement <i>(en millions d'euros)</i>
2003	45	45
2004	54	45
2005	61,5	65
2006	67	64,9
2007	37,5	37,5

Source : DDSC

La loi de finances pour 2007 a donc fixé le FAI à un montant très inférieur aux années précédentes. En effet, après trois années d'exercice, ce fonds a fait l'objet de critiques émanant tant de la représentation nationale, du ministère des Finances, que de la Cour des comptes, et qui tiennent pour l'essentiel aux modalités de répartition des crédits entre toutes les catégories d'équipements et de matériels nécessaires aux missions des SDIS.

De ce fait, on aboutit dans la majorité des cas, à un **saupoudrage** (par exemple : taux de 20 % appliqué à l'achat de véhicule de secours et d'assistance aux victimes) alors que l'objectif de ce fonds consistait à aider les SDIS à réaliser des investissements structurants d'intérêt commun leur permettant tout à la fois de bénéficier de la mutualisation et de se doter d'équipements lourds qui réalisés isolément, auraient moins de facilité à se concrétiser. La ventilation retenue en 2005 reflète ce saupoudrage : plus de la moitié du fonds est utilisée pour couvrir des risques locaux et courants au détriment des grands équipements structurants permettant par exemple, de couvrir le risque inondation (auquel 7 millions de nos concitoyens sont exposés directement) ou le risque NRBC.

Par ailleurs les difficultés de gestion pour les SDIS persistent malgré les mesures de simplification adoptées en 2006 par l'État (raccourcissement des délais des délégations de crédits, mise en place d'un guichet unique auprès des préfetures de département) et conduisent à ce que les crédits de paiement délégués soient insuffisamment consommés. Un différentiel de 43 millions d'euros entre les autorisations d'engagement engagées et les crédits de paiement consommés a conduit à diminuer le montant des autorisations d'engagement nouvelles pour 2007, de manière à ne pas creuser encore le déficit enregistré. En contrepartie, la DDSC a obtenu le déplafonnement des reports de crédits du programme « coordination des moyens de secours » afin de pouvoir disposer de l'intégralité des crédits de paiements du fonds d'aide à l'investissement des SDIS qui n'ont pas été consommés en 2006. C'est donc un montant total de 60 millions d'euros en crédits de paiement dont les SDIS peuvent disposer en 2007.

De plus, le suivi effectué au niveau central en 2007, comme en 2006, de la consommation des crédits délégués, ainsi que les rappels effectués auprès des préfetures par circulaires et messages électroniques visant à accélérer la consommation de ces crédits permet d'attendre pour cet exercice un niveau de consommation de 88 %.

En tout état de cause, il apparaît désormais **nécessaire de rendre au FAI sa fonction d'orientation**, objectif initial qui avait présidé à sa création. La **circulaire du 5 février 2007** a eu pour objet de proposer aux zones de défense des indications en vue d'une réorientation des crédits 2007 et destinées à tenir compte des observations formulées lors des débats parlementaires, et par la Cour des comptes.

Cette circulaire intègre d'ores et déjà la clarification du rôle de l'État et des collectivités locales imposant de définir précisément l'utilisation des fonds du FAI. Elle engage les préfets de zone à recentrer leur action en évitant le saupoudrage, et demande d'orienter les travaux de la commission zonale de sorte que la couverture des risques courants relevant des collectivités locales ne fasse pas l'objet de subventions, et également d'exclure de la répartition de la dotation zonale des modalités de répartition strictement linéaires ou proportionnelles entre les départements.

Par ailleurs la circulaire donne, pour l'utilisation du FAI, deux orientations qui portent sur :

– le **contenu des actions** (financement de moyens lourds et/ou structurants couvrant les risques majeurs tels qu'inondation, NRBC, financement de moyens de commandement ou de coordination interdépartementaux ou inter services, mise en place de plates-formes communes d'appels d'urgence, équipements et adaptation des systèmes d'information et de communication des SDIS dans le cadre de la migration vers ANTARES) ;

– la méthode (**mutualisation** des acquisitions et de l'emploi des matériels, tel que le financement par les SDIS fournisseurs de moyens aux colonnes de renforts extra zonales),

Ces orientations ont été prises en compte dans la mesure où les crédits du FAI pour 2007 ont été recentrés essentiellement sur deux catégories : les feux d'espaces naturels pour 40 %, et les matériels de transmission et d'informatique pour 43 %.

Toutefois, cette circulaire ne représente qu'une étape dans la démarche entreprise en vue de l'amélioration des modalités d'attribution de ce fonds, qui nécessite une véritable réforme en profondeur. Un projet de décret a été élaboré et modifie les articles réglementaires du code général des collectivités territoriales. L'objectif principal de ce projet de décret est de pleinement donner au FAI son rôle de **levier d'orientation sur les investissements des SDIS**. Il permettra principalement à l'État, d'imposer des priorités en dehors desquelles aucune aide à l'investissement ne serait consentie. Il permettra par ailleurs, de recentrer l'action de l'État sur un **nombre réduit de priorités** ; de donner aux acteurs une visibilité pluriannuelle compatible avec la réalisation des équipements structurants et enfin, d'évaluer plus efficacement les résultats obtenus.

La réorientation engagée avec succès en 2007 et la consolidation de la réforme intégrant pleinement les critiques formulées les années précédentes à l'égard de ce fonds, devraient lui permettre d'en faire pleinement un outil efficace au service de la couverture des risques.

e) Les plafonds d'emploi et de crédits de personnel sont respectés

Dans le double contexte de la réduction des effectifs, rendue possible par les mouvements démographiques, et de l'évolution sensible des missions du ministère, la direction des ressources humaines du ministère de l'Intérieur, à travers les dialogues de gestion menés avec les directions centrales depuis 2007, élabore un document de gestion des effectifs qui servira en particulier de cadre de référence pour l'arbitrage à rendre en matière d'évolution des effectifs.

Dans ce contexte général, la DDSC bénéficie des réformes mises en place, telle que :

– les réformes des filières administrative, technique et informatique, qui facilitent le management et les évolutions de carrière,

– la politique de requalification et de repyramidage des corps, qui conforte la structure des effectifs.

Cette démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines est l'occasion d'approfondir le dialogue social : tel est l'objet du protocole du 4 juillet 2006 et du suivi de ses engagements réalisé de façon paritaire. Ces mesures sont accompagnées d'une politique volontariste de modernisation des outils de gestion

des ressources humaines, avec le développement de la gestion individualisée des carrières appuyée sur une évaluation individuelle et la mise en place de parcours et de projets professionnels.

Après l'intégration des aides artificiers au service du déminage (2004), la DDSC s'est attachée à renforcer la formation professionnelle de ces 300 démineurs, afin d'assurer une adaptation permanente aux évolutions technologiques : lutte contre le terrorisme, risque NRBC, et un recyclage permanent pour assurer le meilleur niveau de sûreté, tant pour les démineurs que pour la population. Pour atteindre ces objectifs, l'école du déminage, ouverte en décembre 2005 à Mort-Mare (Meurthe-et-Moselle), a permis de dispenser, depuis lors, 7 000 jours de formation.

La DDSC produit également un effort vigoureux de redéploiement d'effectifs pour renforcer la prise en compte de toutes les questions de sécurité au groupement des moyens aériens. Ainsi, au groupement d'hélicoptères de la sécurité civile, la suppression de postes de personnels navigants a permis de constituer d'une part, une cellule qualité et une cellule contrôle de la production pour conforter le service de maintenance des hélicoptères et d'autre part, de renforcer la structuration de l'état-major par la création de deux postes d'adjoint au chef du groupement (adjoint opérations et adjoint technique). De la même manière, à la base d'avions de la sécurité civile, la création de fonctions spécifiques d'officier de sécurité aérienne de secteur, accompagnée de l'octroi de primes spécifiques correspondant à ces responsabilités nouvelles, permet de renforcer considérablement la prise en compte de toutes les questions concernant la sécurité aérienne.

Pour sa part, le commandement des formations militaires a poursuivi un plan de transformation des postes de volontaires de l'armée de terre (contrat de 1 an) en engagés volontaires de l'armée de terre (contrat de 5 ans) : puisqu'il organise un engagement sur des périodes plus longues, ce plan permet une professionnalisation renforcée des personnels et une meilleure préparation aux situations de risque qu'ils affronteront. Dans le même temps, est accru le rapport entre-temps de capacité opérationnelle et temps de formation.

f) Les mises à disposition

– Les sapeurs-pompiers professionnels

Du fait de leurs compétences professionnelles en matière d'expertise technique et opérationnelle (évaluation des risques, prévention et gestion des crises, organisation des secours), les sapeurs pompiers professionnels (SPP) occupent des postes au sein de l'administration centrale de l'État (DDSC) et des états-majors de zone de défense.

Le nombre de SPP mis à disposition de l'État s'élève depuis le 1^{er} janvier 2007 à 59. Le référentiel d'emplois a été visé par le contrôleur budgétaire pour la première fois en 2007. Par ailleurs, 2 SPP sont mis à disposition de la DDSC sous

convention de remboursement, puis remis à disposition de CIVIPOL, opérateur du ministère de l'Intérieur, sous convention de remboursement, pour faire face aux engagements internationaux pris par l'État en matière d'aide et d'expertise dans le domaine de la sécurité civile.

– Les militaires de la Brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP)

Une convention globale cosignée du préfet de police de Paris (pour la ville de Paris) et du directeur de la DDSC (pour le ministère de l'Intérieur) couvre la mise à disposition d'une cinquantaine de militaires de la BSPP au ministère de l'intérieur.

– Autres cas

Deux marins-pompiers du Bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM) sont, au titre de leurs compétences techniques, mis à disposition de la DDSC sous couvert de conventions individuelles.

Trois cadres sont mis à disposition de la DDSC sous couvert de convention de prestations (avec EDF pour la mission d'appui à la gestion des risques nucléaires) ou de lettre de mission (météo France et Agence spatiale européenne). Enfin, ont été mis à disposition de la DDSC, des personnels de services restructurés : GIAT, service du contrôle poids lourds (ministère de l'Industrie).

– Délégation de gestion au sens du décret n° 1085 du 14 octobre 2004

Une seule délégation de gestion au sens du décret n° 2004-1085 a été mise en œuvre. Il s'agit d'une délégation de gestion avec la direction des Systèmes d'information et de communication du ministère de l'Intérieur. Elle a pour objet le maintien en condition opérationnelle des réseaux locaux et des réseaux radios des services de la sécurité civile, ainsi que le suivi des équipements de câblages et radio.

Trois autres délégations de gestion sont en préparation : la première sera conclue avec le service des programmes aéronautiques (SPAé) du ministère de la Défense et portera sur l'acquisition d'hélicoptères ; la seconde va être conclue avec la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la Défense et concerne ; la dernière sera conclue de nouveau avec la direction des systèmes d'information et de communication et a pour objet la maîtrise d'œuvre du programme ANTARES.

**I- MISES À DISPOSITION DE PERSONNELS D'AUTRES STRUCTURES
AU PROFIT DE LA DDSC EN 2007**

Organismes d'origine	Nombre de mises à disposition	Effectif par programme
Fonction publique territoriale (SDIS)	59	34 CMS
Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	48	24 CMS et 12 ISO
Météo-France	1	CMS
Électricité de France	1	CMS
Fonction publique européenne	1	CMS
Industrie	6	2 CMS et 4 ISO
GIAT	2	2 ISO
Bataillon de marins-pompiers de Marseille	2	2 CMS
TOTAL	120	

Source : DDSC

**II- MISES À DISPOSITION DE PERSONNELS DE LA DDSC AU PROFIT D'AUTRES
STRUCTURES EN 2007**

Organismes bénéficiaires	Nombre de mises à disposition	Répartition par statut
ENSOSP	18	3 OE et 15 Berkani
Fondation Jean Moulin	1	1 OE
États-majors de zone	33	23 FPT, 10 BSPP (dont 3 postes vacants de FPT au 31/5/2007)
Présidence de la République	1	1 BSPP
INHES	2	1 OE, 1 BSPP
CIVIPOL	2 (sous convention de remboursement)	2 FPT

OE = Ouvrier d'État

FPT = Fonction publique territoriale

BSPP = Brigade des Sapeurs-pompiers de Paris

CMS = programme *Coordination des moyens de secours*

ISO = programme *Intervention des services opérationnels*

Source : DDSC

g) Les fonds de concours

Les fonds de concours et attributions de produits perçus par la DDSC au cours de l'exercice 2007 sont les suivants.

Le fonds *Produits des cessions de biens mobiliers* : créé en 2007, il est destiné au recouvrement du produit des ventes par le service France Domaines de biens mobiliers appartenant à la DDSC. Il s'agit en l'occurrence de la vente de véhicules réformés de la DDSC.

Le fonds *Participation à l'acquisition de moyens et au fonctionnement des services opérationnels de la sécurité civile aux dépenses de fonctionnement des bases d'avions ou d'hélicoptères du groupement aérien du ministre chargé de l'intérieur* : il est destiné à recouvrer sur le programme ISO le produit des sommes versées par diverses collectivités ou organismes dans le cadre de conventions de mise à disposition des hélicoptères de la sécurité civile en vue d'assurer des missions de surveillance ou de transport sanitaire. Ainsi une convention est passée avec le CHR de Nice pour que l'hélicoptère de la base de la sécurité civile de Cannes assure certains transports inter-hospitaliers. Par ailleurs le Conseil général

de la Manche verse une participation à la Sécurité civile pour la surveillance de la baie du Mont Saint Michel.

L'attribution de produit *Contributions diverses à l'aide d'urgence aux victimes de calamités publiques* est destinée à recevoir les dons des particuliers et entreprises sur le programme CMS afin de les réattribuer aux populations en difficultés à la suite d'une crise (par exemple cyclone Dean, cyclone Gamède...).

Pour 2008, la DDSC demande la création de deux capacités d'attribution de produits supplémentaires.

Est d'abord demandée une capacité d'attribution de produits concernant les *Contributions des SDIS et autres partenaires aux coûts des équipements mis à disposition par la DDSC* sur le programme CMS. L'article 9 de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2005 a en effet fixé l'objectif d'interopérabilité des réseaux de radiocommunications des services qui concourent à la sécurité civile. Cet objectif décliné dans le décret 2006-106 du 6 février 2006 conduit au fur et à mesure des renouvellements des réseaux, à la migration progressive des services sur le réseau ANTARES qui utilise l'Infrastructure Nationale Partageable des Transmissions (INPT). Parmi les services utilisateurs visés (art. 2), les moyens nationaux de la sécurité civile, les services d'incendie et de secours, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et le bataillon de marins-pompiers de Marseille, seront amenés à contribuer aux frais de fonctionnement de l'INPT (art. 8) dès lors qu'ils en deviennent bénéficiaires. Ces contributions seront établies par des conventions départementales, conformes à une convention type nationale en cours d'établissement expérimental en 2007 (art. 15). Dans cette perspective, la DDSC souhaite disposer d'un fond de concours permettant de recevoir pour les services utilisateurs d'ANTARES, les contributions relatives à la part d'ANTARES dans les frais de fonctionnement de l'INPT.

D'autre part, est demandée une capacité d'attribution de produits relative aux *Remboursements du coût des services rendus par la DDSC en dehors des obligations incombant normalement à la puissance publique* sur le programme ISO. En effet, dans des contextes exempts de paramètres exceptionnels ou d'urgence, les moyens mis en œuvre par les services opérationnels de la DDSC sont assez fréquemment sollicités pour des interventions relevant de la compétence d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public. D'autres interventions sont parfois demandées par des entreprises industrielles publiques ou privées rencontrant une difficulté ponctuelle, dont le savoir-faire et l'équipement des équipes opérationnelles de la DDSC peuvent faciliter le traitement.

La DDSC tient à préserver la complète gratuité des interventions relevant de sa mission fondamentale d'assistance et de secours à la population, et n'accepte en ce domaine aucune contrepartie financière. Mais elle encourage des partenariats prolongeant une collaboration sur le terrain. Lorsque des moyens opérationnels coûteux sont sollicités en dehors du contexte de crise ou d'urgence auquel ils sont

destinés, pour des activités ne relevant pas du budget de l'État, l'intervention éventuelle, qui peut être opportune pour des raisons pratiques, techniques, voire politiques, ou par souci de prévention d'un risque, peut donner lieu à remboursement. Ces interventions atypiques restent relativement peu nombreuses, la DDSC devant veiller à la disponibilité de ses équipements, et n'ayant pas vocation à engager les moyens de l'État dans des activités de service rémunérées, qui relèvent d'initiatives privées.

Votre Rapporteur spécial aurait souhaité que la DDSC définisse plus précisément les types d'intervention qu'elle est amenée à effectuer en dehors de son champ normal de compétence, ainsi que leurs modalités de remboursement.

3.— La mise en œuvre de la LOLF

a) La stratégie de performance est encore perfectible

Le projet annuel de performances (PAP) présente une stratégie de performance rédigée par le responsable de programme commun pour les deux programmes de la mission. **Votre Rapporteur spécial estime que cette présentation, qui est intéressante et claire, est cependant trop brève et trop descriptive ; il manque certainement une ambition qui permette de porter un projet mobilisateur pour les services, à la fois dans sa dimension de qualité de service pour une discipline complexe et technique, et dans sa dimension financière pour maîtriser les coûts.**

– Programme Interventions des services opérationnels

Les objectifs et indicateurs du programme ISO ont peu évolué en nombre pour le PAP 2007. En revanche, le mode de calcul de deux indicateurs a été profondément remanié : le coût de l'heure de vol des avions et le coût de l'heure de vol des hélicoptères. Dans le cadre de cette démarche de recherche d'une plus grande précision et cohérence, le responsable de programme a souhaité modifier deux indicateurs dans le PAP 2008.

L'indicateur 1 de l'objectif 3 *Disponibilité des véhicules spécifiques de la lutte contre les feux de forêts des Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile* est actuellement calculé mensuellement sur toute l'année. Or l'indicateur de disponibilité des avions de la sécurité civile qui illustre également la performance de l'action 1 *Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts* est, lui, calculé sur la seule saison feux. Afin de rendre cohérentes les périodes d'examen de la disponibilité des matériels, l'indicateur 1 de l'objectif 3 sera désormais calculé de juin à septembre et dénommé en conséquence : *Disponibilité des véhicules spécifiques de la lutte contre les feux de forêts des Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile durant la « saison feux »*.

L'indicateur 2 de l'objectif 6 *Délai moyen d'intervention sur colis piégé* introduit dans le PAP 2007 est désormais précisé par la création de deux sous-indicateurs reflétant chacun deux situations distinctes ; les interventions sur sites bénéficiant du pré-positionnement d'une équipe ou d'une antenne de déminage ne pouvant être considérées comme les interventions effectuées à partir d'un centre de déminage. Les sous indicateurs sont : le délai moyen d'intervention sur colis piégé des équipes de déminage pré-positionnées ; et le délai moyen d'intervention sur colis piégé des équipes de déminage non pré-positionnées.

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'utilité, pour certains indicateurs, de définir des cibles très proches, voire en retrait par rapport aux réalisations. Ainsi l'indicateur de l'objectif 4 *Pourcentage des effectifs en opérations ou disponibles pour intervention* indique une cible en 2010 de 80 % alors qu'on est à 78,7 % en réalisation en 2006. L'explication donnée est que le chiffre de 80 % est un taux qui ne peut être dépassé du fait des formations et des permissions statutaires. L'indicateur 1 de l'objectif 5 *Taux de disponibilité de la flotte du groupement d'hélicoptères* a une cible en 2010 de 82 % alors que la réalisation en 2006 est de 79,1 %. Là encore le taux de 82 % ne peut être dépassé du fait de l'entretien et des réparations. L'indicateur 2 de cet objectif *Coût total de l'heure de vol des hélicoptères* prévoit une cible 2010 de 3 340 euros, égale à la prévision 2006. L'explication en est l'augmentation des coûts de carburant, de maintenance et de personnel (point d'indice, poids croissant des pensions), pour lesquels la DDSC n'a pas de moyen d'action. C'est la même explication qui prévaut pour l'augmentation de l'indicateur 3 de l'objectif *Coût de la flotte d'hélicoptères par personne secourue*, alors même que le nombre de personnes secourues reste stable ; la prévision en 2007 est de 5 849 euros et la cible en 2010 de 6 066 euros.

À la suite du rapport du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) de mars 2006, la DDSC a introduit un nouvel indicateur mesurant le *délai moyen d'intervention sur colis piégé*, utile notamment dans les transports en commun (grandes gares, aéroports). Il est étonnant de lire une cible ambitieuse en 2011, ce qui est une bonne chose, alors que la DDSC reconnaît que « *le service ne maîtrisant pas ce type d'intervention, il n'y a pas de levier d'action* ».

– Programme *Coordination des moyens de secours*

En raison des modifications profondes apportées aux objectifs et indicateurs du programme CMS pour le PAP 2007 et qui ont permis de les améliorer, le responsable de programme n'a pas souhaité les faire évoluer pour le PAP 2008. Il semble en effet nécessaire d'entrer dans une phase de stabilité qui permettra de suivre les évolutions de la performance du programme par un retour d'expérience pluriannuel.

Toutefois, reprenant une remarque de la Cour de comptes, le responsable de programme a jugé l'objectif 2 *Promouvoir les orientations prioritaires de la Sécurité civile par le renforcement de la sécurité des sapeurs pompiers en*

intervention et l'harmonisation des moyens des SDIS trop long et a proposé de le scinder en deux objectifs : Renforcer la sécurité des sapeurs pompiers en intervention et Harmoniser des moyens des services départementaux d'incendie et de secours.

Votre Rapporteur rappelle sa remarque de l'an dernier sur la définition de l'indicateur d'accidentologie des sapeurs pompiers en service commandé. Les explications méthodologiques montrent qu'est considéré comme accidents en service commandé ayant entraîné un arrêt de travail tout accident qui remplit les deux conditions suivantes : être survenu à l'occasion de l'activité de sapeur pompier professionnel ou volontaire (quelle que soit sa nature, trajet, intervention, casernement) et reconnu imputable au service par l'autorité territoriale ; avoir donné lieu à un arrêt de travail établi par certificat médical. **Une répartition entre les différents types d'accidents serait utile pour individualiser ceux intervenus en intervention *stricto sensu* de ceux survenus en trajet ou en caserne.**

Au-delà, votre Rapporteur spécial note que la DDSC n'a pas encore pris pleinement le tournant de la gestion par la performance. Cette administration semble encore trop souvent penser que le prix de la vie humaine et de la protection des biens justifie toutes les dépenses nouvelles. Ainsi, dans une réponse au questionnaire budgétaire, votre Rapporteur spécial a-t-il pu lire que, pour la DDSC, « *la performance, notion parfois perçue comme abstraite, prend dans un tel domaine une signification lourde, qui se résume en quelques interrogations. Le dispositif est-il bien adapté aux risques prévisibles ? Serait-il efficace en cas de crise sérieuse ? Accessoirement, mais de manière de plus en plus importante du fait de la contrainte financière croissante, y a-t-il entre l'utilité des différents moyens et leur coût cette bonne adéquation qui définit l'efficience ?* » À l'évidence la notion de performance n'est pas encore intégrée dans toutes ses dimensions, pas plus que le contexte budgétaire qui la sous-tend.

b) Les budgets opérationnels de programme sont gérés de façon centralisée

La DDSC a choisi d'adopter une gestion centralisée. En ce sens, la mission *Sécurité civile* dispose uniquement de budgets opérationnels de programme (BOP) et d'unités opérationnelles (UO) centraux (sous réserve d'UO locales de pure exécution) ; les services opérationnels (centre de déminage, base d'hélicoptère...) ventilés sur le territoire ne sont pas en position déconcentrée - ce qui justifierait que leur soit dévolue une responsabilité de gestion financière - mais délocalisée. La gestion est donc faite à l'échelon central en fonction d'impératifs communs dictés par un souci de mutualisation (maintenance, acquisition de matériels, carburant...). La part des crédits délégués qui se limite au fonctionnement courant et aux frais de déplacement ne justifie pas la création de BOP locaux. La mise en place du système d'information budgétaire CHORUS pourrait toutefois, dans le cadre d'une simplification du circuit de la dépense, se traduire par la création de BOP locaux spécifiques à la base aérienne de la sécurité

civile de Marignane, au centre technique du groupement des hélicoptères de Nîmes, et aux établissements de soutien opérationnel et logistique qui gèrent un budget de fonctionnement relativement important par rapport aux centres de déminage et aux bases d'hélicoptères.

La cartographie des BOP et des UO a été simplifiée en 2008, avec notamment la création d'un BOP unique sur le programme ISO, et la disparition des BOP *Interface de délégation* et *Paye*.

c) La question du périmètre de la mission

Plusieurs ministères concourent à la sécurité civile : Intérieur, mais aussi Agriculture, Écologie et Santé.

Les corps de contrôle sont unanimes à constater le caractère artificiel de la séparation en deux programmes de la mission *Sécurité civile*, dans sa limitation actuelle aux services dédiés exclusivement à la sécurité civile du ministère de l'Intérieur. Les deux programmes de la mission ont le même responsable. Aucune fongibilité ne peut intervenir en gestion entre les deux programmes, ce qui a obligé le Gouvernement à demander, en loi de finances rectificative pour 2006, un transfert d'un programme à l'autre pour financer l'achat du douzième *Canadair*. Les deux programmes ont un champ d'action trop étroit pour permettre de définir des BOP de taille suffisante.

Votre Rapporteur spécial rappelle qu'en février 2006, le ministre de l'Intérieur avait saisi le Premier ministre d'un **projet de création d'une mission interministérielle dénommée *Prévention des risques et gestion des crises***. L'option retenue était celle d'une mission relativement restreinte, n'incluant que des programmes dans lesquels les activités intéressant la prévention des risques ou la gestion des crises étaient largement prédominantes. Selon ce projet, la mission interministérielle aurait comporté quatre programmes (un programme *Sécurité civile* regroupant les actuels programmes CMS et ISO, un programme du ministère chargé de l'écologie, un programme du ministère chargé des finances et de l'industrie, et le programme *Météorologie*).

Les échanges entre les ministères concernés ont toutefois fait apparaître des difficultés pour définir le périmètre de cette mission. Les programmes des autres ministères concernés comportaient tous, dans des proportions diverses, des activités sans rapport avec l'intitulé de la mission. Le projet aurait créé de grandes difficultés par ses répercussions parfois déstabilisantes sur la maquette budgétaire des partenaires du ministère de l'Intérieur.

En l'absence de consensus, le Premier ministre a proposé de confier une réflexion à un parlementaire dont les conclusions devaient être rendues avant le dépôt du PLF 2007 devant l'Assemblée Nationale. Cette proposition n'ayant pas eu de suite, la maquette de la loi de finances est restée inchangée sur ce point pour l'année 2007.

La nouvelle organisation gouvernementale mise en place depuis le mois de mai 2007, marquée par la création d'un grand ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables et une modification importante de l'architecture de ses missions et programmes, a toutefois sensiblement modifié le contexte. Le ministère de l'Intérieur explique que les délais nécessaires à la reprise d'un dialogue avec le ministère de l'Écologie et des travaux complexes qu'implique l'étude d'un nouveau projet dans un contexte sensiblement différent n'ont pas été compatibles avec le calendrier de préparation du présent projet de loi de finances. Au demeurant, la définition d'une mission interministérielle suppose la définition d'un ministre responsable de la mission. Compte tenu des responsabilités du ministère en matière de sécurité civile et de relations avec les collectivités territoriales, il semblait naturel que la ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales exerce cette responsabilité.

Face aux difficultés rencontrées, le ministère de l'Intérieur semble être tenté par un **abandon, à court terme, de l'idée d'une mission interministérielle**. Si tel devait être le cas, **votre Rapporteur spécial rappelle sa conviction que la coordination interministérielle doit être renforcée en matière de sécurité civile. La constitution du document de politique transversale pourra être une alternative, avec le rôle dévolu au ministère chef de file** (voir *infra*).

d) La mise en œuvre de la nouvelle comptabilité générale

La direction financière du ministère de l'Intérieur a développé des actions de sensibilisation et de formation à la nouvelle comptabilité générale dont le but est de parvenir d'une part, au recensement exhaustif du patrimoine de l'État et d'autre part, au renforcement du contrôle interne comptable dont l'objectif consiste à limiter les risques dans le circuit de la dépense au sein de chaque direction du ministère.

Le rattachement des charges à l'exercice s'effectue chaque année sans difficulté majeure. Les outils informatiques disponibles permettent en effet un recensement de plus en plus précis des engagements juridiques non soldés en fin d'exercice (charges à payer). Le recensement des charges constatées d'avance est effectué par ciblage des dépenses (redevances, contrats, abonnements) dont la durée couvre tout ou partie de l'exercice ultérieur.

Pour préparer le bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2006, la DDSC a engagé au cours du dernier trimestre 2005 le recensement de ses actifs. Ce travail s'est limité au recensement des véhicules et des aéronefs, un numéro d'inventaire étant attribué correspondant pour chacun à son numéro d'immatriculation. L'inventaire du patrimoine immobilier qui fait l'objet d'un recensement distinct est piloté par la sous-direction des affaires immobilières de la direction financière du ministère. Compte tenu des nombreux sites de la DDSC répartis sur le territoire national et Outre-mer, et des délais relativement courts de la campagne d'inventaire, un recensement progressif a dû être opéré. L'inventaire physique sur chacun des sites

doit en effet s'accompagner d'un rapprochement des pièces justificatives (factures, bon de livraisons, fiche de recensement), or, les lieux de livraison sont fréquemment distincts des lieux de facturation. La campagne 2006 a permis d'affiner les données existantes et d'enrichir l'inventaire en intégrant le matériel et les logiciels de plus de 10 000 euros TTC. Cet inventaire est considéré comme exhaustif pour les centres de déminages et les établissements de soutien logistique et opérationnel. Le lancement officiel de la campagne 2007 devrait intervenir d'ici peu pour une validation définitive des recensements vers la mi-janvier 2008.

Le plan d'action ministériel de contrôle interne comptable fixe comme objectif la limitation des risques en matière de qualité comptable par la mise en place de bonnes pratiques en procédant à la sensibilisation et à l'information des opérateurs du circuit de la dépense.

Au cours de l'année 2006, la direction financière du ministère de l'Intérieur a organisé de nombreux séminaires, ateliers et sessions de formations destinés à la sensibilisation des services gestionnaires au plan d'action ministériel de contrôle interne comptable. Ces rencontres ont été complétées par la mise en ligne sur le site intranet du ministère de l'Intérieur de documents explicatifs et de fiches pratiques à l'attention des opérateurs. La mise en place du plan d'action au sein de la DDSC a nécessité la désignation d'un responsable du contrôle interne comptable chargé de la diffusion de l'information au sein de la direction et du rappel des bonnes pratiques en cas d'erreurs constatées.

Le contrôle interne comptable s'effectue également via le progiciel ACCORD par la vérification systématique des engagements juridiques et des dossiers de liquidations. Les dossiers erronés font l'objet d'un renvoi avec demande de correction. Une première évaluation de la mise en place du plan d'action ministériel de contrôle interne comptable a été effectuée à l'issue de la gestion 2006 à partir du recensement de tous les rejets opérés par le service ordonnateur ou les services du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM). Ce recensement a permis d'identifier les erreurs les plus fréquemment commises (erreurs d'imputation, confusion entre différents types d'engagements juridiques, relevés d'identité bancaire erronés ou mal rédigés...) et d'attirer ainsi l'attention des services utilisateurs en vue d'une vigilance plus ciblée. Ces erreurs, presque exclusivement liées à la nouveauté des procédures et de l'outil informatiques sont en nette régression depuis le début de l'exercice 2007.

Enfin le logiciel de suivi de la dépense GIBUS a été déployé au cours du 1^{er} trimestre 2007. Il permet un suivi précis des consommations de crédits.

e) Le contrôle de gestion

Les programmes CMS et ISO disposent d'un contrôleur de gestion, soit 1 ETPT de catégorie A, qui bénéficie en outre de l'appui du réseau des contrôleurs de gestion du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, coordonné et animé par la sous-direction des programmes d'administration générale. Le

contrôle de gestion est coordonné et animé via les services « tête de réseau » présents sur le site d'Asnières : groupement des moyens aériens, service du déminage, bureau du soutien opérationnel et de la logistique.

Pour être optimal, le pilotage des BOP par leur responsable doit pouvoir s'appuyer sur des éléments d'activité éclairés par des restitutions financières. En 2006, si chaque responsable de BOP s'est appuyé sur les remontées périodiques d'activité de ses services pour apprécier leur performance, il n'a pas toujours été possible de disposer d'informations financières précises particulièrement pour les responsables de BOP disposant de services délocalisés. Le seul outil de restitution financière sur la dépense locale, INDIA, ne fournit pas une information suffisamment détaillée, et les données ne sont pas accessibles en temps réel. La mise en place depuis le début de l'année 2007 du logiciel de suivi des crédits GIBUS pour les services du déminage, du groupement des moyens aériens et du bureau du soutien opérationnel et logistique a pallié ces lacunes.

Enfin, le « tableau de remontée d'informations » conçu pour agréger des éléments propres aux différents bureaux ou sous-directions de la DDSC va être entièrement repensé afin de mettre en exergue, à côté d'indicateurs de performance, des éléments d'analyse de coûts et de comptabilité analytique.

f) L'immobilier

La délocalisation de l'ENSOSP comprend la construction d'un pôle pédagogique et administratif à Aix-les-Milles, à proximité d'Aix-en-Provence, et l'aménagement d'un plateau technique à Vitrolles. Le coût global de cette opération est de 90 millions d'euros, comprenant le matériel et le mobilier dont 78,5 millions d'euros liés à la réalisation des infrastructures. Le financement de cette opération est assuré par le conseil régional PACA, le conseil général des Bouches-du-Rhône, la communauté du pays d'Aix et l'ENSOSP par le biais d'un emprunt.

Actuellement, une partie du pool pédagogique de l'ENSOSP est déjà implantée sur le site d'Aix-les-Milles. Le transfert total de l'école sera achevé en septembre 2007, la fin des activités pédagogiques à Nainville-les-Roches ayant eu lieu en juillet 2007. Des mesures transitoires (hébergement, alimentation, salles de cours) ont été prises afin de pouvoir assurer les différentes formations dès septembre 2007 sur le site d'Aix en attendant la livraison du centre pédagogique et du plateau technique. La cession du site de Nainville-les-Roches, pilotée par le service France Domaine, est en cours. Le dépôt des offres par les acquéreurs potentiels, initialement prévu en juin 2007, a été repoussé en septembre 2007.

La rationalisation des opérations immobilières s'appuie sur le développement d'outils de gestion et de conduite d'opérations. Ainsi, le logiciel SOLON ÉVOLUTION, qui apporte une aide à la rédaction des pièces marchés, a été installé. En parallèle, l'acquisition d'un logiciel de conduite d'opérations et le développement en interne d'outils informatiques pour le suivi financier, la

passation des bons de commande et la planification des opérations permettront d'améliorer le suivi des opérations et d'optimiser les différents coûts d'entretien et de maintenance.

Par ailleurs, pour les opérations d'investissement intéressant plusieurs services opérationnels sur une même zone géographique, la recherche systématique de regroupement et de mutualisation des fonctions administratives et de soutien précisée dans les cahiers des charges, comme le centre de sécurité de Bastia ou de la Guadeloupe, ainsi que la volonté de regrouper les soutiens techniques, à l'identique du groupement d'hélicoptères de Nîmes qui assure la maintenance de l'ensemble de la flotte des hélicoptères, est un facteur de rationalisation des opérations.

Il en est de même pour le regroupement des contrats de maintenance infrastructure des sites qui génère une économie d'échelle et du croisement des activités et des savoir-faire des différents services, avec comme exemple les établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL) assurant l'entretien des sites de stockage des munitions, le diagnostic pollution réalisé par l'unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) n° 1 au profit du bureau de soutien opérationnel et logistique (BSOL) au préalable de la démolition d'un hangar et des travaux de génie civil effectués par l'UIISC n° 7. Enfin, la proximité de la branche immobilière de la DDSC vis-à-vis des services opérationnels, qui favorise une meilleure connaissance des attentes des utilisateurs, est sans aucun doute un gage de réactivité et d'optimisation des coûts d'entretien et d'utilisation.

La DDSC a tenté un effort louable d'évaluation du coût immobilier.

En 2007 ces dépenses ont représenté 4,4 millions d'euros en crédits de paiement et 4,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (investissement) et 1,9 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (fonctionnement).

*

* *

II.- LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

1.- La coordination des acteurs de la sécurité civile

a) La coordination interministérielle et le document de politique transversale

Le tableau ci-après récapitule les crédits d'État consacrés à la sécurité civile. Ainsi quelque 900 millions d'euros sont dépensés par les différents ministères (Intérieur ; Écologie, développement durable et aménagement du territoire ; Santé ; Agriculture) en faveur de la sécurité civile.

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2006		LFI 2007		PLF 2008	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
128	Coordination des moyens de secours	215 941 511	230 319 956	294 972 831	188 836 831	167 708 156	177 708 156
01	Préparation et gestion des crises	45 235 047	45 776 498	12 680 807	12 680 807	13 162 464	13 162 464
02	Coordination des acteurs de la sécurité civile	135 592 068	150 495 136	252 008 758	146 548 338	126 778 507	136 778 507
03	Soutien à la politique de sécurité civile	35 114 396	34 048 322	30 283 266	29 607 686	27 767 185	27 767 185
161	Intervention des services opérationnels	216 595 849	191 930 095	269 578 633	239 068 633	564 443 317	240 678 317
01	Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts	121 883 910	99 493 070	133 020 387	122 355 287	448 608 010	109 551 010
02	Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	31 549 155	31 150 233	26 230 355	25 169 599	31 951 508	30 513 508
03	Secours à personne par hélicoptère	30 635 271	30 267 127	74 047 521	57 079 067	51 187 720	69 127 720
04	Neutralisation des engins explosifs	32 527 513	31 019 665	36 280 370	34 464 680	32 696 079	31 486 079
181 (*)	Protection de l'environnement et prévention des risques (libellé modifié)			97 786 324	100 853 369	124 353 768	125 179 091
01	Prévention des risques et lutte contre les pollutions (libellé modifié)			60 587 052	63 514 097	80 689 100	81 874 423
09	Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (nouveau)			37 199 272	37 339 272	43 664 668	43 304 668

170	Météorologie	137 297 400	137 297 400	146 604 468	146 604 468	157 036 572	157 036 572
01	Observation et prévision météorologiques	137 297 400	137 297 400	146 604 468	146 604 468	157 036 572	157 036 572
228	Veille et sécurité sanitaires	430 296 701	225 111 329	12 299 188	12 299 188	85 879 416	65 879 416
02	Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises	430 296 701	225 111 329	12 299 188	12 299 188	85 879 416	65 879 416
149	Forêt	45 851 508	47 140 730	48 005 720	48 054 664	45 158 853	46 005 887
04	Prévention des risques et protection de la forêt	45 851 508	47 140 730	48 005 720	48 054 664	45 158 853	46 005 887
205	Sécurité et affaires maritimes	10 652 017	14 027 162	17 726 430	16 116 430	16 091 440	17 366 430
01	Sécurité et sûreté maritimes	9 723 359	11 983 824	15 146 490	13 536 490	13 511 500	14 786 490
04	Action interministérielle de la mer	928 658	2 043 338	2 579 940	2 579 940	2 579 940	2 579 940
108	Administration territoriale	60 865 682	60 035 210	62 115 619	61 816 378	62 115 619	62 115 619
01	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	60 865 682	60 035 210	62 115 619	61 816 378	62 115 619	62 115 619
162	Interventions territoriales de l'État	8 920 981	8 032 634	9 876 218	8 508 863	12 298 061	8 435 492
03	Plan Loire Grandeur Nature - Centre	8 337 788	7 778 354	9 160 718	7 947 863	9 744 189	7 629 515
07	Plan Duranc multi-usages - Provence-Alpes-Côte d'Azur	583 193	254 280	715 500	561 000	2 553 872	805 977
Totaux		1 126 421 649	913 894 516	958 965 431	822 158 824	1 235 085 202	900 404 980

(*) En raison des modifications de nomenclature ayant affecté le programme 181, il n'a pas été possible de présenter les crédits consommés en 2006 pour les activités intéressant le document de politique transversale.

Source : document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2008.

Pour la DDSC, le document de politique transversale sur la sécurité civile restitue la cohérence et la complémentarité des actions des différents départements ministériels. Elle estime que ce document doit permettre de renforcer la coordination interministérielle. **En tant que chef de file du document de politique transversale *Sécurité civile*, le directeur de la DDSC est chargé de mettre en œuvre en 2008 tous les moyens pour renforcer cette coordination à tous les niveaux et pour l'ensemble des acteurs intervenant en la matière. Votre Rapporteur spécial ne peut que se féliciter de cette orientation volontariste.**

Ce document présente en outre, pour la première fois, des informations sur les SDIS. Cela résulte de l'article 129 de la loi de finances initiale pour 2007, à la suite d'un amendement présenté par votre Rapporteur spécial, et selon lequel « le document de politique transversale sur la sécurité civile, prévu au 4° du I de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, présente également un état détaillé des dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre des services départementaux d'incendie et de

secours. Il comporte en outre une vision d'ensemble de la stratégie définie, en matière de gestion par la performance, par les services d'incendie et de secours, sur la base d'indicateurs normalisés au niveau national ».

Ce document présente en effet, cette année pour la première fois dans un document annexé au projet de loi de finances, une photographie statistique des dépenses budgétaires engagées par les SDIS. Ce document est certes encore en construction, et il pourra être amélioré et complété au fil des ans, afin de détailler les structures de coûts des SDIS.

En particulier, la partie du document relatif à la présentation de la stratégie de performance des SDIS n'en est encore qu'à l'état de projet. La DDSC précise que la mise au point au niveau national d'indicateurs normalisés, reflétant une stratégie de gestion de la performance par les SDIS, exige à la fois une démarche concertée avec les différents acteurs et la mise au point d'une méthodologie partagée. Il s'agit de proposer aux collectivités territoriales des outils permettant de mesurer les résultats obtenus au regard des moyens mis en œuvre, et de susciter un véritable pilotage par la performance des SDIS, en optimisant l'allocation des ressources. Un groupe de travail bénéficiant de l'appui de la DDSC et de la direction générale de la comptabilité publique a été constitué. Ce groupe a proposé, dans un premier temps, une liste de **28 indicateurs** portant principalement sur les aspects opérationnels et les questions financières.

Pour la DDSC, ces indicateurs sont associés à quatre objectifs :

– l'identification de la qualité d'exécution et la réalisation des missions (appréciée par des indicateurs relatifs aux aspects opérationnels, au recentrage des missions, à la prévention, à la formation) ;

– l'optimisation de l'emploi des SPP et des personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS) (appréciée par des indicateurs relatifs à l'effectif, à l'encadrement, au service de santé et de secours médical, à l'accidentalité) ;

– l'optimisation de l'activité du volontariat (appréciée par des indicateurs concernant l'effectif, l'engagement, la mobilisation, l'accidentalité) ;

– l'optimisation et la lisibilité des coûts et financements (appréciées par des indicateurs relatifs aux coûts, aux finances, à l'investissement, à l'endettement).

Tous ces indicateurs feront l'objet de tests approfondis, effectués d'abord par les membres du groupe de travail, puis par un éventail plus large de SDIS. Ne seront conservés que les indicateurs dont la pertinence aura été confirmée. Cette première phase technique réalisée, les élus seront amenés à se prononcer sur les propositions formulées par le groupe de travail. Une observation critique devra cependant être maintenue pendant plusieurs années. Lorsqu'ils seront élaborés, ces indicateurs nationaux permettront d'évaluer dans le temps l'impact sur la performance des décisions mises en œuvre. Ils permettront également à chaque

SDIS de se situer par rapport à l'ensemble des services d'incendie et de secours, et d'évaluer son action tant sur le plan opérationnel que sur celui de la gestion. Les éditions futures du document de politique transversale permettront de présenter les premiers résultats de cette démarche de performance.

b) Un exemple : la prévention des incendies

Les structures ministérielles chargées de la prévention des incendies sont multiples. Le ministère de l'Agriculture est chargé du pilotage de ces actions de prévention. Les crédits qu'il y consacre s'élèvent à 32,5 millions d'euros. Le ministère de l'Écologie anime la réalisation des « plans de prévention des risques d'incendie de forêts » (PPRIF) dont l'objet est de tenir compte des conséquences d'éventuels feux de forêts dans les documents d'urbanisme (180 PPRIF ont été prescrits, et 56 communes sont à présent dotées d'un PPRIF approuvé).

Si le ministère de l'Intérieur ne supporte pas de dépenses préventives au sens strict du terme, il met en oeuvre des mesures de prévention opérationnelle pour diminuer les délais d'alerte et d'intervention, grâce à la mobilisation de moyens avant tout départ d'incendie en période de risques considérés comme élevés par Météo-France, La prévention opérationnelle constitue une part importante de l'activité des moyens nationaux. En 2007 :

– les avions bombardiers d'eau ont effectué 2 000 heures de vol de guet aérien armé, soit 51 % des heures de vol ;

– les formations militaires de la sécurité civile ont assuré 520 actions surveillance, participé à des brûlages préventifs ;

– des colonnes de renfort de sapeurs-pompiers ont été constituées préventivement à l'échelon des zones de défense Sud-Est et Île-de-France alors que les risques étaient très élevés dans les départements méditerranéens pour renforcer, à titre prévisionnel les dispositifs locaux. Elles représentent un volume de 1 700 hommes / jour.

Les régions, départements et communes contribuent également à la prévention des incendies en contribuant à l'aménagement des massifs forestiers, à la maîtrise de l'occupation du sol et à la sensibilisation de la population. Dans le Sud-Ouest les propriétaires forestiers participent aux aménagements du massif forestier landais. En région méditerranéenne, la coordination de ces actions est confiée depuis 1987 au préfet de la zone Sud qui peut s'appuyer sur la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne. Dans les départements sensibles aux incendies, sont élaborés sous l'autorité des préfets des plans de protection des forêts contre l'incendie, document de planification dont l'objet est de définir les stratégies et de coordonner les interventions des différents intervenants en vue de diminuer le nombre des éclosions et de leurs conséquences.

Votre Rapporteur spécial estime qu'il faut développer la coopération interministérielle, afin de mieux coordonner prévention et lutte contre les incendies, faute de quoi la dépense continuera à augmenter.

c) La coordination en matière de secours à personne

Le secours à personne n'est pas une mission spécifiquement dédiée aux SDIS, mais à laquelle ils concourent avec les autres services et professionnels concernés ; elle représente toutefois plus des 2/3 de l'activité des sapeurs-pompiers. **À la suite de l'intervention du Président de la République le 29 septembre dernier, une réflexion est actuellement en cours avec le ministère de la Santé pour clarifier la répartition des missions entre les différents acteurs participant au secours à personne.**

Le secours à personne, hors accidents de circulation, **(2,5 millions d'euros interventions en 2006)** représente en nombre d'interventions **une part importante (64 %) et croissante (+7% entre 2005 et 2006) de l'activité** des services d'incendie et de secours. Par contre, une nouvelle ventilation des interventions déclinée en terme de sollicitation des effectifs (durée en homme/heure des interventions), sur un échantillon de 32 départements, fait apparaître que cette mission ne représente en 2006 que 42 % de l'ensemble des opérations.

Les conventions entre SAMU, SDIS et transporteurs sanitaires privés sont établies selon les dispositions de la circulaire Intérieur-Santé du 29 mars 2004 relative à leur rôle respectif dans l'aide médicale urgente. Cette circulaire réaffirme que chaque service reste maître de ses moyens, détermine une meilleure répartition des compétences. Elle renforce la coopération inter services pour créer les conditions d'une véritable synergie, et prévoit la passation de conventions tripartites entre les acteurs. Un bilan établi en janvier 2007 fait apparaître que quatorze conventions ont été signées au cours du second semestre 2006 **ce qui porte à 63 le nombre de départements disposant d'une convention** dont 52 signées selon les dispositions de la circulaire du 29 mars 2004 et 11 antérieurement. Les préfets ont été saisis début juillet 2007 pour dresser un bilan complémentaire en termes quantitatif et qualitatif (échéance mi-septembre). Le groupe d'appui national, prévu par la circulaire du 29 mars 2004, n'a pas été sollicité par les préfets en 2006.

La prise en charge, par les établissements de santé sièges des services d'aide médicale d'urgence (SAMU), des transports réalisés par les moyens des SDIS en raison de l'indisponibilité des transporteurs sanitaires privés est prévue par l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales et l'arrêté conjoint Intérieur-Santé du 30 novembre 2006, pris pour l'application de l'article précité. Avant la parution de ce dernier texte, un montant forfaitaire pour chaque intervention était fixé par circulaire (90 euros en 2003 et 2004, 92 euros en 2005). Sur ces bases, les SDIS ont été indemnisés à hauteur de 14 millions d'euros en 2003, 11 millions d'euros en 2004, 12,4 millions d'euros en 2005. Pour 2006

l'arrêté du 30 novembre 2006 prévoyait une prise en charge forfaitaire fixée à 105 euros ; les SDIS ont perçu 14 millions d'euros en fin 2006 - début 2007.

La déclinaison locale des textes réglementaires doit se faire par le biais d'une convention bipartite, réalisée actuellement par 52 départements selon l'enquête de début 2007. Une circulaire conjointe Intérieur-Santé, en cours de signature, et précisant certains points d'application, permettra de faciliter l'établissement des conventions pour les autres départements.

Les secours nécessitent ou impliquent parfois, séparément ou conjointement, l'intervention d'autres services publics ou délégataires de service public. L'efficacité de la réponse apportée aux situations de détresse dépend notamment de la qualité et de la rapidité de l'échange d'informations entre les centres de réception des appels urgents chargés d'organiser les opérations de secours. Pour satisfaire cette exigence d'efficacité, **le principe d'interconnexion des services d'urgence** a été inscrit dans les articles L. 1424-44 du code général des collectivités territoriales et L. 6112-5 du code de la santé publique, de façon à permettre une information mutuelle, voire une réorientation, des appels d'urgence reçus et des opérations en cours. Dans cette optique, **11 départements ont opté pour une plate-forme commune de réception des appels d'urgence 15/18/112**. Une mission inter-inspection IGA/IGAS est en cours pour évaluer au plan national le fonctionnement de ces structures.

Comme l'a annoncé le Président de la République lors de la clôture du congrès national des sapeurs-pompiers le 29 septembre dernier, il est indispensable de **revoir l'organisation du secours à personne, sans querelle de chapelles, en instaurant une collaboration entre les différents acteurs**. Dans ce cadre, la coopération interministérielle sera renforcée entre la DDSC et la DHOS (Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins). Sans remettre en cause dans son principe la régulation médicale assurée par les centres 15, il convient de permettre une réponse graduée des secours devant l'urgence. Dans cette optique, une expérimentation sera lancée en 2008 dans quelques départements, un comité de suivi évaluera l'efficacité du système pour valider une généralisation nationale du dispositif qui pourrait intervenir dès 2009. Par ailleurs, trois circulaires conjointes Intérieur-Santé seront envoyées prochainement afin d'améliorer la coordination des services et les modalités d'interventions. Enfin un référentiel commun de régulation et d'intervention sera élaboré avant l'été 2008 permettant ainsi de disposer d'un corps de doctrine commun.

Le Président de la République a tenu un discours fort le 29 septembre dernier. Il a souhaité que *« l'on conduise un véritable travail sur l'organisation de notre dispositif de secours et d'urgence, sans a priori, sans s'attacher à de fausses querelles »*. Refusant de *« réduire le sujet à une opposition entre « rouges » et « blancs », qui serait inutile et inefficace et qui conduirait au blocage »*, et les *« querelles de chapelle »*, le Président de la République appelle de ses vœux une *« répartition plus claire de ces compétences et des responsabilités dans le respect de chacun »* ; il se place clairement dans une

démarche de « *maîtrise des coûts* ». Son sentiment « *est que l'on a laissé* » les deux institutions trop longtemps vivre dans leur logique propre ». « *Entre la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins [du ministère de la Santé] et la direction de la défense et de la sécurité civile [du ministère de l'Intérieur], l'échange et le travail en commun doivent être permanents* ». Or « *le schéma d'organisation sanitaire le schéma de couverture des risques sont élaborés sans lien réel entre eux* ». Pour le Président de la République, « *le partage des responsabilités doit être formalisé dans un référentiel de régulation des interventions des SDIS et SAMU, établissant une typologie des pathologies et des circonstances aggravantes* ». « *Le partenariat entre les services, resserré au travers de protocoles clairs, permet de préserver la cohérence d'organisation de chaque entité et de reconnaître comme partenaire, à part entière, le service de santé et de secours médical des sapeurs-pompiers, évitant ainsi des redondances ou des concurrences, honnêtement, qui sont parfaitement inopportunes* ». Le Président de la République souhaite une « *expérimentation de coproduction d'une prestation globale et continue* » et « *demande aux deux ministres concernés de conduire et d'évaluer cette expérimentation en 2008 en vue, si elle est concluante, de son extension dès 2009* ».

Votre Rapporteur spécial se situe dans la continuité du discours présidentiel et souhaite un renforcement de la coordination des différents acteurs du secours à personne dans notre pays : SDIS, hôpitaux, mais aussi gendarmes (notamment en haute montagne) ou ambulanciers privés. Le temps n'est plus aux **querelles de chapelle**. Ici comme dans d'autres domaines, **les doublons, les redondances et les recouvrements de compétence** engendrent des coûts qui doivent maintenant être maîtrisés. Une clarification, voire une unification des interventions des différentes structures devrait entraîner à la fois une réduction des coûts et une amélioration de la qualité et de l'efficacité des dispositifs de secours. Les ministères de l'Intérieur et de la Santé doivent rapidement construire le niveau de coopération souhaité dans les lignes directrices tracées par le chef de l'Etat.

d) La conférence nationale des services d'incendie et de secours et le rôle de la DDSC comme « *garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national* »

La Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) a été créée par l'article 44 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Instance tripartite, constituée d'élus, de représentants de sapeurs-pompiers et de l'Etat, et pilotée par les élus représentants les conseils d'administration des SDIS majoritairement représentés en son sein, la CNSIS est appelée à être consultée sur tous les projets de loi ou d'acte réglementaire relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des SDIS. Votre Rapporteur spécial a eu l'honneur d'y avoir été désigné en juillet dernier par le Président de l'Assemblée nationale.

La Conférence, installée le 16 décembre 2004, est présidée depuis le 25 mai 2005 par le Sénateur Éric Doligé qui a su lui donner toute sa dimension d'instance de concertation et de dialogue. Elle s'est réunie à 11 reprises depuis sa création et a rendu 40 avis sur des projets de textes réglementaires, dont 19 au cours des douze derniers mois. Elle a ainsi permis d'initier une régulation mais également une mise en cohérence nationale des actions départementales.

En application de son règlement intérieur, la Conférence nationale a élu un bureau et constitué trois commissions spécialisées, l'une chargée des questions relatives aux personnels, à la doctrine d'emploi et à la formation, la seconde chargée d'examiner les questions relatives aux finances ; enfin, une troisième commission sera chargée plus spécialement des questions relatives à la sécurité des sapeurs-pompiers. Ces commissions spécialisées sont appelées à préparer les délibérations de la Conférence plénière.

Sa commission des finances s'est réunie le 6 septembre 2006 afin d'examiner le devenir des contingents communaux ainsi que les pistes d'évolution du FAI. La commission chargée d'examiner les questions relatives aux personnels, à la doctrine d'emploi et de la formation s'est réunie le 26 juin 2007 et a examiné différents textes réglementaires relatifs à la formation des sapeurs-pompiers. La commission *ad hoc* chargée de la sécurité des sapeurs-pompiers s'est également réunie le 26 juin 2007, et a pu donner un avis sur la fiche « officier sécurité » (emploi/formation) qui a été élaborée à partir d'expérimentations.

2.- Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

La DDSC publie annuellement un recueil statistique sur les services d'incendie et de secours⁽¹⁾. **Votre Rapporteur spécial salue l'effort accompli par la DDSC dans le développement de ce recueil qui, année après année, s'enrichit d'indicateurs permettant aux SDIS de se comparer entre eux.** Ainsi, par exemple, on peut lire la très grande dispersion du **nombre d'appel par poste opérateur, qui varie de moins de 75 à plus de 400 appels par jour selon les départements.** Le nombre de visites d'établissement recevant du public (ERP) par **préventionniste** peut varier de moins de 40 à plus de 90. Le nombre de **médecins sapeurs pompiers** peut varier de moins de 5 à plus de 20 par 100 000 habitants.

La classification des SDIS en cinq catégories, essentiellement en fonction de leur taille, n'est cependant pas très significative ; une classification en fonction des types de risques les plus courants dans le département serait plus pertinente (feux, montagne, NRBC...).

a) Le nombre d'interventions est globalement stable depuis huit ans

En 2006 les SDIS sont intervenus 3,8 millions de fois (+ 4 % en un an). On retrouve néanmoins à peu près cette année le niveau de 1999, ce qui représente depuis huit ans un chiffre stable d'environ **10 000 interventions par jour.**

(1) http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/statistiques/securite_civile

En nombre d'interventions, les incendies représentaient 9,4 %, les accidents de la circulation 8 %, le secours à victime et l'aide à personne 64 % et les autres opérations 18 % (protection des biens, faits d'animaux, fuites d'eau et de gaz, inondations, ouvertures de porte, dégagements de voie publique...). En pondérant les interventions par le temps passé et le nombre d'hommes, les incendies représentent 25 % et les secours à victime et l'aide à personne 42 %.

L'activité traditionnelle du sapeur pompier, son cœur de métier, « soldat du feu », est donc maintenant devenue secondaire par rapport aux secours à personne. Cette évolution correspond certainement aux besoins et n'est pas critiquable en soi. Mais les services d'incendie et de secours continuent à être organisés avec les sujétions et les avantages de leur activité qui prévalait jadis. **Il faut tirer les conséquences du fait que les services d'incendie et de secours voient converger une grande partie de leur activité avec celle des ambulanciers :** sujétions horaires, sapeurs pompiers volontaires, contreparties statutaires des sapeurs pompiers professionnels (indemnités de risque, retraite à 55 ans...), coordination avec les autres acteurs de secours (services médicaux notamment).

b) Les dépenses continuent à augmenter fortement

Les comptes administratifs des SDIS totalisent un coût de **4,2 milliards d'euros en 2006** pour l'ensemble de la France (hors les bataillons militaires de Paris et Marseille). Les dépenses de fonctionnement représentent 77 % et celles d'investissement 23 %. **Les dépenses de personnel** représentent 72 % des dépenses de fonctionnement, soit **55 % des dépenses totales**.

LES DÉPENSES DES SDIS

(en millions d'euros et %)

		Fonctionnement	Investissement	Total	Évolution annuelle (%)	Évolution cumulée depuis 1996 (%)	Évolution cumulée depuis 2001 (%)
1996	CA	968,16	285,54	1 253,64			
1997	CA	1 066,87	273,56	1 340,43	6,9	6,9	
1998	CA	1 173,90	309,49	1 483,39	10,7	18,3	
1999	CA	1 477,27	315,86	1 793,13	20,9	43	
2000	CA	2 046,13	382,43	2 428,56	35,4	93,	
2001	CA	2 463,85	519,93	2 983,78	22,9	138	
2002	CA	2 589,38	666,37	3 255,75	9,1	159,7	9,1
2003	CA	2 806,83	667,64	3 474,47	6,7	177,1	16,4
2004	CA	2 898,99	708,96	3 607,95	3,8	187,8	20,9
2005	CA	3 086,85	766,87	3 853,71	6,8	207,4	29,2
2006	CA	3 357,99	889,65	4 247,64	10,2	238,8	42,4
2007	BP	3 785,16	1292,65	5 077,81	19,5	305	70,2
2006	BP	3 611,11	1103	4 714,11			
2007	BP	3 785,16	1292,65	5 077,81	7,7		

CA : comptes administratifs

BP : budgets primitifs

Source : DDSC

Le tableau ci-dessus montre l'augmentation importante des dépenses des SDIS depuis 10 ans. Une part certaine de cette évolution peut être expliquée par la départementalisation à partir de 1996, qui a permis d'individualiser tous les coûts supportés par les collectivités et qui, malheureusement, **a rendu la dépense plus anonyme en l'éloignant du maire**. Chaque commune, chaque ville a voulu sa caserne équipée, avec ses contingents de sapeurs pompiers. L'évolution à partir de 2002 s'explique aussi par les effets de la réduction du temps de travail (passage aux 35 heures), qui s'est étalé sur deux ou trois ans. Mais comment expliquer et justifier les évolutions des comptes administratifs en 2005 (+6,8 %) et en 2006 (+ 10,2 %) ? Comment expliquer l'augmentation de 7,7 % des budgets primitifs entre 2006 et 2007 ? **Notre Rapporteur spécial estime que de telles augmentations rendent l'effort contributif de nos concitoyens difficilement supportable. Ces dépenses font défaut dans d'autres secteurs tout aussi prioritaires de l'action locale. Il faut maintenant faire une pause dans les dépenses, en engageant un mouvement de regroupement des casernes et en cessant les recrutements.**

Notre Rapporteur spécial souligne le problème chronique de budgétisation des SDIS. En effet, les budgets primitifs présentés par les SDIS et adoptés par les conseils généraux ne sont jamais intégralement consommés. Ainsi en 2006 les budgets primitifs étaient de 4,7 milliards d'euros et les comptes administratifs de 4,2 milliards d'euros seulement. Les dépenses des SDIS dépassent même les **5 milliards d'euros dans les budgets primitifs pour 2007 ! L'augmentation du budget primitif de 2007 par rapport au compte administratif de 2006 est de presque 20 %...** La responsabilité de cet état de fait est sans doute partagée entre les SDIS, qui demandent toujours plus, et les conseils généraux, qui acceptent ces demandes.

Le tableau ci-après présente les dépenses des SDIS par habitant dans les comptes administratifs pour 2006. En moyenne nationale il s'agit d'une dépense de **82 euros par habitant**. Dans certains départements, cette dépense représente un prélèvement qui peut être **supérieur à celui de la taxe d'habitation pour une famille de quatre personnes**.

DÉPENSES DES SDIS PAR HABITANT EN 2006

(en euros)

N°	Départements	Fonctionnement	Investissement	Total
01	Ain	57,02	20,12	77,14
02	Aisne	58,50	7,98	66,48
03	Allier	55,14	21,18	76,32
04	Alpes-de-Haute-Provence	69,35	29,60	98,96
05	Hautes-Alpes	68,06	14,41	82,47
06	Alpes-Maritimes	112,55	10,93	123,48
07	Ardèche	59,51	16,22	75,73
08	Ardennes	51,02	16,75	67,76
09	Ariège	54,66	34,84	89,51
10	Aube	34,84	6,42	41,25
11	Aude	69,09	12,55	81,63
12	Aveyron	42,43	13,62	56,05

N°	Départements	Fonctionnement	Investissement	Total
13	Bouches-du-Rhône (hors BMPM)	104,48	16,24	120,71
14	Calvados	57,03	9,66	66,68
15	Cantal	65,00	20,96	85,96
16	Charente	58,26	9,84	68,10
17	Charente-Maritime	56,41	17,59	74,00
18	Cher	64,56	37,15	101,71
19	Corrèze	66,34	34,24	100,58
21	Côte d'Or	49,10	13,71	62,81
22	Côtes-d'Armor	48,41	16,85	65,26
23	Creuse	55,59	14,23	69,81
24	Dordogne	60,02	23,06	83,09
25	Doubs	64,84	13,93	78,78
26	Drôme	60,75	21,56	82,32
27	Eure	50,13	12,74	62,88
28	Eure-et-Loir	63,77	14,21	77,98
29	Finistère	46,79	20,31	67,10
2A	Corse-du-Sud	164,28	25,51	189,79
2B	Haute-Corse	302,07	30,72	332,79
30	Gard	90,39	45,15	135,54
31	Haute-Garonne	48,06	9,17	57,24
32	Gers	54,67	25,48	80,14
33	Gironde	97,88	17,55	115,43
34	Hérault	63,80	17,38	81,18
35	Ille-et-Vilaine	61,28	13,76	75,05
36	Indre	45,63	22,14	67,78
37	Indre-et-Loire	50,06	23,60	73,65
38	Isère	61,15	13,84	75,00
39	Jura	50,42	11,03	61,45
40	Landes	73,41	35,57	108,98
41	Loir-et-Cher	57,46	13,58	71,03
42	Loire	59,71	26,05	85,76
43	Haute-Loire	55,41	19,55	74,96
44	Loire-Atlantique	67,96	24,27	92,24
45	Loiret	58,87	24,18	83,05
46	Lot	54,34	43,09	97,42
47	Lot-et-Garonne	57,31	11,31	68,62
48	Lozère	53,71	14,35	68,06
49	Maine-et-Loire	49,07	17,58	66,65
50	Manche	50,63	28,04	78,66
51	Marne	46,35	8,61	54,96
52	Haute-Marne	58,01	7,24	65,26
53	Mayenne	46,93	17,10	64,03
54	Meurthe-et-Moselle	49,46	10,78	60,24
55	Meuse	51,56	33,17	84,74
56	Morbihan	52,01	9,08	61,09
57	Moselle	46,34	9,66	56,00
58	Nièvre	61,13	12,13	73,27
59	Nord	55,59	12,96	68,55
60	Oise	57,88	18,65	76,53
61	Orne	36,35	13,26	49,61
62	Pas-de-Calais	51,19	12,57	63,76
63	Puy-de-Dôme	64,11	21,43	85,54
64	Pyrénées-Atlantiques	62,21	17,36	79,57
65	Hautes-Pyrénées	65,38	21,33	86,71
66	Pyrénées-Orientales	69,19	23,69	92,88
67	Bas-Rhin	48,24	16,23	64,47
68	Haut-Rhin	44,28	9,35	53,63

N°	Départements	Fonctionnement	Investissement	Total
69	Rhône	70,43	20,13	90,56
70	Haute-Saône	38,15	17,52	55,68
71	Saône-et-Loire	54,94	23,68	78,62
72	Sarthe	44,85	19,92	64,77
73	Savoie	96,03	13,23	109,26
74	Haute-Savoie	72,89	38,16	111,05
76	Seine-Maritime	51,92	9,41	61,33
77	Seine-et-Marne	84,58	19,02	103,59
78	Yvelines	63,26	9,48	72,74
79	Deux-Sèvres	51,81	13,85	65,66
80	Somme	53,60	8,94	62,55
81	Tarn	59,30	12,86	72,16
82	Tarn-et-Garonne	49,33	22,40	71,72
83	Var	88,62	14,61	103,22
84	Vaucluse	82,93	11,71	94,64
85	Vendée	44,60	14,77	59,37
86	Vienne	39,59	15,59	55,18
87	Haute-Vienne	49,25	15,39	64,64
88	Vosges	55,65	14,14	69,79
89	Yonne	53,61	9,41	63,02
90	Territoire-de-Belfort	69,26	27,57	96,83
91	Essonne	74,53	17,94	92,47
95	Val-d'Oise	75,23	19,47	94,70
971	Guadeloupe	54,72	10,47	65,19
972	Martinique	51,50	5,99	57,49
973	Guyane	96,15	25,17	121,31
974	La Réunion	82,31	11,94	94,25
	Total	63,61	18,03	81,64

Source : comptes administratifs, DDSC

c) Le financement pèse lourdement sur les départements et les communes

Le financement des SDIS est prévu par l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales à partir des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des départements. Aux termes de cet article, il appartient au conseil d'administration du SDIS de fixer le montant des contributions des communes et des EPCI. S'agissant des contributions du département, la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a apporté une modification importante dans le financement des SDIS dans la mesure où elle permet désormais au conseil général de fixer lui-même le montant de sa contribution au budget du SDIS, au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service au cours de l'année à venir, adopté par le conseil d'administration de celui-ci.

Par ailleurs, pour maîtriser une évolution jugée trop forte de la dépense, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a prévu de plafonner l'évolution des contributions à hauteur de l'indice des prix à la consommation et de les remplacer à compter du 1^{er} janvier 2006 (échéance reportée au 1^{er} janvier 2008 par la loi de modernisation de la sécurité civile puis au 1^{er} janvier 2010 par la LFR pour 2006) par un prélèvement opéré sur la dotation forfaitaire et la dotation d'intercommunalité.

En application de la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, qui a tracé le cadre juridique de la gestion départementalisée des SDIS, les transferts obligatoires ont été effectués dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi, et sont donc effectifs depuis le 4 mai 2001. Le coût à l'issue du processus de départementalisation apparaît donc pour la première fois dans les budgets primitifs des SDIS pour l'année 2002.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS VERSÉES AUX SDIS

(en euros et %)

	Département	Communes + EPCI	Total	% Département	% Communes + EPCI	Évolution département (%)	Évolution Communes + EPCI (%)	Évolution du total (%)
2000	893 561 725	1 166 657 488	2 060 219 214	43	57			
2001	992 080 045	1 417 785 635	2 409 865 680	41	59	11	22	17
2002	1 146 564 878	1 533 586 686	2 680 151 564	43	57	16	8	11
2003	1 338 634 382	1 552 974 106	2 891 608 488	46	54	17	1	8
2004	1 492 905 557	1 583 348 431	3 076 253 988	49	51	12	2	6
2005	1 678 082 952	1 615 806 053	3 293 889 005	51	49	12	2	7
2006	1 848 444 495	1 644 825 099	3 493 269 594	53	47	10	2	6
2007	1 954 792 309	1 655 581 935	3 610 374 244	54	46	6	1	3

NB : Pour les années 2006 et 2007, les montants indiqués sont issus des Budgets primitifs.

Source : DDSC

Il ressort du tableau ci-dessus que **les contributions des collectivités aux SDIS ont augmenté de 6 % en 2006 ; elles devraient croître de 3 % en 2007** (budgets primitifs). Votre Rapporteur spécial regrette, une nouvelle fois, que l'idée de **mentionner sur la feuille d'impôts locaux la part qui finance les SDIS** soit rejetée par le ministère des Finances. Cela permettrait pourtant une **prise de conscience**, en comparant les SDIS entre eux et en **informant nos concitoyens**. Une réflexion devra aussi s'engager sur la **fiscalisation** de ces dépenses de sécurité civile, aujourd'hui portées uniquement par les collectivités territoriales.

S'agissant de la **suppression des contributions communales** prévue par les articles 121 et 122 de la loi du 27 février 2002, le groupe de travail issu de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, a proposé le report au 1^{er} janvier 2010 de ce dispositif, suivi en cela par la Conférence dans sa séance plénière du 26 septembre 2006. Cette disposition a fait l'objet de l'article 162 de la loi de finances rectificative pour 2006. En effet, un nouveau report de l'échéance s'est avéré nécessaire compte tenu des difficultés d'ordre technique et politique apparues pour sa mise en œuvre.

En premier lieu, les modalités de débasage de la DGF des communes et d'augmentation de celle des départements doivent être modifiées, compte tenu de la réforme de la DGF intervenue en 2004 et 2005 qui a complètement modifié l'architecture de cette dotation. En second lieu, les simulations effectuées à la suite du recensement des contributions communales au budget des SDIS ont fait apparaître que pour plus de 4 000 communes et 300 EPCI, le montant,

respectivement, de leur complément de garantie et de leur dotation de compensation est inférieur à celui du contingent incendie. Dès lors, un prélèvement annuel sur les ressources fiscales de ces collectivités, estimé à 88 millions d'euros pour les communes, et à 54 millions d'euros pour les EPCI, serait nécessaire.

De plus, le législateur de 2002 a posé le principe d'une double péréquation, entre les communes et entre les départements, sans en définir les modalités et le financement. En effet, l'article 122 de la loi du 27 février 2002 prévoit qu'une « loi ultérieure » doit définir les conditions dans lesquelles la diminution de la dotation forfaitaire doit être modulée pour tenir compte des différences de richesse entre les communes et de leur éligibilité à la dotation de solidarité urbaine ou à la dotation de solidarité rurale. De même, cette « loi ultérieure » doit définir les modalités de péréquation entre les départements en fonction des charges que représente le fonctionnement du SDIS et de la participation des communes avant la promulgation de la loi du 27 février 2002. Or, ce principe de péréquation devant accompagner la suppression des contingents communaux ne fait pas consensus parmi les élus.

Aux difficultés techniques évoquées ci-dessus, s'ajoutent des difficultés d'ordre politique : en effet, nombre d'élus estiment désormais que la suppression des contingents communaux n'est pas souhaitable, car cette mesure conduirait à un désengagement des maires pour les services d'incendie et de secours, alors qu'ils détiennent, en tant qu'autorité de police, un rôle de premier plan envers la population, dans les situations de crise, et dans l'action en faveur du développement du volontariat.

Compte tenu de ces difficultés, il a été proposé l'installation d'une mission d'évaluation du dispositif de mise en œuvre des articles 121 et 122 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui serait menée conjointement par l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des finances. Cette mission devrait rendre, dans un délai de six mois, un rapport qui sera examiné en Conférence nationale des services d'incendie et de secours.

d) La coopération interdépartementale n'a pas encore pris forme

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a donné aux SDIS la possibilité de créer un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours (EPIDIS), dans des domaines comme la formation ou l'acquisition des matériels d'incendie et de secours qui semblent être ceux dans lesquels la mutualisation aurait les effets les plus positifs.

Afin de faciliter la création d'EPIDIS, la DDSC a offert son soutien, notamment juridique, aux acteurs locaux, et une circulaire a été adressée en mai 2006. Pour autant, cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre. Les raisons d'une telle situation peuvent tenir au fait que la création de l'EPIDIS

nécessite un consensus entre les SDIS qui le constituent, d'une part, sur le choix des compétences et attributions et d'autre part, sur la constitution de l'équipe de direction de l'établissement. Par ailleurs, de nombreux élus s'interrogent sur un éventuel alourdissement des structures et un dessaisissement de leurs compétences.

Toutefois, un accord de partenariat a été signé le 15 juin 2006 entre les SDIS du Bas-Rhin et du Haut-Rhin afin de définir les instruments utiles à la création éventuelle d'un EPIDIS. Ce projet progresse, et les deux partenaires sont actuellement en phase de définition des moyens susceptibles d'être mis en commun par les deux SDIS. Plusieurs axes de réflexion sont en cours : il en est ainsi de la mise en commun du programme ANTARÈS et des transmissions, de la mutualisation d'achats d'équipements lourds, la mutualisation de plateaux techniques de formation, et également du développement des relations transfrontalières et de la coopération internationale. Dès l'achèvement de la phase de mise au point des conditions techniques de création d'un EPIDIS compétent dans les domaines précités, le projet sera soumis aux élus des conseils d'administration des deux SDIS concernés, auxquels la décision de création reviendra.

S'agissant de l'établissement public spécifique institué par l'article 63 de la loi de modernisation de la sécurité civile, l'Entente interdépartementale pour la protection de la forêt méditerranéenne qui regroupait les départements du sud-est, est en voie de transformation afin de répondre aux critères de l'établissement public prévu par l'article 63 de la loi. Ainsi, les départements de Corse, Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA), de Languedoc-Roussillon et l'Ardèche ont délibéré pour adhérer au futur établissement, de même que les SDIS de ces départements. La collectivité de Corse a également délibéré dans ce sens. La région PACA devrait prendre prochainement une délibération dans ce sens. Dès lors, l'établissement public devrait pouvoir être constitué avant la fin de l'année 2007 par arrêté du préfet de zone de défense Sud, après consultation des préfets des autres départements concernés.

e) Pour une démarche de performance

Les actions engagées par la DDSC pour favoriser la définition de **spécifications communes des matériels** et la **mutualisation des achats** entre les SDIS sont de plusieurs ordres.

– Définition de **spécifications communes des matériels**

Mise en place de guides d'achats : le but est de faciliter et de simplifier l'achat public ; il vise également à uniformiser les appels d'offres afin d'aider et de simplifier le travail des acheteurs et faciliter la compréhension des industriels.

Création de deux commissions spécifiques dans le domaine des matériels et des équipements qui ont pour missions de : vérifier les caractéristiques propres à garantir l'aptitude à la mission et aux modes opératoires des équipements et

matériels neufs de sécurité civile, compte tenu de leurs performances et de la réglementation nationale définie dans des référentiels techniques approuvés par le ministre de l'intérieur ; donner un avis au ministre sur l'opportunité de préconiser un équipement ou un matériel et le référencer dans la liste des équipements et des matériels de sécurité civile reconnus aptes à la mission ainsi qu'aux modes opératoires des services d'incendie et de secours et des unités militaires spécialisées ; se prononcer sur toutes questions relatives aux équipements et matériels de sécurité civile qui lui sont soumis.

Mise en place d'une procédure de préconisation : elle aide les acquéreurs dans le choix des matériels et garantit notamment leur aptitude à l'emploi ; elle permet également de garantir l'adéquation d'un matériel aux missions de sécurité civile, sans déroger aux exigences légales prévues pour la passation des marchés publics, cette préconisation s'appuie sur une certification volontaire délivrée par un organisme qualifié de « tiers partie », basée sur des référentiels techniques.

Élaboration de référentiels techniques : ces documents sont élaborés par la DDSC. Ils viennent, en complément des normes soit en l'absence de textes réglementaires ou normatifs, ils définissent les équipements et matériels utilisés par les sapeurs-pompiers.

– Mutualisation

Les avantages offerts par la mutualisation des achats (économies d'échelle, acheteurs spécialisés...) incitent les services départementaux à recourir à la mutualisation. Ainsi, en 2006, 13 SDIS ont déclaré avoir effectué des achats groupés, dans le cadre interdépartemental ou via l'UGAP, qui ont concerné des véhicules (véhicule de secours et d'assistance aux victimes, fourgon-pompe-tonne, camion citerne feux de forêts) ou des équipements de protection individuelle.

Votre Rapporteur spécial estime que ces efforts de mutualisation doivent être renforcés et encourage la DDSC à poursuivre dans cette voie. Il s'agit d'une source majeure d'économies potentielles. Les SDIS devront ensuite s'engager dans cette démarche. Si ce processus n'avancait pas suffisamment rapidement, votre Rapporteur spécial en serait amené à demander l'élaboration d'un texte réglementaire rendant la mutualisation obligatoire.

Il faut aller au-delà, par la définition et la mise en œuvre d'une démarche de performance.

L'édition 2007 des statistiques relatives aux SDIS a été publiée en juin dernier. Elle a été transmise à tous les membres de la CNSIS, aux présidents des conseils généraux ainsi qu'aux présidents des conseils d'administration des établissements publics. Par rapport à l'édition 2006, certaines rubriques ont été ajoutées : il en est ainsi notamment de l'armement des SDIS, ou du coût unitaire de certains matériels (engins, équipements de protection individuelle). Ainsi,

chaque SDIS est désormais en mesure de se situer par référence à la moyenne des SDIS de sa catégorie, ou par référence au coût moyen unitaire des matériels. Cette nouvelle approche vise à fournir aux élus un outil d'évaluation permettant d'éclairer les décisions locales qu'il s'agisse des missions exercées par les SDIS, des effectifs, de l'organisation des corps départementaux ou des moyens budgétaires et matériels mis en œuvre.

Par ailleurs, la **plaquette financière** annuelle est en cours d'élaboration et sera diffusée au mois d'octobre. Cette plaquette sera désormais réalisée en collaboration avec la direction générale de la comptabilité publique afin de mettre à disposition des décideurs locaux, sur la base de référentiels harmonisés, de nouveaux ratios de gestion, des comparatifs entre les SDIS et les autres collectivités, dont les départements (évolution des dépenses de fonctionnement, taux d'endettement, dépenses de personnels...)

En 2005 a été décidée la mise en œuvre d'un outil unifié et moderne de recueil et de traitement de l'information statistique relative aux SDIS, dénommé « **infosdis** ». Cet outil est en constante évolution afin de recueillir, sur une base déclarative, les informations de toute nature relatives aux SDIS. Il centralise 1 400 indicateurs élémentaires par département et permet pour chaque valeur, de situer un service départemental dans un cadre national, zonal ou régional.

Par ailleurs, ont été créés en 2006, sur le site « infosdis » précité, des forums thématiques permettant d'initier une démarche de **mutualisation des expériences et pratiques locales**. Cet outil fera l'objet d'une évaluation spécifique à l'issue de sa première année de fonctionnement. On peut toutefois indiquer que si cet outil semble être numériquement un succès (plus de 550 inscriptions enregistrées) il peine pour l'heure à attirer, au-delà de la sphère des chefs de service départementaux, les directeurs départementaux et les élus locaux.

Les deux axes de traitement des données déjà identifiés en 2006 sont renforcés en 2007. L'élaboration **d'indicateurs** facilitant les comparaisons entre SDIS comparables (la strate d'appartenance des SDIS) se poursuit et doit permettre une mise en perspective des évolutions de chaque SDIS. La plaquette 2007 (données portant sur l'année 2006) des SDIS intègre plusieurs **informations relatives aux coûts dont ceux des matériels**. Cette rubrique fera l'objet en 2008 d'un effort particulier afin d'améliorer les informations disponibles et d'en tirer les conséquences.

Les indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours (INSIS), actuellement en cours d'élaboration, sont un début de réponse à la problématique de la **mesure de la performance**. Les travaux menés par la DDSC visent à définir des indicateurs permettant de commencer à mesurer la gestion par la performance de l'ensemble des SDIS. L'expérimentation doit aboutir à la production courant 2008, d'une première série de résultats qui devront être fiabilisés dans le temps. En effet, au-delà de l'hétérogénéité des SDIS et des politiques locales qui peuvent

influer sur les chiffres retenus, c'est bien une lecture temporelle de l'évolution des indicateurs d'un SDIS qui permettra de voir les tendances et les résultats des politiques retenues.

D'autre part, les **travaux menés en commun avec la DGCP** doivent permettre la production fin 2007 d'une plaquette d'**analyse des comptes administratifs** des SDIS utilisant des **référentiels communs**. Cette production fera l'objet d'une diffusion la plus large possible permettant l'information de l'ensemble des responsables concernés.

L'ensemble des outils détaillés ci dessus, vise à **donner aux décideurs locaux des référentiels communs facilitant les comparaisons et permettant d'orienter les décisions**.

De plus, afin de répondre à la fonction assignée dans la loi du 13 août 2004 sur la modernisation de la sécurité civile (« *L'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne les moyens* »), la DDSC a mis en place en 2005, au sein de sa sous-direction des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours, un **bureau du métier de sapeur-pompier, de la formation et des équipements chargé de la définition des référentiels nationaux destinés au SDIS**. Les travaux de ce bureau s'articulent autour de trois axes majeurs :

– **définition des doctrines et des techniques professionnelles** : guides nationaux de référence des techniques professionnelles, notes d'information opérationnelle, circulaires techniques, etc. ;

– **définition des matériels et des équipements** des SDIS : normes, notes d'information technique ;

– **définition des emplois et des formations** du métier de sapeur-pompier : guides nationaux de référence des emplois et des formations, scénarios pédagogiques de formation, etc.

L'ensemble des documents réglementaires, produits dans chacun de ces cadres, permet de garantir, sur le plan national, l'unicité de doctrine, d'équipement et de techniques d'intervention des différents SDIS nécessitée par les contraintes opérationnelles (renforts inter-SDIS nécessitant une « culture » commune), de ressources humaines (mobilité des agents, formation réglementaire) et de coût (uniformisation des matériels et équipements source d'économie).

Votre Rapporteur spécial se félicite de ces efforts importants entrepris par la DDSC dans le sens de la définition et de la mise en œuvre d'une stratégie de performance. Il s'agit d'une entreprise qui doit se prolonger sur plusieurs années.

3.– Les sapeurs pompiers professionnels

a) Des effectifs qui continuent à augmenter

En 2006, on dénombre 37 677 sapeurs pompiers professionnels (SPP), 12 200 militaires (Paris et Marseille) et 201 800 volontaires. Parmi les effectifs des bataillons militaires à Paris et à Marseille, le BSPP en totalise 7 900 (2005) et 8 224 (2006), le BMPM 2 425 (2005) et 2 454 (2006). **Entre 2006 et 2007**, le nombre de SPP a **augmenté de 258** sapeurs pompiers. L'augmentation est certes moins forte qu'entre 2005 et 2006 (+ 958), mais elle continue. Les dernières **estimations provisoires**, effectuées par la DDSC, montrent que **l'effectif total de 38 000 SPP a été dépassé dans notre pays en septembre 2007. Ils ont augmenté de plus de 10 000 en dix ans.**

Le tableau ci-après montre les effectifs depuis 1997.

EFFECTIFS DES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS

	Effectif	Évolution annuelle
1997	27 899	
1998	28 369	+ 470
1999	28 924	+ 555
2000	30 534	+ 1 610
2001	31 669	+ 1 135
2002	33 529	+ 1 860
2003	35 172	+ 1 643
2004	36 461	+ 1 289
2005	37 419	+ 958
2006	37 677	+ 258

Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles

Le tableau ci-après présente les effectifs de sapeurs pompiers professionnels par département.

EFFECTIFS DE SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS PAR DÉPARTEMENT

N°	Département	2005	2006
1	Ain	231	231
2	Aisne	334	334
3	Allier	222	221
4	Alpes-de-Haute-Provence	35	37
5	Hautes-Alpes	50	53
6	Alpes-Maritimes	1315	1303
7	Ardèche	108	116
8	Ardennes	112	111
9	Ariège	46	49
10	Aube	113	110
11	Aude	171	174
12	Aveyron	109	112
13	Bouches-du-Rhône	1128	1104
14	Calvados	382	395
15	Cantal	102	99
16	Charente	238	238

17	Charente-Maritime	324	323
18	Cher	209	210
19	Corrèze	144	153
21	Côte-d'Or	290	291
22	Côtes-d'Armor	216	225
23	Creuse	45	45
24	Dordogne	224	224
25	Doubs	361	360
26	Drôme	287	288
27	Eure	233	242
28	Eure-et-Loir	234	228
29	Finistère	426	433
2a	Corse-du-Sud (*)	181	154
2b	Haute-Corse	274	270
30	Gard	621	628
31	Haute-Garonne	716	717
32	Gers	55	59
33	Gironde	1715	1757
34	Hérault	634	634
35	Ille-et-Vilaine	589	585
36	Indre	122	122
37	Indre-et-Loire	301	310
38	Isère	684	751
39	Jura	90	87
40	Landes	310	308
41	Loir-et-Cher	208	207
42	Loire	540	540
43	Haute-Loire	91	91
44	Loire-Atlantique	724	724
45	Loiret	416	447
46	Lot	59	60
47	Lot-et-Garonne	182	189
48	Lozère	5	5
49	Maine-et-Loire	442	444
50	Manche	220	228
51	Marne	357	357
52	Haute-Marne	115	114
53	Mayenne	109	108
54	Meurthe-et-Moselle	484	474
55	Meuse	62	60
56	Morbihan	278	287
57	Moselle	607	600
58	Nièvre	150	147
59	Nord	1850	1933
60	Oise	538	560
61	Orne	81	81
62	Pas-de-Calais	946	963
63	Puy-de-Dôme	410	414
64	Pyrénées-Atlantiques	456	452
65	Hautes-Pyrénées	141	144
66	Pyrénées-Orientales	223	245
67	Bas-Rhin	571	576
68	Haut-Rhin	353	350
69	Rhône	1366	1332
70	Haute-Saône	100	98
71	Saône-et-Loire	308	308
72	Sarthe	259	263
73	Savoie	408	401
74	Haute-Savoie	456	475
76	Seine-Maritime	795	811

77	Seine-et-Marne	1114	1121
78	Yvelines	1177	1198
79	Deux-Sèvres	209	213
80	Somme	369	374
81	Tarn	237	238
82	Tarn-et-Garonne	103	104
83	Var	842	875
84	Vaucluse	493	485
85	Vendée	218	223
86	Vienne	170	172
87	Haute-Vienne	211	216
88	Vosges	136	137
89	Yonne	234	227
90	Territoire de Belfort	115	121
91	Essonne	1084	1048
95	Val-d'Oise	1085	1032
971	Guadeloupe	301	297
972	Martinique	252	265
973	Guyane	191	193
974	Réunion	587	559
	Total	37.419	37.677

(*) Données non communiquées en 2006 et évaluées à la moyenne de la catégorie

Source : DDSC

b) La durée et l'organisation du temps de travail ne connaissent pas d'évolution notable

Le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des SPP autorise les SDIS à conserver des cycles de travail de 24 heures consécutives en fixant une durée équivalente à la durée légale annuelle du temps de travail. Cette durée équivalente doit être comprise entre 2 160 heures et 2 400 heures.

Les SPP bénéficient donc, selon le SDIS auquel ils appartiennent, du régime de travail de droit commun, d'un régime de travail de 12 heures ou bien de 24 heures tout en laissant la possibilité aux employeurs de combiner différents cycles de travail selon les besoins du service.

Votre Rapporteur spécial rappelle que la conséquence du décret de 2001 est que, sur la base de gardes de 24 heures, les SPP effectuent entre **90 et 100 jours de garde par an**. A contrario, **vos Rapporteur spécial compte que les sapeurs pompiers professionnels sont 270 jours par an hors de leur lieu de travail...** Mais rien n'indique dans le décret de 2001, pas plus que dans les autres textes réglementaires, que l'on doive faire des gardes de 24 heures ; au contraire, le décret de 2001 les considère comme **l'exception**. D'ailleurs nous savons que ces durées de travail extrêmes font l'objet d'un encadrement au niveau européen. Or entre 23 heures et 6 heures du matin, il y a très peu d'interventions, et qu'il serait donc possible d'alléger les casernes à ce moment-là. Les organisations syndicales de sapeurs pompiers sont très attachées aux gardes de 24 heures, mais la logique voudrait donc que les **gardes évoluent vers des durées moins longues de 12, 10, voire 8 heures**. **Les statistiques tenues par la DDSC montrent une évolution mais encore trop lente.**

Le décret du 31 décembre 2001 a également prévu la création d'une commission nationale présidée par le ministre de l'Intérieur, composée des représentants des organes délibérants et de représentants des personnels, qui a été chargée d'évaluer, **avant le 1^{er} juin 2007**, l'impact des mesures proposées par l'article 3 du présent décret relatif au régime de travail des gardes de 24 heures. Cette commission s'est réunie à plusieurs reprises au cours du printemps 2007. Ces réunions ont été consacrées à l'examen des aspects juridiques, économiques et organisationnels du régime de travail des SPP. Le sujet du temps de travail a également été abordé sous l'angle de l'ergonomie des pratiques professionnelles et des contraintes opérationnelles. Les discussions au sein de cette commission ont porté principalement sur le régime d'équivalence ainsi que sur le travail de nuit et la santé au travail des SPP. Le rapport d'évaluation du régime de travail des SPP doit être présenté au cours de l'automne prochain à la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS). **Nous devons tous être conscients qu'il convient d'inverser la tendance à la hausse des coûts, dont l'origine provient, pour une part importante, de l'accroissement des effectifs.**

c) Le coût annuel d'un sapeur pompier professionnel

Le coût salarial moyen annuel d'un sapeur-pompier professionnel, correspondant au coût total des agents rapporté à leur nombre, s'élevait au 31 décembre 2006 à 38 915 euros (52 815 euros pour les officiers, 40 080 euros pour les sous-officiers et 32 230 euros pour les sapeurs et caporaux).

COÛT ANNUEL DES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS EN 2006

(en euros)

Grades	Effectifs 2006	Coût annuel d'un SPP
Colonel	136	92 368
Lieutenant-colonel	404	71 916
Commandant	664	67 453
Capitaine	1638	54 345
Lieutenant	897	47 379
Major	2726	45 310
Total officiers	6465	
Adjudant	5822	41 115
Sergent	9310	39 431
Total sous-officiers	15132	
Caporal et sapeur	16080	32 230
Total général	37677	

Source : DDSC

Le ministère de l'Intérieur calcule que les sapeurs-pompiers professionnels coûtent, à grade équivalent, 33 % à 45 % plus cher que les fonctionnaires de l'État ou territoriaux.

Avec 6 465 officiers et 15 132 sous-officiers sur un total de 37 677, le **taux d'encadrement est de 57,3 %**. Ce taux, qui est très proche de celui de l'an dernier (57,8 %), est trop élevé pour être efficace. Il montre une propension à la

multiplication des promotions par un processus décisionnel qui reste au niveau départemental.

d) Le déroulement de carrière

- Plusieurs réformes statutaires ont été menées à leur terme au cours de l'année 2006 :

– la création d'un cadre d'emplois de catégorie A pour les infirmiers de SPP : le décret n° 2006-1622 du 19 décembre 2006 crée un statut particulier pour les infirmiers d'encadrement de SPP, cadres de santé à part entière, qui s'inscrit dans le sens de la préservation de l'unité de la fonction publique territoriale. La création de ce cadre d'emplois va contribuer à renforcer l'action des services de santé et de secours médicaux avec un meilleur encadrement des professionnels et des volontaires et de promouvoir la santé au travail pour les personnels ;

– la réforme des modalités d'accès au grade de major : cette réforme a redéfini les principes d'emploi des majors ainsi que les modes d'accès à ce grade pour pérenniser ce dernier dans les meilleures conditions d'efficacité opérationnelle pour les SDIS. Le décret n° 2006-1622 du 19 décembre 2006 améliore les conditions d'accès au grade de major en distinguant pour les adjudants, une filière courte et une filière longue, et en permettant un recrutement plus favorable par la voie de la promotion interne, alimenté par un examen professionnel et une nomination au choix. Par ailleurs, l'accès des majors au grade de lieutenant, a été facilité en créant une possibilité d'avancement au choix.

- D'autres dossiers statutaires se sont achevés au cours de l'année 2007, et notamment :

– l'intégration et la titularisation des sapeurs-pompiers mahorais dans les cadres d'emplois de SPP : le décret n° 2007-1010 du 13 juin 2007 a été pris en application de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 pour que, d'ici le 31 décembre 2010, les sapeurs-pompiers de Mayotte (titulaires et non-titulaires sur emplois permanents) soient intégrés, dans les cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels. Ce décret permet d'intégrer directement les intéressés dans les grades de SPP équivalents à ceux qu'ils détiennent actuellement et le maintien du niveau de rémunération dont bénéficient actuellement ces agents (y compris la totalité des compléments de rémunération) ;

– la transposition des « accords Jacob » aux SPP non-officiers : le décret n° 2007-1011 du 13 juin 2007 transpose aux SPP le protocole d'accord d'amélioration des carrières dans la fonction publique signé le 25 janvier 2006, dit « accords Jacob ». Il tient compte de la spécificité du métier de SPP en maintenant la structure des carrières issue de la réforme de la filière de 2001, à l'exception de la fusion des grades de sapeur de 2^{ème} et 1^{ère} classe. S'agissant du grade de sergent et d'adjudant, l'amélioration des carrières intervient par l'ajout d'un échelon supplémentaire à chaque grille indiciaire, portant celle des sergents à l'indice brut 479 et celle des adjudants à 529 (au lieu de, respectivement 449 et 499

précédemment). Les dispositions indiciaires de ce décret ont pris effet à la date du 1^{er} novembre 2006 ;

– la transposition des directives 2001/19/CE et 2005/36/CE concernant le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles et l’ouverture au détachement des cadres d’emplois de SPP : le décret n° 2007-1012 du 13 juin 2007 répond à une mise en demeure de la Commission européenne, transformée en avis motivé le 23 mars 2007, d’appliquer aux sapeurs-pompiers professionnels, le droit communautaire relatif au système général de reconnaissance des qualifications professionnelles. Le décret du 13 juin 2007 a donc modifié les statuts particuliers des SPP pour les mettre en conformité avec ces directives ce qui a conduit, le 18 juillet 2007, au classement de la procédure à l’encontre de la France ;

– le décret définit également les modalités d’accueil en détachement des militaires, des fonctionnaires et des ressortissants communautaires dans les cadres d’emplois de SPP pour tenir compte des dispositions de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique et de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires. Ce texte sera complété à l’automne 2007 par un nouveau projet avalisé par le cabinet du Premier ministre en mai dernier permettant à tous les militaires d’être détachés.

- D’autres projets de réformes ont été engagés en 2007 :

– le reclassement des sapeurs-pompiers non-officiers dans le grade de major ou lieutenant : le décret n° 2002-870 du 3 mai 2002 détermine les modalités de reclassement de l’ensemble des fonctionnaires territoriaux de la catégorie C dans les cadres d’emplois de la catégorie B. Toutefois, les modalités de reclassement des sergents et des adjudants dans les grades de major et lieutenant n’ont pas été expressément établies par ce décret. Il en résulte qu’un sapeur-pompier relevant des échelles de rémunération normées (sapeur et caporal) peut actuellement bénéficier d’un reclassement indiciaire plus favorable au grade de lieutenant que celui auquel peut prétendre un sergent ou un adjudant. Un projet de décret pour instaurer des dispositions spécifiques de reclassement est actuellement en discussion ;

– le régime indemnitaire des infirmiers, médecins et pharmaciens de SPP : la revalorisation de leur régime indemnitaire se pose à l’occasion de la création d’un cadre d’emplois d’infirmier de catégorie A et du fait des difficultés de recrutement rencontrées par les SDIS. Un groupe de travail a formulé plusieurs propositions de nature à rapprocher le régime indemnitaire des infirmiers et des médecins de SPP des autres officiers et a fait l’objet d’un premier échange au sein de la CNSIS durant l’été 2007.

- Enfin, il est prévu de reprendre les discussions sur deux autres dossiers statutaires :

– s’agissant des élèves lieutenant, l’article 70 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 attribuait la qualité d’élève du CNFPT aux candidats admis aux concours de lieutenant de SPP. Toutefois, L’analyse des situations réelles des promotions d’officiers stagiaires, a permis de constater une diminution sensible de la rémunération globale et des avantages que subiraient les stagiaires concernés si le décret d’application était pris en l’état, conduisant au maintien l’ancien système de recrutement. Dans ce contexte, il est projeté de modifier ce dispositif législatif ;

– s’agissant des sapeurs-pompiers volontaires pouvant être recrutés par contrat sur le fondement de l’article 82 de la loi du 13 août 2004, les échanges n’ont pas permis d’aboutir à ce jour à un consensus sur un projet de décret d’application de ce dispositif. Les discussions avec les organisations syndicales seront reprises à l’automne 2007 en vue d’une publication d’un décret d’application début 2008.

- Le dispositif de **fin de carrière**

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a reconnu le caractère dangereux du métier et des missions de sapeur-pompier. Elle a également modifié les dispositions de la loi n° 2000-628 du 7 juillet 2000 pour mieux prendre en compte les situations de difficultés opérationnelles que peuvent rencontrer certains SPP âgés d’au moins cinquante ans.

Le projet de fin de carrière permet aux SPP, tout en conservant la catégorie active et la prime de feu, d’obtenir une affectation non opérationnelle au sein même du service départemental d’incendie et de secours (SDIS), de bénéficier d’un reclassement dans un autre corps ou cadre d’emplois de la fonction publique ou bien d’un congé pour raison opérationnelle pouvant prendre la forme, soit d’un congé avec faculté d’exercer une activité privée, soit d’un congé avec constitution de droits à pensions.

Le décret n° 2005-372 du 20 avril 2005 est venu préciser les modalités d’application du projet de fin de carrière applicable aux SPP. Il a également prévu une procédure paritaire annuelle d’évaluation de ce nouveau dispositif par la CNSIS.

Le projet de fin de carrière a ainsi fait l’objet d’une première évaluation annuelle lors de la Conférence nationale des services d’incendie et de secours du 28 novembre 2006. Au terme de la première année d’application, environ 200 sapeurs-pompiers professionnels ont pu bénéficier du nouveau dispositif. Les affectations non opérationnelles au sein même du SDIS représentent la mesure la plus utilisée et correspondent à une tradition de bon sens de gestion des ressources humaines.

Une nouvelle procédure paritaire d'évaluation du projet de fin de carrière sera organisée par la CNSIS au cours du second semestre 2007. **Votre Rapporteur spécial estime qu'en tout état de cause, les perspectives d'évolution de ce régime devront s'insérer dans le cadre national de l'évaluation de la loi n° 2003-775 du 23 août 2003 portant réforme des retraites, qui doit intervenir en 2008.**

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 16 octobre 2007 à 9 heures, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Sécurité civile*.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, le **Président Didier Migaud** a souhaité lui poser deux questions :

– Comment expliquer que les départements ne parviennent pas à contenir les dépenses des SDIS, alors que l'État a pu maîtriser les dépenses consacrées à la sécurité civile ?

– Les dépenses de personnel font l'objet dans le projet de loi de finances pour 2008 d'une prévision inférieure de 28 millions d'euros au montant 2007, alors que la mission compte seulement 35 équivalents temps plein travaillé en moins. Comment s'explique cette situation ?

Votre Rapporteur spécial a rappelé que la sécurité civile a été départementalisée entre 1996 et 2001. Le nombre moyen de gardes effectuées chaque année par les pompiers a reculé de 135 à 95, certains départements envisageant à terme de passer à 65 gardes par an. En parallèle, les effectifs ont considérablement augmenté : plus 10 000 en dix ans. En moyenne, chacun des 250 000 pompiers fait moins d'une sortie opérationnelle par jour de garde. De plus, les différents SDIS ne mutualisent pas leur matériel, chacun disposant de ses propres véhicules par exemple. La forte réduction des dépenses de personnel résulterait d'ajustements techniques explicables par les premières années d'application de la LOLF.

Le **Président Didier Migaud** a indiqué qu'il serait utile de savoir comment ont été exécutées en 2007 les dépenses de personnel de la mission *Sécurité civile*.

M. Michel Bouvard s'est déclaré satisfait par le fait que le Rapporteur spécial ait trouvé dans le rapport annuel de performances des informations utiles. Conformément au souhait du Rapporteur spécial, une amélioration du pilotage des SDIS est nécessaire. Il conviendrait par ailleurs de savoir quel est l'impact de l'inflation normative nationale sur l'augmentation des dépenses des SDIS. L'État continue à décider, y compris au plan local, alors que ce sont les collectivités qui financent. La Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) joue-t-elle son rôle de concertation préalable ? Les SDIS comptent un nombre croissant d'officiers, trop important au regard du nombre de sapeurs. Enfin, l'idée de confier aux SDIS le secours en montagne doit être fermement écartée : la qualité du travail réalisé par la gendarmerie de haute montagne est remarquable, pour un coût maîtrisé.

Le **Président Didier Migaud** a fait part de son accord avec cette dernière observation.

M. Jean Launay a souhaité évoquer l'organisation des SDIS, compte tenu de la distinction entre les sapeurs pompiers professionnels et les sapeurs pompiers volontaires. Les volontaires méritent de bénéficier d'une formation et même d'une progression de carrière. Le rapport numérique entre les professionnels et les volontaires est d'environ 1 à 8 dans le département du Lot. Il convient d'être circonspect quant au mouvement envisagé de regroupement des casernes de pompiers. En effet, la proximité des secours est indispensable pour que les interventions soient rapides et l'allongement des distances amoindrit l'efficacité des pompiers. Il a ajouté que depuis 18 ans, il est informé des questions relatives au SDIS comme élu, et qu'il a pu constater des différences notables en matière d'engagement financier des communes. L'inflation permanente des coûts impose que l'État reprenne le pilotage du recrutement des sapeurs pompiers professionnels, afin d'obtenir une meilleure maîtrise de la dépense au plan national. En effet, les sapeurs pompiers professionnels sont d'un emploi coûteux, notamment lorsqu'ils assurent les gardes de nuit.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx a confirmé, qu'à son point de vue, l'État doit être le garant d'une sécurité civile dont l'architecture institutionnelle est à revoir. En Gironde, où le risque incendie est très important, les interventions en cas de feu sont plus onéreuses que celles en matière d'aide à la personne. Il apparaît que l'application des 35 heures aboutit à une situation non acceptable : aucun sapeur pompier professionnel n'est présent en caserne la nuit et les volontaires qui les remplacent, lorsqu'ils doivent intervenir, doivent être appelés à leur domicile, ce qui rallonge les délais d'intervention. Parfois, les interventions tardives des pompiers suscitent les critiques de la population et le Président de la République a raison de souhaiter une meilleure coordination des différents services de secours à personne – centres d'appel –.

M. Pierre Morel-A-L'huissier a indiqué que le département de la Lozère comprenait 750 pompiers volontaires et seulement 5 professionnels. On constate un net tarissement du volontariat, nonobstant les incitations inscrites dans la loi sur le mécénat. Les collectivités locales devraient prendre des mesures d'incitation au volontariat des sapeurs pompiers alors que les réquisitions sont mises en échec par les entreprises.

Votre Rapporteur spécial a précisé que les effectifs des sapeurs pompiers professionnels et ceux des volontaires varient selon les départements puisque, à la différence de la Lozère, le Var comprend plus de 800 professionnels. Le manque de cohérence et de pilotage des services de sécurité civile se fait sentir puisque ce sont les sapeurs pompiers professionnels qui appellent en renfort les volontaires ou les professionnels des autres départements.

Sur la proposition de **votre Rapporteur spécial**, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Sécurité civile* et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

*

* *

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- 9 octobre 2007

M. Alexandre Jevakhoff, Directeur adjoint du cabinet de Mme Alliot-Marie, Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

M. Léonard Gourinat, Conseiller parlementaire de Mme Alliot-Marie

M. Henri Masse, Préfet, Directeur de la défense et de la sécurité civile (DDSC)

Mme Nathalie Marthien, Sous-directeur de l'administration et de la logistique, DDSC

M. Denis Jankowiak, Chef du bureau des affaires financières, Sous-direction de l'administration et de la logistique, DDSC

M. Philippe Deschamps, Adjoint au sous-directeur des sapeurs pompiers et acteurs de secours, DDSC

- 10 octobre 2007

M. François Lucas, Préfet et M. Vincent Richard, Direction du Budget, assistants de M. Alain Lambert, Sénateur, dans le groupe de travail « relations entre l'État et les collectivités locales » de la revue générale des politiques publiques

- 11 octobre 2007

M. Bernard Loïsele, Conseiller de la société Bombardier amphibie, et M. Alexandre de Montesquiou, Directeur associé.