



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 42
SÉCURITÉ CIVILE

Rapporteur spécial : M. Georges GINESTA

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
I.– LA SÉCURITÉ CIVILE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT	9
A.– LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	9
B.– UN PROJET DE BUDGET MAÎTRISÉ POUR 2009	10
1.– Les crédits et les emplois	10
<i>a) Les crédits et leur justification</i>	10
<i>b) La programmation pluriannuelle 2009-2011</i>	15
<i>c) L'ENSOSP</i>	16
<i>d) Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI)</i>	17
<i>e) L'effort de modération du plafond d'emploi</i>	19
2.– La mise en œuvre de la LOLF	20
<i>a) La stratégie de performance</i>	20
<i>b) La mise en œuvre de la fongibilité des crédits</i>	22
<i>c) Les budgets opérationnels de programme</i>	23
<i>d) La question du périmètre de la mission</i>	23
<i>e) L'immobilier</i>	24
II.– LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	25
A.– LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS)	25
1.– Alors que le nombre d'interventions reste relativement stable, les dépenses des SDIS ont fortement augmenté	25
<i>a) Les interventions des SDIS</i>	25
<i>b) Les dépenses des SDIS</i>	26
2.– Le financement des SDIS pèse lourdement sur les départements et les communes ..	30
B.– LES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS	33
1.– L'augmentation continue des effectifs	33
2.– Une organisation du temps de travail qui n'est plus adaptée aux besoins	36
3.– Rémunérations, promotions et retraites	38

C.– LE PILOTAGE DE LA SÉCURITÉ CIVILE	40
1.– Le document de politique transversale.....	41
<i>a) La coordination interministérielle est encore limitée</i>	41
<i>b) L’amorce d’une stratégie de performance</i>	42
2.– La coordination en matière de secours à personne.....	46
3.– « <i>L’État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national.</i> »	49
4.– Le livre blanc de la défense et de la sécurité nationale	52
EXAMEN EN COMMISSION	57
ANNEXE	61

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, 99 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

La sécurité civile représente un budget de plus de 5,5 milliards d'euros en France. L'État devrait supporter des dépenses à hauteur de 415 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009 pour la mission *Sécurité civile* du ministère de l'Intérieur (418,4 millions d'euros en 2008). Il devrait dépenser près de 550,5 autres millions pour la sécurité civile dans les crédits des autres ministères – en particulier Agriculture, Écologie et Santé – (523,7 millions d'euros en 2008). Plus de 4,2 milliards d'euros ont été dépensés par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) selon les comptes de gestion pour 2007. À quoi il faut ajouter les dépenses de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (plus de 300 millions d'euros) et de la brigade des marins pompiers de Marseille (près de 100 millions d'euros).

Ces 5,5 milliards d'euros représentent beaucoup plus que ce que l'État consacre aux missions *Culture* (2,8 milliards d'euros de crédits de paiement en 2009) ou *Agriculture* (3,5 milliards d'euros) et presque ce qu'il consacre au *Logement* (5,9 milliards d'euros) ou à la *Justice* (6,7 milliards d'euros).

S'agissant des crédits d'État de la sécurité civile, la programmation budgétaire pluriannuelle (2009–2011) a été réalisée avec une relative stabilité des crédits, tout en finançant la rénovation du réseau national d'alerte et renforcement des moyens de lutte contre les menaces terroristes et les risques nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques (NRBC). La révision générale des politiques publiques a fait apparaître l'utilité de la mutualisation des bases d'hélicoptères de la sécurité civile et de la gendarmerie.

Le projet annuel de performances de la sécurité civile pour 2009 prévoit 448,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (732,2 millions d'euros en 2008) et 421,5 millions d'euros en crédits de paiement (418,4 millions d'euros en 2008). Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) se voit doté de 24,4 millions d'euros. Il pratique encore trop le saupoudrage des crédits, au détriment de grands projets d'investissement structurants accordés aux SDIS qui font le plus d'efforts en matière de gestion.

Si les dépenses de carburant et de produits retardant ont été rebasées selon la moyenne de consommation des cinq dernières années, les colonnes de renfort et les secours d'extrême urgence ont été dotés de crédits qui ne permettraient pas de faire face à des crises graves comme la sécheresse de 2003 ou une saison feu de grande ampleur. Le Gouvernement devrait alors envisager un financement en dehors des crédits de la mission, par transfert entre missions, sur la réserve de budgétisation ou en loi de finances rectificative.

Les comptes de gestion 2007 des SDIS ont augmenté de 2 % par rapport à 2006. En raison de la rupture statistique intervenue en 2007, qui a remplacé les comptes administratifs par les comptes de gestion, ce taux d'évolution demandera à être vérifié et contrôlé. En 2008 les budgets primitifs des SDIS ont augmenté de 4 % par rapport aux budgets primitifs de 2007. Depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des SDIS, leurs dépenses ont augmenté de 45,8 %, alors que le nombre de leurs interventions a augmenté de seulement 8,4 %.

Les incendies représentaient 8 % du nombre des interventions des SDIS alors que le secours à victime et l'aide à personne en représentent 65 %. En pratique, les sapeurs-pompiers ne sont donc plus les seuls « soldats du feu » qu'ils ont été historiquement.

Les comptes de gestion 2007 des SDIS montrent qu'en moyenne nationale leurs dépenses représentent un coût de 79 euros par habitant. Dans certains départements, la charge par habitant est supérieure à la taxe d'habitation pour une famille de quatre personnes.

En 2007, les effectifs des SDIS s'élevaient à 38 700 sapeurs-pompiers professionnels, y compris les services de santé et de secours médical (augmentation de 559 par rapport à l'année précédente). Il faut ajouter les effectifs des bataillons militaires de Paris (7 792) et de Marseille (2 481). Le nombre de sapeurs-pompiers professionnels a augmenté de plus de 10 000 en dix ans.

Les casernes sont encore principalement organisées sur la base de gardes de 24 heures, alors qu'il y a peu d'interventions entre 23 heures et 6 heures du matin. Les sapeurs-pompiers professionnels effectuent en moyenne 95 gardes de 24 heures par an, ce qui leur permet d'être hors de leur lieu de travail 270 jours par an. Ce rythme de travail devra à l'évidence être revu ; on pourrait penser à des gardes de 12 ou 8 heures, ce qui, avec 1 607 heures de travail par an, donnerait respectivement 134 ou 200 jours ouvrés. Cela permettrait d'avoir une présence plus permanente de chacun des sapeurs-pompiers et moins de rupture de rythme. Un très grand nombre de sapeurs-pompiers professionnels exerce des vacances – exonérées d'impôt – en tant que sapeurs-pompiers volontaires... Il y a un colonel ou un lieutenant-colonel pour près de 70 sapeurs-pompiers en 2007, soit un taux d'encadrement extrêmement élevé si on le compare à celui de l'armée.

INTRODUCTION

Une particularité administrative de notre pays veut qu'une grande politique régaliennne, celle de la sécurité civile, soit définie au niveau national, alors qu'elle est gérée et financée par des structures dépendant des collectivités locales. Il serait irréaliste de se contenter d'examiner le milliard d'euros de dépenses de l'État, alors que plus de 4,6 milliards d'euros de dépenses des collectivités ne seraient pas mentionnés.

Certes il pourrait être rétorqué que les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) relèvent de la responsabilité des conseils généraux, qui votent leurs budgets. Mais un problème qui se reproduit 100 fois dans 100 départements différents, avec la même ampleur et les mêmes causes n'est pas un problème local : c'est un problème national. Et où le traiter mieux qu'au Parlement ?

L'augmentation rapide et continue des dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) rend 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.

La revue générale des politiques publiques ne s'est pas encore penchée sur l'architecture institutionnelle et la gouvernance de la sécurité civile dans notre pays.

Or, force est de faire une fois de plus le constat que notre système de sécurité civile n'est pas piloté.

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 n'est pas appliquée sur plusieurs de ses aspects fondamentaux. Certes, 23 décrets d'application sur 24 ont été publiés, mais :

– l'article 1^{er} de cette loi 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 »*. On ne peut pas parler de pilotage si l'on se contente de définir la doctrine d'emploi et de coordonner les moyens opérationnels en se désintéressant du coût qu'ils représentent pour nos concitoyens ;

– la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) n'est plus réunie depuis décembre 2007 ;

– les regroupements de SDIS, qui permettraient une mutualisation des moyens et des achats, ne sont toujours pas mis en place.

Le décret du 31 décembre 2001 a prévu la création d'une commission nationale présidée par le ministre de l'Intérieur et 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. Ce rapport final n'a toujours pas été présenté à la CNSIS.

L'article 129 de la loi de finances pour 2007, adopté à l'initiative de votre Rapporteur spécial, doit permettre l'instauration progressive d'une stratégie de performance des SDIS, sur le modèle prévu pour l'État par la LOLF, avec la définition d'objectifs et d'indicateurs permettant aux SDIS de se comparer entre eux.

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. À la suite du discours du Président de la République le 29 septembre 2007, les services de secours à personne (SDIS, SAMU et ambulanciers) ont convenu le 25 juin dernier d'un référentiel commun en vue d'une meilleure articulation et d'une plus grande maîtrise des coûts. Les SDIS exercent encore trop souvent des tâches de transport de victimes, qui pourraient être assurées par les SAMU ou les ambulanciers.

Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* présenté en juin dernier propose d'étendre les compétences des préfets de zone de défense et de sécurité. Il faut saisir cette opportunité pour renforcer le rôle des préfets en matière de sécurité civile. L'État doit reprendre la main. De par son émiettement, la gestion des services d'incendie et de secours par les départements a montré les limites du système. La dérive budgétaire que nous constatons en est la conséquence.

I.- LA SÉCURITÉ CIVILE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT

A.- LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Cette année pour la première fois, en juin et juillet derniers, le projet de loi de règlement a donné lieu à un examen approfondi en commission des Finances et en séance publique.

Ainsi sont établies les conditions dans lesquelles peut se faire, dans le présent rapport, le « chaînage vertueux » par rapport aux remarques et aux recommandations figurant dans le tome II du rapport (n° 1004) déposé par M. Gilles Carrez le 26 juin 2008 sur la loi de règlement 2007 (pages 351 et suivantes).

S'agissant de l'exécution des crédits au 31 août 2008, et pour le **programme *Interventions des services opérationnels***, la faiblesse du taux de consommation des autorisations d'engagement (12 %) s'explique essentiellement par le fait que les autorisations d'engagement des nouveaux marchés de maintenance des avions n'ont pas encore été engagées. Le taux de consommation des crédits de paiement est de 41 %, 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.

Le décret n° 2008-629 du 27 juin 2008 annule pour 1,2 million d'euros de crédits de paiement et 4,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour financer des mesures de soutien à la pêche, la mise en œuvre du grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri et la mise en place d'une administration de mission pour le développement de la région capitale.

Les reports comprennent des autorisations d'engagement affectées non engagées en titre 5 (10,4 millions d'euros) et des crédits de paiement correspondant au paiement d'engagements juridiques passés en 2007 qui n'ont pu être soldés avant la fin de gestion (3,1 millions d'euros).

Pour le **programme *Coordination des moyens de secours***, le taux de consommation relativement faible des crédits de paiement (57 %) à ce stade de la gestion s'explique principalement par une consommation faible du Fond d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) (36 %) et par le report au mois d'octobre d'importantes factures relatives à l'opération ANTARES représentant un montant total de 6,4 millions d'euros.

Le décret n° 2008-629 du 27 juin 2008 précité annule pour 1,5 million d'euros de crédits de paiement et 1,2 million d'euros d'autorisations d'engagement.

Les reports comprennent des autorisations d'engagement affectées non engagées en dépenses d'investissement sur le titre 5, essentiellement rattachées à l'opération ANTARES (26,3 millions d'euros) et des crédits de paiement restés disponibles en fin de gestion 2007 sur le FAI et sur l'opération ANTARES (15,4 millions d'euros).

B.– UN PROJET DE BUDGET MAÎTRISÉ POUR 2009

1.– Les crédits et les emplois

a) *Les crédits et leur justification*

Les crédits demandés en 2009 dans le programme *Intervention des services opérationnels* s'élèvent à 241,9 millions d'euros en crédits de paiement (239,3 millions d'euros ouverts en 2008) et 262 millions d'euros en autorisations d'engagement (563 millions d'euros ouverts en 2008). La grande variation des autorisations d'engagement par rapport à l'an dernier s'explique par l'année de passation des nouveaux marchés de maintenance des aéronefs.

Les crédits demandés en 2009 dans le programme *Coordination des moyens de secours* s'élèvent à 179,6 millions d'euros en crédits de paiement (175,8 millions d'euros ouverts en 2008) et 186,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (165,8 millions d'euros ouverts en 2008).

Dans les deux programmes de la mission, les crédits de paiement restent relativement stables par rapport à l'an dernier, ce qui est le signe d'**une bonne maîtrise des coûts de la part de la direction de la Sécurité civile (DSC)**⁽¹⁾. Votre Rapporteur spécial 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.

Deux grands projets transversaux sont gérés par la mission. Le projet d'infrastructure de communication des services opérationnels ANTARES nécessitera en 2009 14,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 10 millions d'euros en crédits de paiement. Le projet de modernisation de l'alerte aux populations nécessitera quant à lui 4,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,8 million d'euros en crédits de paiement.

(1) Nouveau nom de la direction de la Défense et de la sécurité civile (DDSC) depuis cette année.

La participation de l'État au fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) est demandée à hauteur de **75 millions d'euros** en 2009 (74,6 millions d'euros en 2008). Le projet annuel de performances ne justifie pas suffisamment cette dépense très importante. Il se contente de rappeler que cette participation est l'application du code général des collectivités territoriales, qui dispose que le ministère de l'Intérieur participe à hauteur de 25 % de son budget. **Votre Rapporteur regrette que cette présentation n'indique pas les efforts entrepris par la brigade de sapeurs pompiers de Paris pour rationaliser la dépense et maîtriser les coûts.**

- Les dotations pour **dépenses dépendant fortement de risques naturels ou technologiques**

Les dépenses découlant de l'activité opérationnelle sont par nature très difficiles à prévoir et peuvent subir d'une année à l'autre des fluctuations très importantes sous l'influence d'événements exceptionnels (par exemple, l'épidémie de Chikungunya en 2006, la saison de feux très intense et la canicule de 2003, les inondations, les pollutions marines, le risque de grippe aviaire...).

Certaines lignes budgétaires peuvent ainsi évoluer de manière très forte sous l'effet de l'activité opérationnelle, notamment celles relatives aux colonnes de renfort (intervention d'un SDIS en dehors de son territoire) 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. Les colonnes de renfort participent bien sûr à la lutte contre les feux de forêt, mais interviennent aussi pour les intempéries neigeuses, les inondations ou les grands rassemblements (teknivals, coupe du monde de rugby...). Les dépenses de carburant et de produits retardants sont fortement corrélées aux opérations de lutte contre les feux de forêt.

La DSC a évalué dans le projet de loi de finances pour 2009 les dotations des secours d'extrême urgence à 0,361 million d'euros et celle des colonnes de renfort à 3,257 millions d'euros, montants correspondant à la moyenne de la consommation des trois dernières années constatée sur ces deux postes de dépenses (hors fonds de concours et aide exceptionnelle aux victimes de la sécheresse de 2003 s'agissant des secours d'extrême urgence).

Le tableau suivant présente les crédits consommés et prévus tels que calculés par la DSC.

ÉVOLUTION DES CREDITS DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (prévisions)	2009 (prévisions)
Carburant aérien	7,1	6	6,3	7,0	8,4	7,0	7,1
Retardant	5,5	2,8	3,4	2,8	2,8	nd	nd
Colonnes de renfort	18	2,8	3,8	2,8	3,2	1,7	3,3
Secours d'extrême urgence*	16	11,8	0,1	0,8	0,2	0,1	0,4

* : Hors indemnisation des victimes de la sécheresse 2003 et hors fonds de concours.

Source : DSC

Ce tableau appelle de votre Rapporteur spécial les remarques suivantes. **Il ne comptabilise pas dans les dépenses de secours d'extrême urgence les crédits affectés à l'indemnisation des victimes de la sécheresse de 2003.** Rappelons que ceux-ci ont été abondés en lois de finances rectificatives pour 2005 (50 millions d'euros) et pour 2006 (38,5 millions d'euros). En outre il est dommage que les prévisions de crédits affectés aux produits retardants (2008 et 2009) ne figurent pas dans le projet annuel de performances.

Le rebasage des dépenses sur les carburants aériens et les produits retardants a été effectué dans des conditions satisfaisantes, selon la moyenne des consommations des cinq dernières années. En revanche, **les crédits de colonnes de renfort et de secours d'extrême urgence**, s'ils ont été mieux provisionnés que les années précédentes, **ne pourront toujours pas faire face à de graves catastrophes naturelles ou technologiques** comme une sécheresse, une saison feu très dense ou d'autres aléas climatiques de grande ampleur (épidémie, tsunami en Méditerranée, cyclone en Outre-mer...).

Votre Rapporteur spécial rappelle **l'engagement du ministre du Budget**, lors de la présentation du présent projet de loi de finances, de **supprimer toutes les sous-dotations**. Cette règle de bonne gestion est d'autant plus importante à respecter que les lois de finances s'inscrivent à partir de 2009 dans une programmation pluriannuelle. Il est certes impossible de prévoir les grandes catastrophes naturelles ou technologiques, mais si une telle catastrophe intervenait, la taille de la mission *Sécurité civile*, relativement modeste, ne permettrait sans doute pas un financement par fongibilité. Le Gouvernement devrait alors envisager un financement en dehors des crédits de la mission, par transfert entre missions, sur la réserve de budgétisation ou en loi de finances rectificative.

● **L'indemnisation des catastrophes naturelles**

La Caisse centrale de réassurance (CCR), établissement public à caractère commercial, assure pour le compte de l'État la gestion de certains fonds et est en charge de la couverture, avec la garantie de l'État, du régime des catastrophes naturelles. La CCR estime que le montant des indemnités versées est de 220 millions d'euros pour 2006, 630 millions pour 2007 (cyclone Dean aux Antilles) et 175 millions au titre des neuf premiers mois de l'année 2008. Le

montant important de l'année 2008 correspond au paiement des sinistres dus aux sécheresses 2004 et suivantes pour lesquelles des arrêtés interministériels sont parus en 2008.

Un projet de réforme du régime avait été envisagé en 2006 à la suite du rapport inter-inspections réalisé après la sécheresse 2003. Ce projet avait donné lieu à des consultations auprès d'associations d'élus, de consommateurs, de professionnels, mais n'avait pu, faute de temps, être présenté au Parlement. Ces consultations ont été reprises à la fin de l'année 2007, sur la base d'un nouveau projet. Celui-ci vise à assurer la pérennité du régime en favorisant les comportements de prévention et à instaurer un dispositif plus transparent qui permette une indemnisation plus rapide des assurés. L'objectif de la réforme n'est pas de diminuer le niveau de protection de nos concitoyens face aux risques naturels, mais de conserver, dans le cadre de la solidarité nationale, un haut niveau de couverture. Le projet de réforme comporte un volet institutionnel consistant en une évolution de la procédure de mise en jeu de la garantie catastrophe naturelle et un volet prévention visant une évolution du comportement des assurés vis-à-vis des risques naturels. Ce projet n'a pas encore été présenté au Parlement et les travaux se poursuivent en étroite collaboration avec les élus, les associations de consommateurs, les assureurs, les organismes scientifiques et les administrations.

● Les flottes aériennes

Rappelons que les flottes aériennes de la sécurité civile comportent au 1^{er} septembre 2008 66 aéronefs (Canadair, Tracker, Dash...) et 40 hélicoptères (Alouette, Écureuil, EC145).

La maintenance de la flotte des avions a entraîné des paiements de 32,3 millions d'euros en 2007. Ces paiements sont prévus à hauteur de 33 millions d'euros en 2008 et 33,9 millions d'euros en 2009. La maintenance de la flotte des hélicoptères a entraîné des paiements de 8,4 millions d'euros en 2007. Ces paiements sont prévus à hauteur de 20 millions d'euros en 2008 et 22,8 millions d'euros en 2009. La renégociation des marchés de maintenance (préconisée par un audit de modernisation) et leur mutualisation avec le ministère de la Défense devraient, selon la DSC, entraîner à terme des économies, certes encore difficile à évaluer.

La saison feux 2007 s'est caractérisée par une activité modérée. La zone d'action n'a jamais présenté un niveau de risque « exceptionnel » sur l'ensemble de son étendue au même moment. Cette saison feux a vu l'utilisation conjointe des deux DASH 8. Leur disponibilité a été excellente. La DSC estime qu'ils ont été utilisés très efficacement en guets aériens armés (GAAR) et également en lutte. Les rapports des commandants des opérations de secours ont majoritairement confirmé l'efficacité de leurs largages. La saison 2008, à la date du 1^{er} septembre, se caractérise par une activité particulièrement faible. La zone d'action n'a jamais présenté de risques significatifs sur l'ensemble de son étendue et de façon simultanée. Il est à noter que l'on ne retrouve aucune trace d'une saison aussi calme dans les archives de la sécurité civile.

La DSC estime que le renforcement des capacités d'intervention (achat d'un douzième Canadair CL415, intégration de deux avions bombardiers d'eau lourds DASH au sein de la flotte aérienne, création de détachements d'intervention « retardant » au sein des formations militaires de la sécurité civile) et **la démarche d'anticipation systématique appliquée afin de traiter tout départ de feu sans délai est ainsi confirmé (plus de 80 % des feux ont parcouru moins de 1 ha)**. Au total, les moyens mis en œuvre par le ministère de l'Intérieur sont intervenus sur 40 % des feux enregistrés en régions méditerranéennes pendant la mise en œuvre du dispositif estival 2007 (contre 33 % en moyenne lors des étés précédents).

Votre Rapporteur spécial souligne, comme les années précédentes, **l'importance primordiale des moyens aériens dans la lutte contre les incendies de forêt**, notamment pour lutter contre les départs de feu. **Les sapeurs-pompiers ne sont plus les seuls « soldats du feu »** qu'ils ont été historiquement. Les SDIS devraient en tirer les conséquences dans le dimensionnement de leurs dispositifs.

• Les fonds de concours

Les deux programmes de la mission reçoivent plusieurs fonds de concours pour :

– les dons des particuliers et d'entreprises en faveur des victimes de calamités publiques (cyclones, inondations...),

– le produit des cessions de biens mobiliers (véhicules réformés),

– les contributions des SDIS au fonctionnement d'ANTARES,

– l'aide au financement de travaux sur des sites de la sécurité civile (déménagement, bases aériennes...),

– les prestations fournies à des collectivités territoriales (mise à disposition d'hélicoptères),

– la rémunération des services rendus et de la mise en œuvre de moyens opérationnels (moyens aériens, démineurs...), lorsque ceux-ci sont sollicités en dehors de tout contexte d'urgence pour des activités ne relevant pas de la compétence de l'État (collectivités territoriales, entreprises...).

Il semble qu'actuellement, et en l'absence de données plus précises, de nombreuses prestations ou services soient rendus à titre gratuit. **Votre Rapporteur spécial souhaiterait que, pour les missions exercées en dehors de leur champ de compétence, les services de l'État définissent une doctrine claire pour se faire rembourser le coût de ces prestations.**

● La prestation de fidélité et de reconnaissance (PFR)

L'article 83 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile a institué une prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) au bénéfice des sapeurs-pompiers volontaires, destinée à encourager leur fidélité et à reconnaître leur engagement au bénéfice de la collectivité.

La PFR représente un coût estimé de 64 millions d'euros par an, dont l'État prend en charge la moitié. La contribution de l'État au financement de la PFR s'effectue sous la forme d'un abondement de la DGF des départements. Les transferts sur la DGF des départements sont de 20 millions d'euros reconduits d'année en année en suivant le taux d'évolution de la DGF au titre de la loi de finances de 2005, soit 12 millions d'euros au titre de 2006 et 12 millions d'euros exceptionnels, non reconduits, au titre de 2007.

● Une programmation plus lisible des échéanciers de paiement

L'information transmise au Parlement sur la programmation des échéanciers de paiement associés aux grands projets d'investissement ou aux autorisations d'engagement s'est nettement enrichie cette année. Les deux tableaux sur le suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement présentés dans le projet annuel de performances font cette année apparaître le détail des dépenses prévisibles classées pour chacun des deux programmes de la mission, par grandes catégories et en distinguant en 2010, en 2011 et après 2011.

De même, la réponse au questionnaire budgétaire fait apparaître la programmation des opérations d'investissement pour l'ensemble de la mission en distinguant les opérations prévues par l'actuelle et future loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI). Ainsi l'ensemble des engagements devrait engendrer des paiements de 25,1 millions d'euros en 2009, 20 millions d'euros en 2010, 18,1 millions d'euros en 2011 et 181 millions d'euros au cours des années ultérieures.

b) La programmation pluriannuelle 2009-2011

PLAFONDS DE CRÉDITS (2009-2011) DE LA MISSION SÉCURITÉ CIVILE

(en millions d'euros)

	LFI 2008	2009	2010	2011
Autorisations d'engagement	729	449	407	454
Crédits de paiement	415	422	423	428

Source : projet de loi de finances pour 2009

La programmation pluriannuelle de la mission est caractérisée par une relative stabilité en crédits de paiement, la fin de plusieurs programmes aéronautiques d'envergure étant compensée par le lancement, dans le cadre de la future LOPSI, de nouvelles opérations d'investissement importantes.

À ce titre, plusieurs projets structurants, répondant aux préconisations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, seront engagés :

– la modernisation du système d’alerte aux populations se traduira par la mise en place d’un dispositif de proximité de sirènes et par la création pour la Méditerranée d’un centre régional de surveillance des tsunamis qui sera connecté à terme au système rénové d’alerte des populations ;

– le déploiement sur cinq ans de véhicules constituant de véritables laboratoires mobiles de détection, de prélèvement et d’identification des agents biologiques et chimiques, et l’acquisition, dès 2009, de nouvelles chaînes de décontamination mobiles, renforceront les capacités d’intervention des différents acteurs opérationnels dans la lutte contre la menace nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) ;

– l’acquisition de trois hélicoptères permettra de reconstituer une flotte outre-mer répartie entre la gendarmerie et la sécurité civile afin de pallier le désengagement des forces armées à partir de 2012.

La **révision générale des politiques publiques** (RGPP) a débouché sur deux réformes concernant la sécurité civile :

– l’utilisation des moyens aériens sera réformée pour plus d’efficacité. L’optimisation de la maintenance des aéronefs est engagée avec la passation fin 2008 d’un nouveau marché d’une durée plus longue que le précédent, qui devrait permettre de réaliser des économies à partir de 2009 ;

– une mutualisation des moyens aériens (hélicoptères) de la sécurité civile et de la gendarmerie, élargie le cas échéant au SAMU, permettra une plus grande réactivité et une meilleure utilisation du matériel. Il est prévu que cette réforme soit progressivement mise en œuvre.

c) L’ENSOSP

La subvention de l’État au budget de l’École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) est demandée à hauteur de 6,9 millions d’euros (autorisations d’engagement et crédits de paiement) en 2009, soit au même niveau qu’en 2008. 2,5 millions d’euros sont destinés à rembourser l’emprunt contracté par l’ENSOSP pour financer la construction de son implantation à Aix les Milles.

Conformément au protocole d’accord signé le 25 mars 2004, l’opération de transferts de l’ENSOSP à Aix-les-Milles est financée pour partie par les collectivités partenaires (40,857 millions d’euros) et pour partie par l’État au travers d’un emprunt souscrit par l’établissement public. Les annuités de l’emprunt sont couvertes par une dotation en fonds propres versée annuellement par l’État à l’ENSOSP. Le marché relatif à l’emprunt globalisé, attribué à la société IXIS CIB, prend la forme d’une ouverture de crédit à long terme multi-index reconstituable pour un montant de 52,8 millions d’euros.

À la suite de l'article 64 de la loi de finances pour 2008, adopté sur une initiative du Sénat, les lois de finances fixent un plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État à compter de 2009. Le plafond d'autorisation d'emploi de l'ENSOSP est fixé à 122 ETPT en 2009 (124 ETPT en 2008).

L'ENSOSP a connu en 2007 une année particulièrement difficile pour la mise en œuvre des formations, en raison de son transfert du site de Nainville-les Roches à celui d'Aix-en-Provence⁽¹⁾. Les travaux du plateau technique d'entraînement à Vitrolles sont terminés et la mise en service s'est faite en septembre dernier. Les travaux de construction du pôle pédagogique d'Aix en Provence ont commencé en juin dernier et sa livraison est prévue à la fin de l'année 2009.

La DSC n'a pas encore conclu de **contrat d'objectifs et de moyens** avec l'ENSOSP. Elle estime qu'en raison de la mutation profonde que connaît l'école du fait de sa récente délocalisation, de la refonte en 2006 et en 2007 du cursus de formation des sapeurs-pompiers, de la mise en place d'un statut d'élèves-officiers pour les lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels, il est préférable, dans un premier temps (2007-2009), de doter l'établissement d'un document de programmation des orientations et des actions stratégiques. Ce n'est que dans un deuxième temps, avec la phase de stabilisation de l'école transférée, que pourrait être rédigé un véritable contrat d'établissement pour les années 2010 à 2015.

À côté de l'ENSOSP, nombre de SDIS ont mis en place, sur une base départementale, des écoles de formation spécifiques. Notre pays comporte ainsi près de 80 écoles de formation des sapeurs-pompiers. **Votre Rapporteur spécial estime qu'une réflexion doit être menée pour rationaliser ce dispositif coûteux et évoluer vers une mutualisation des centres de formation, sur une base régionale ou zonale.**

d) Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI)

Il est demandé pour 2009 une dotation de 24,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI). Cette dotation baisse progressivement depuis trois ans, avec 64,9 millions d'euros inscrits en 2007 et 37,5 en 2008. Le projet annuel de performances manque singulièrement de précision dans la justification de cette dépense qui reste encore importante. Il se contente de rappeler qu'en application du code général des collectivités territoriales, **le fonds est réparti entre les zones de défense en fonction de la population DGF** des départements. Le montant alloué à chaque zone est ensuite attribué aux SDIS sur décision du préfet de zone après avis d'une commission composée notamment des présidents de conseils d'administration des SDIS de la zone. **Les conditions de répartition des crédits du FAI au sein de chaque zone manquent singulièrement de transparence.** Ainsi, les modalités de répartition des crédits entre les catégories

(1) Voir le rapport d'information (n° 484 – 2007/2008) fait le 22 juillet 2008 au nom de la commission des Finances du Sénat par M. Claude Haut et intitulé « L'ENSOSP : une délocalisation à parachever ».

d'équipements et de matériels nécessaires aux missions des SDIS ont longtemps conduit à appliquer un taux de 20 % à l'achat de véhicules de secours et d'assistance aux victimes.

La raison de la baisse de la dotation de l'État au FAI est, outre le contexte budgétaire général très difficile, la **sous-consommation chronique** des crédits de ce fonds. Les trois quarts des SDIS sont encore dans l'incapacité de consommer l'intégralité des sommes qu'ils reçoivent au titre du FAI.

Une **circulaire du 5 février 2007** de la DSC a eu pour objet de réorienter son utilisation vers le financement de moyens lourds ou structurants couvrant les risques majeurs (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, et d'encourager de la mutualisation des acquisitions et de l'emploi des matériels). La répartition par catégories du FAI 2007 fait apparaître que les crédits ont été recentrés essentiellement sur deux catégories : les feux d'espaces naturels pour 40 %, et les matériels de transmission et d'informatique pour 43 %.

Une **circulaire de 2008** s'inscrit dans la continuité de celle de 2007 en accordant une mention spéciale concernant la migration vers **l'infrastructure ANTARES**. En effet, l'interopérabilité des réseaux de communication des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile constitue une priorité au plan national. La réalisation du complément d'infrastructure par l'État devant être réalisée de 2008 à 2010, la généralisation de la migration des SDIS vers ANTARES est d'ores et déjà en cours. Il importe en conséquence d'encourager et d'aider les SDIS à adhérer au nouveau réseau et à faire migrer leurs terminaux en vue de l'exploitation du réseau. C'est pourquoi la circulaire 2008 a proposé d'accorder une aide supplémentaire aux SDIS qui effectuent cette migration dès 2008. Ainsi, l'affectation des subventions du FAI 2008 pour le raccordement à ANTARES est fonction de l'avancement du déploiement du réseau dans chaque département.

La répartition des crédits 2008 retrace cette évolution par rapport à 2007 ; les crédits du fonds ont été attribués à 63,33 % aux transmissions et à l'informatique, dont la plus grande partie a été utilisée au financement des compléments nécessaires au raccordement à l'infrastructure ANTARES. Les concours du FAI au réseau ANTARES ont été de 10 millions d'euros en 2008 et sont prévus à hauteur de 7,5 millions d'euros en 2009. En 2007 12 % des SDIS ont été équipés de terminaux ANTARES ; les perspectives 2008-2009 conduisent à un taux de migration de l'ordre de 20 %.

Toutefois la circulaire de 2008 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. Ce projet de décret, en cours de concertation, devrait être prochainement soumis à la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS).

Votre Rapporteur spécial se félicite de cette action en faveur de l'utilisation par l'État du FAI comme **levier d'action pour orienter** les dépenses des SDIS. Le **saupoudrage des crédits** doit faire place au financement de **projets structurants** sur un **nombre restreint d'actions prioritaires**. L'octroi de ces crédits doit être conditionné à l'engagement de mutualisation des achats des SDIS et de respect des référentiels techniques identiques sur l'ensemble du territoire. Une plus grande **modularité** pourra ainsi être recherchée dans l'attribution des crédits du FAI aux SDIS qui montrent des efforts en matière de rationalisation des dépenses et de leur gestion. Enfin **une réflexion devra être engagée sur la disposition inscrite dans le code général des collectivités territoriales, qui répartit la dotation du FAI en fonction de la DGF des départements**. La répartition des crédits du FAI est traditionnellement décidée par les élus locaux alors qu'il s'agit de fonds en provenance de l'État. Or c'est ce dernier qui devrait fixer les orientations pour les financements qu'il met en place.

e) L'effort de modération du plafond d'emploi

Le plafond d'emplois autorisé de la direction de la Sécurité civile⁽¹⁾ s'élève à 2 517 emplois temps plein travaillé (ETPT) pour 2009, répartis entre les programmes *Coordination des moyens de secours* (414) et *Intervention des services opérationnels* (2 103). Cela correspond à une diminution de 46 ETPT par rapport à 2008.

Rappelons que le plafond d'autorisation d'emploi du seul opérateur de la mission, l'ENSOSP, est fixé à 122 ETPT en 2009 (124 ETPT en 2008).

Votre Rapporteur spécial note que les services nationaux de la sécurité civile réussissent à maintenir – voire améliorer – leur niveau de prestation avec des effectifs en très légère baisse.

(1) Rappelons que la direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) a changé de nom cette année et est devenue la direction de la sécurité civile (DSC).

2.– La mise en œuvre de la LOLF

a) *La stratégie de performance*

Nouveauté de cette année, conformément au souhait de votre commission des Finances la mission fait l'objet d'une présentation stratégique. Sous la signature de la ministre de l'Intérieur, Mme Michèle Alliot-Marie, sont ainsi présentées les principales orientations (rénovation du réseau national d'alerte, création d'un centre de surveillance des tsunamis en Méditerranée et infrastructure de communication ANTARES) et les conséquences du Livre blanc de la défense et sécurité nationale (renforcement des moyens de lutte contre les menaces terroristes et NRBC). La présentation stratégique évoque également la programmation budgétaire pluriannuelle (2009-2011), caractérisée par une relative stabilité des crédits, et les réformes en cours ou à venir (maintenance des aéronefs, mutualisation des bases et fonctions support des hélicoptères de la sécurité civile et de la gendarmerie).

Il est cependant dommage que cette présentation stratégique ne mentionne pas les moyens opérationnels de la sécurité civile, qui sont gérés par les SDIS, avec notamment la problématique du pilotage global de notre système de sécurité civile et la maîtrise des coûts.

La présentation stratégique du programme *Intervention des services opérationnels* décrit les orientations d'action et les principaux projets d'investissement ; elle mentionne « *l'optimisation des coûts, indispensable à la gestion d'investissements extrêmement onéreux* », en citant les deux réformes exposées ci-dessus. La stratégie du programme *Coordination des moyens de secours* rappelle que la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 charge l'État d'assurer la cohérence du rôle des collectivités territoriales dans le dispositif national de secours, d'en coordonner les moyens, d'en définir la doctrine d'emploi ainsi que d'évaluer le niveau de préparation aux risques et de veiller à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations. La coordination des acteurs de la sécurité civile comporte notamment l'harmonisation nationale de l'organisation et du fonctionnement des SDIS. La stratégie du programme développe les points mentionnés dans la stratégie de la mission (Livre blanc, réseau national d'alerte, lutte contre les risques NRBC...) mais ne mentionne pas le problème de la maîtrise des coûts de la sécurité civile dans les SDIS. **L'État semble ainsi se désintéresser de la dépense des services opérationnels d'incendie et de secours, en en laissant la responsabilité en ordre dispersé aux départements.**

Pour le programme *Intervention des services opérationnels*, l'indicateur mesurant la disponibilité de la flotte d'avions connaît des réalisations conformes aux prévisions et aux cibles. L'indicateur mesurant le coût total de l'heure de vol des avions est en augmentation pour les bombardiers d'eau amphibie et les avions polyvalents. Le nouveau marché de maintenance devrait engendrer des économies à partir de 2009. La DSC indique que les déterminants des coûts connaissent une

forte volatilité (intensité de l'activité, prix du carburant, parité euro/dollar...) et que les prévisions affichées dans le projet annuel de performances « *ne peuvent avoir qu'un caractère indicatif* ».

Il est difficile de tirer des conclusions sur l'indicateur mesurant la disponibilité des véhicules terrestres de lutte contre les feux de forêt, car sa réalisation est liée à une activité et à une intensité d'utilisation difficilement prévisibles à moyen terme.

L'indicateur mesurant la disponibilité de la flotte d'hélicoptères est satisfaisant. Celui mesurant le coût de l'heure de vol des hélicoptères connaît une réalisation conforme aux prévisions et aux cibles ; il est cependant difficile de se faire une idée sur le degré d'ambition de la cible 2011 et sur les leviers d'action influant sur les coûts. L'indicateur mesurant le coût total de la flotte des hélicoptères par rapport au nombre de personnes secourues montre qu'en moyenne le coût d'une personne secourue passe de 4 661 euros (réalisation 2007) à 6 066 euros (prévision en 2008 et cible 2011).

Pour les services de déminage, l'indicateur mesurant le délai moyen de satisfaction des demandes d'intervention sur engins de guerre est de 8 jours (prévision 2008), avec une cible de 5 jours en 2012. Le projet annuel de performances indique que, pour l'indicateur correspondant sur les colis piégés, construit après la demande de la Cour des comptes et du Parlement, le service de déminage n'a « *pas de levier d'action* ». Il faudra examiner les premières réalisations dans le rapport annuel de performances 2008 pour juger de sa pertinence.

Pour le programme *Coordination des moyens de secours*, l'indicateur relatif aux colonnes de renfort mesure la pertinence de leur pré-positionnement pendant la saison feu. Les réalisations passées sont conformes aux prévisions et aux cibles.

L'indicateur relatif au nombre d'hectares brûlés en fonction du nombre de secteurs classés en risque sévère donne également des valeurs réalisées conformes aux prévisions et aux cibles.

L'indicateur relatif à l'accidentologie des sapeurs-pompiers mesure le nombre d'accidents en service commandé ayant entraîné un arrêt de travail par rapport au nombre d'interventions. Le projet annuel de performances indique que le numérateur a été « *modifié pour ne prendre en compte que les accidents directement liés à l'intervention* » ; ne sont plus pris en compte les accidents intervenus lors du trajet domicile travail ou dans les casernes en dehors de la préparation opérationnelle. Mais sont toujours comptabilisés les accidents de circulation d'un véhicule de secours allant ou revenant d'une intervention et ceux intervenus « *lors de la préparation opérationnelle (formation, exercice, entraînement physique)* ». **Votre Rapporteur spécial doute que les accidents de circulation et de « préparation » doivent être comptabilisés de la même façon que les accidents sur site d'intervention. Il estime qu'il faudrait suivre les**

différentes causes d'accidents au moyen de trois sous-indicateurs. Un accident survenu dans la salle de sport de la caserne, pendant les jours de repos ou les heures de garde du sapeur-pompier, a-t-il la même signification qu'un accident intervenu lors d'une opération de secours ?

L'harmonisation des moyens des SDIS est mesurée avec l'indicateur représentant leur taux d'adhésion à l'infrastructure de communication commune ANTARES. Là encore, des sous-indicateurs supplémentaires auraient pu mesurer l'efficacité des services d'incendie et de secours, en rapportant par exemple le coût global des services rendus à la population à sa qualité et quantité.

b) La mise en œuvre de la fongibilité des crédits

Rappelons qu'en 2007 la fongibilité asymétrique des crédits a été utilisée, à partir du titre 3 vers le titre 5, pour un montant total de crédits de paiement de 1,3 million d'euros sur le programme *Intervention des services opérationnels*, et à partir du titre 6 vers le titre 3 et le titre 5 pour un montant total de crédits de paiement de 2,8 millions d'euros sur l'autre programme de la mission.

Sur le programme *Intervention des services opérationnels*, les économies réalisées sur la location de l'hélicoptère bombardier d'eau (expérimentation d'un kit) ont été 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, pour 0,4 million d'euros) 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 mis en place à la suite de l'accident de Ressaincourt (0,53 million d'euros pour les véhicules sécurisés de transport de munitions).

Sur le programme *Coordination des moyens opérationnels*, le redéploiement de 2 millions d'euros de crédits du FAI restés sans emploi a permis de financer les dépenses liées au secours d'extrême urgence et aux colonnes de renfort.

Un mouvement de fongibilité asymétrique de 0,4 million d'euros a été réalisé sur ce programme afin de financer sur le titre 3 le remboursement aux SDIS de la rémunération de sept sapeurs-pompiers actuellement mis à disposition de la DSC, lesquels n'ont pas souhaité opter pour leur détachement. Ce mouvement est donc technique, et n'a pas changé la finalité de la dépense.

En 2008, sur le programme *Intervention des services opérationnels*, la faible intensité de la saison feux de forêts a pour conséquence de dégager des économies sur les postes de dépenses liés à l'activité opérationnelle (maintenance des avions, carburant aérien, produit retardant, la location de l'hélicoptère bombardier d'eau) imputées en titre 3. Ces crédits (0,8 million d'euros) laissés disponibles sont donc redéployés afin de financer l'achat d'équipements supplémentaires, principalement destinés à sécuriser les centres de déminage, et imputés en titre 5.

À la date de rédaction du présent rapport, il n'y a pas de mouvement de fongibilité asymétrique prévu en 2008 sur les deux programmes de la mission *Sécurité civile*.

c) Les budgets opérationnels de programme

Rappelons que la DSC a choisi d'adopter **une gestion centralisée de ses crédits**. 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). Ses services opérationnels (centre de déminage, base d'hélicoptère...) ventilés sur le territoire ne sont pas considérés comme **déconcentrés** - ce qui justifierait que leur soit dévolue une responsabilité de gestion financière - mais comme « **délocalisés** ». La gestion est donc assurée à l'échelon central, en fonction d'impératifs communs dictés par un souci de mutualisation (maintenance, acquisition de matériels, carburant...) et de maîtrise des dépenses, dont on sait qu'elles peuvent être volatiles en cas de risque naturel ou technologique.

En 2009, la DSC envisage la création de BOP zonaux dans l'éventualité de l'habilitation des préfets de zone en tant qu'ordonnateurs secondaires du budget du ministère de l'Intérieur. Ces BOP permettraient notamment la délégation aux préfets de zone des crédits d'extrême urgence.

d) 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, et tout transfert entre eux nécessiterait une loi de finances rectificative, comme en 2006 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.

Or le nouveau cadre budgétaire de programmation pluriannuelle (2009-2011) s'est accompagné du regroupement de plusieurs petites missions pour permettre une fongibilité et surtout pour faire face aux aléas de dépense tout au long de cette période de trois ans. Ce nouveau cadre budgétaire limite également le nombre de missions interministérielles, qui sont en pratique très difficiles à gérer.

Le ministère de l'Intérieur a abandonné l'idée, un temps soutenue, de créer une mission interministérielle regroupant les actions des ministères participant à la sécurité civile, tant pour la prévention (Agriculture, Écologie) que pour la lutte contre les risques survenus (Intérieur, Santé). Le cadre du document de politique

transversale sur la sécurité civile, avec le rôle du ministère de l'Intérieur (et en particulier de la DSC) paraît alors le mieux à même de faire vivre cette interministérialité⁽¹⁾.

Dans ces conditions, **votre Rapporteur spécial** souhaite que la réflexion s'engage vers un **regroupement de la mission *Sécurité civile* avec d'autres missions ou programmes gérés par le ministère de l'Intérieur**, ainsi la *Sécurité* (police et gendarmerie), les *Relations avec les collectivités territoriales* ou l'*Administration générale et territoriale de l'État* (préfectures).

e) L'immobilier

La DSC dispose actuellement de la maîtrise de sa politique immobilière, du choix de ses priorités et du suivi de ses opérations. Pour ce faire, elle possède un pôle immobilier centralisé et un schéma directeur immobilier pluriannuel. Elle estime que la cohésion globale de cette structure, la proximité et le dialogue permanent entre les 60 sites opérationnels de la sécurité civile et leur bureau de rattachement en administration centrale permettent ainsi de travailler en « boucle courte », en générant globalement des économies d'échelle et notamment des gains de temps et une meilleure réactivité. **Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la bonne application de la nouvelle politique immobilière de l'État par l'administration de la sécurité civile** : dans quelle mesure cette administration s'intègre-t-elle dans le ministère de l'Intérieur ? Dans quelle mesure son schéma directeur s'intègre-t-il dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de ce ministère ?

La DSC est propriétaire de pratiquement la totalité de son parc immobilier. Parmi ces nombreux sites (80), certains sont du type abris, forts, blockhaus et tunnels. Ces sites, affectés à la sécurité civile après la seconde guerre mondiale, étaient initialement destinés à la protection de la population et au stockage de matériels et de vivres en cas de conflits ou de tension grave. Ces sites ne présentent plus d'intérêt au plan de la défense civile. En conséquence, une politique de cession immobilière a été mise en place. Ainsi, 6 sites ont déjà été vendus et 19 font l'objet d'une démarche de cession.

S'agissant de la révision générale des politiques publiques (RGPP), les décisions pour la DSC liées aux conseils de modernisation intéressent essentiellement les emprises du groupement des moyens aériens. En effet, les études concernant l'optimisation de l'utilisation des hélicoptères de la sécurité civile et de la gendarmerie devraient déboucher à terme sur une révision des implantations des emprises des bases d'hélicoptères.

(1) Voir *infra*.

II.- LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

A.- LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS)

1.- Alors que le nombre d'interventions reste relativement stable, les dépenses des SDIS ont fortement augmenté

M. Claudy Lebreton, président de l'ADF, rappelait le 3 octobre dernier à Rennes, lors du congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, que depuis 2002, les dépenses des départements concernant les SDIS ont progressé de plus de 50 %.

a) Les interventions des SDIS

En 2007 la plaquette statistique des SDIS publiée par la DSC dénombreait **près de 4 millions d'interventions** des SDIS (3 996 900), soit une augmentation de **4 %** par rapport à l'année précédente⁽¹⁾. Il y a eu en moyenne **10 950** interventions par jour en 2007. On n'est pas éloigné cette année du niveau déjà atteint en 1999, soit 3 778 800 interventions (+ 5 %) et 10 353 interventions par jour.

En 2007 le nombre d'interventions pour le secours à personnes a augmenté de 5 %, celui pour accidents de la route a augmenté de 2 % et celui pour incendies a baissé de 8 %.

En nombre d'interventions, **les incendies représentaient 8 %**, les accidents de la circulation également 8 %, le secours à victime et l'aide à personne 65 % et les autres opérations 19 % (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 17 % de l'activité et les secours à victime et l'aide à personne 55 %.

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 autres services de secours à personne : 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 médias notamment).

(1) Les statistiques d'incendie et de secours – édition 2008

http://www.interieur.gouv.fr/misill/sections/a_la_une/statistiques/securite_civile/2007/stats2007/view

b) Les dépenses des SDIS

Les comptes de gestion des SDIS totalisent un coût de **4,2 milliards d'euros en 2007** pour l'ensemble de la France (hors les bataillons militaires de Paris et Marseille). Les dépenses de fonctionnement représentent 80 % et celles d'investissement 20 %. **Les dépenses de personnel** représentent les trois quarts des dépenses de fonctionnement, soit **plus de la moitié des dépenses totales**.

Cette année la DSC présente les comptes des SDIS selon une nouvelle série statistique – les comptes de gestion –, fruit d'une collaboration avec la direction générale des Collectivités locales. Une rupture statistique intervient donc avec les comptes administratifs présentés jusqu'en 2006. Pour permettre des comparaisons, la DSC a recalculé sur l'année 2006 les comptes des SDIS selon la nouvelle définition (comptes de gestion).

Il ressort des statistiques fournies à votre Rapporteur spécial par la DSC que ces comptes de gestion ont **augmenté de 2 % entre 2006 et 2007**. Il faut noter le manque de fiabilité de ces statistiques la première année de leur établissement, sachant que la plaquette statistique des SDIS indique une **augmentation de 4 %** des comptes de gestion entre ces deux mêmes années. Les données recueillies pour la première fois cette année devront être vérifiées et contrôlées pour leur assurer un niveau de fiabilité suffisant.

Les budgets primitifs des SDIS ont augmenté de 4 % entre 2007 et 2008. Votre Rapporteur spécial avait déjà noté l'an dernier le problème de budgétisation des SDIS, où les conseils généraux adoptent des budgets primitifs qui sont très partiellement consommés, et ce dans des proportions importantes. Ainsi en 2007 le total des budgets primitifs des SDIS s'élevait à 5 113,6 millions d'euros alors que les comptes de gestion s'élèvent à seulement 4 217,3 millions d'euros... Cet état de fait constitue un signe de l'opacité des budgets des SDIS pour les conseils généraux.

En tenant compte de la rupture statistique, les comptes des SDIS ont augmenté de 245,6 % entre 1996 et 2007 (onze ans). **Depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des SDIS, leurs comptes ont augmenté de 45,8 %**. En comparaison, le nombre d'interventions des SDIS a **augmenté de seulement 8,4 % depuis 2001 (5 % depuis 1999)**.

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	1 253,7			
1997	CA	1 066,87	273,56	1 340,43	6,9	6,9	
1998	CA	1 173,9	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	93,7	
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	3 853,72	6,8	207,4	29,2
2006	CA	3 341,67	889,65	4 231,32	9,8	237,5	41,8
2006	CG	3 317,25	815,82	4 133,07			
2007	CG	3 383,73	833,6	4 217,33	2	245,6	45,2
2007	BP	3 796,07	1 317,5	5 113,57			
2008	BP	3 978,38	1 340,86	5 319,24	4		

CA : comptes administratifs (jusqu'en 2006)

CG : comptes de gestion (depuis 2007)

BP : budgets primitifs

Source : DDSC et SDIS

Aux dépenses des SDIS, il faut ajouter les dépenses de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris – BSPP (plus de 300 millions d'euros)⁽¹⁾ et de la brigade des marins pompiers de Marseille – BMPM (98,7 millions d'euros dans le compte administratif 2007).

Une part certaine de cette évolution des dépenses des SDIS peut être expliquée par la départementalisation à partir de 1996, qui a permis d'individualiser tous les coûts supportés par les collectivités mais qui **a rendu la dépense plus anonyme en l'éloignant du maire**. Mais le rattrapage effectué lors du transfert des services d'incendie et de secours des communes au département est terminé depuis plusieurs années alors que les dépenses continuent à augmenter fortement.

Votre 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.

(1) Le budget de la BSPP n'est pas individualisé dans les comptes des collectivités (Ville de Paris, département et région Ile de France).

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 **79 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
(COMPTES DE GESTION 2007)**

(en euros)

N°	Départements	Fonctionnement	Investissement	Total
01	Ain	56,99	21,81	78,80
02	Aisne	58,08	22,48	80,56
03	Allier	56,98	12,94	69,92
04	Alpes-de-Haute-Provence	72,24	31,67	103,91
05	Hautes-Alpes	67,72	21,64	89,36
06	Alpes-Maritimes	116,26	15,50	131,76
07	Ardèche	63,21	22,60	85,81
08	Ardennes	49,12	13,84	62,96
09	Ariège	55,05	27,67	82,72
10	Aube	34,82	5,79	40,61
11	Aude	69,56	12,40	81,95
12	Aveyron	43,96	11,78	55,73
13	Bouches-du-Rhône (hors BMPM)	105,64	15,06	120,71
14	Calvados	50,20	9,30	59,50
15	Cantal	63,52	19,11	82,63
16	Charente	62,75	11,52	74,27
17	Charente-Maritime	55,96	13,15	69,10
18	Cher	64,17	26,83	91,00
19	Corrèze	67,44	17,37	84,80
21	Côte d'Or	217,29	72,24	289,53
22	Côtes-d'Armor	188,55	79,02	267,57
23	Creuse	15,22	4,37	19,59
24	Dordogne	42,19	9,79	51,98
25	Doubs	258,10	79,92	338,03
26	Drôme	70,29	19,00	89,29
27	Eure	53,80	11,77	65,57
28	Eure-et-Loir	55,15	18,99	74,14
29	Finistère	75,56	18,85	94,41
2A	Corse-du-Sud	47,78	9,32	57,11
2B	Haute-Corse	25,78	2,81	28,59
30	Gard	94,48	19,26	113,74
31	Haute-Garonne	50,59	14,61	65,20
32	Gers	54,14	38,85	92,99
33	Gironde	100,24	18,55	118,79
34	Hérault	64,52	16,04	80,56
35	Ille-et-Vilaine	60,23	16,30	76,52
36	Indre	44,67	30,18	74,84
37	Indre-et-Loire	51,70	36,91	88,60
38	Isère	61,50	11,23	72,74
39	Jura	51,68	12,79	64,47
40	Landes	70,55	25,70	96,26
41	Loir-et-Cher	57,02	9,40	66,42
42	Loire	59,44	22,16	81,61
43	Haute-Loire	54,71	23,32	78,03
44	Loire-Atlantique	67,77	26,09	93,86
45	Loiret	58,60	14,14	72,74
46	Lot	51,90	14,33	66,23

N°	Départements	Fonctionnement	Investissement	Total
47	Lot-et-Garonne	61,99	15,86	77,85
48	Lozère	55,64	10,34	65,98
49	Maine-et-Loire	48,44	16,86	65,31
50	Manche	50,41	11,28	61,69
51	Marne	46,95	6,96	53,91
52	Haute-Marne	58,67	10,01	68,69
53	Mayenne	46,10	12,64	58,74
54	Meurthe-et-Moselle	50,51	10,17	60,68
55	Meuse	51,58	44,18	95,76
56	Morbihan	51,50	7,91	59,41
57	Moselle	48,28	8,28	56,56
58	Nièvre	60,83	9,61	70,44
59	Nord	58,42	19,35	77,76
60	Oise	59,78	16,11	75,89
61	Orne	37,88	10,85	48,73
62	Pas-de-Calais	51,99	8,00	60,00
63	Puy-de-Dôme	64,90	19,52	84,42
64	Pyrénées-Atlantiques	62,38	22,94	85,32
65	Hautes-Pyrénées	66,67	10,86	77,52
66	Pyrénées-Orientales	70,96	13,68	84,64
67	Bas-Rhin	51,24	12,22	63,46
68	Haut-Rhin	45,68	10,38	56,06
69	Rhône	67,29	14,95	82,24
70	Haute-Saône	38,46	12,03	50,49
71	Saône-et-Loire	54,98	19,33	74,31
72	Sarthe	44,54	16,23	60,77
73	Savoie	97,69	13,39	111,07
74	Haute-Savoie	75,84	29,67	105,51
76	Seine-Maritime	52,74	9,00	61,74
77	Seine-et-Marne	83,86	21,09	104,96
78	Yvelines	65,74	5,87	71,61
79	Deux-Sèvres	54,24	14,43	68,67
80	Somme	53,96	7,65	61,61
81	Tarn	64,29	11,84	76,13
82	Tarn-et-Garonne	51,09	12,41	63,50
83	Var	93,46	25,14	118,60
84	Vaucluse	86,47	16,19	102,65
85	Vendée	43,82	12,11	55,93
86	Vienne	41,08	18,14	59,22
87	Haute-Vienne	50,42	11,35	61,78
88	Vosges	52,99	26,70	79,70
89	Yonne	53,80	15,13	68,93
90	Territoire-de-Belfort	72,14	14,03	86,17
91	Essonne	72,17	13,98	86,16
95	Val-d'Oise	77,50	14,66	92,16
971	Guadeloupe	58,77	9,18	67,95
972	Martinique	41,90	6,46	48,36
973	Guyane	136,10	15,33	151,43
974	La Réunion	83,65	6,55	90,19
	Total	63,58	15,66	79,24

Source : DSC et SDIS

2.- Le financement des SDIS pèse lourdement sur les départements et les communes

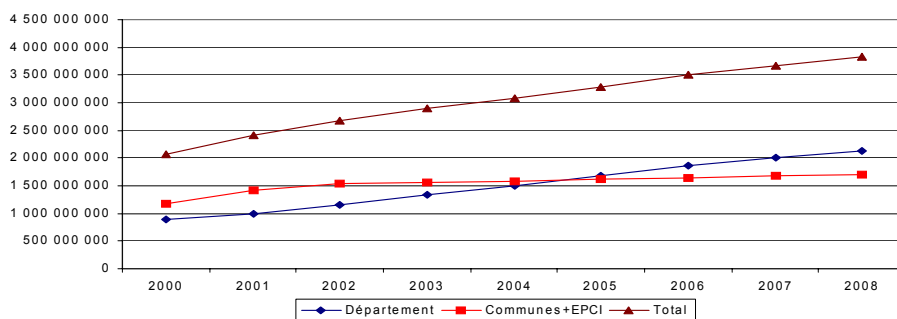
ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS DES COMMUNES, DES EPCI ET DES DEPARTEMENTS

(en millions d'euros)

	Département	Communes +EPCI	Total	% du département	% des communes + EPCI	Évolution du département	Évolution des communes + EPCI	Évolution du total
2000	894	1 167	2 060	43	57			
2001	992	1 418	2 410	41	59	11	22	17
2002	1 147	1 534	2 680	43	57	16	8	11
2003	1 339	1 553	2 896	46	54	17	1	8
2004	1 493	1 583	3 076	49	51	12	2	6
2005	1 678	1 616	3 294	51	49	12	2	7
2006	1 867	1 647	3 514	53	47	10	2	7
2007	1 997	1 675	3 673	54	46	7	2	4,5
2008	2 132	1 699	3 831	54	46	7	1	4

NB : Pour l'année 2007 les montants indiqués sont issus des comptes de gestion et pour 2008 des budgets primitifs.

Source : DSC



Il ressort du tableau ci-dessus que **les contributions des collectivités aux SDIS ont augmenté de 4,5 % en 2007 ; elles devraient croître de 4 % en 2008** (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 du Budget. Cela permettrait pourtant une **prise de conscience**, en comparant les SDIS entre eux et en **informant nos concitoyens**.

Une réflexion est engagée sur la **fiscalisation** de ces dépenses de sécurité civile, aujourd'hui portées uniquement par les collectivités territoriales. Les articles 121 et 122 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de

proximité avaient prévu de plafonner l'évolution des contributions communales à hauteur de l'indice des prix à la consommation et de les remplacer à compter du 1^{er} janvier 2006 par un prélèvement opéré sur la dotation forfaitaire et la dotation d'intercommunalité.

Le groupe de travail issu de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) 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.

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, une mission d'évaluation du dispositif menée conjointement par l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des finances a été constituée et a rendu son rapport.

Par décision du Premier ministre, et comme l'a annoncé le 4 octobre dernier Mme Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, les contingents communaux ont été maintenus tels quels, c'est-à-dire avec une augmentation annuelle représentant l'indice des prix à la consommation. Votre Rapporteur spécial regrette que la décision soit intervenue avant l'examen du rapport par la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS).

Cette question du financement des SDIS mériterait de faire l'objet d'une évaluation par le Parlement.

3.— La coopération interdépartementale des SDIS n'a pas encore pris forme

Les articles 62 et 63 de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 ont donné aux SDIS la possibilité de créer des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS). Les domaines principaux susceptibles de favoriser l'action des SDIS semblent être la formation et l'organisation de marchés groupés, de façon à parvenir à une mutualisation des coûts.

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 projets communs sont en cours de réalisation : il en est ainsi de la mise en commun du programme ANTARÈS par l'achat de matériels et d'ingénierie en vue de la mise en place de cette infrastructure, ainsi que d'un système de maintenance des matériels de transmissions. De plus, un projet de création d'une école régionale chargée de la mise en œuvre des plans de formation des deux SDIS doit être validé prochainement par les deux conseils d'administration concernés. Il s'agit donc d'une démarche progressive et pragmatique de définition de projets communs qui a pour objectif, à terme, la création d'un EPIDIS.

L'Entente interdépartementale pour la protection de la forêt méditerranéenne, qui regroupe les départements du sud-est, a procédé aux transformations nécessaires afin de répondre aux critères de l'EPIDIS. Sa création est donc intervenue par arrêté du préfet de zone de défense Sud, avec effet au 1^{er} octobre 2008.

Votre Rapporteur spécial regrette vivement que les SDIS n'aient pas envisagé de façon plus systématique des mécanismes de solidarité entre départements voisins pour pourvoir à leurs équipements. Ainsi on note une généralisation de l'équipement en véhicules de secours dotés de grande échelle, même dans les départements où n'existent pas d'immeubles de grande hauteur (IGH)... Une mutualisation des équipements, véhicules mobiles ou centres de secours, devrait être systématiquement recherchée là où c'est possible.

- Vers la définition de spécifications communes des matériels et la mutualisation des achats

Les actions engagées par la DSC dans la définition de spécifications communes des matériels visent à la mise en place de guides d'achats pour simplifier l'achat public et uniformiser les appels d'offres afin d'aider et de simplifier le travail des acheteurs et faciliter la compréhension des industriels. Deux commissions spécifiques ont été créées à cet effet dans le domaine des matériels et équipements. Une procédure de préconisation a été mise en place et des référentiels techniques ont été élaborés.

Les modalités de mutualisation des achats entre les SDIS visent à encourager ces établissements soit à sous traiter leurs achats auprès d'organismes de groupements d'achats, soit à mutualiser leurs investissements avec d'autres SDIS comme le prévoit la loi du 13 août 2004. Les SDIS s'engagent très

lentement vers des achats groupés en s'associant, soit à l'échelon interdépartemental, soit en ayant recours à l'UGAP (25 SDIS en 2007 contre 13 en 2006). Ces achats mutualisés ont concerné des véhicules de secours ou des équipements de protection individuelle.

Votre Rapporteur spécial estime qu'il faut aller plus loin dans cette voie, en rendant obligatoire les référentiels techniques et l'achat groupé. Les normes actuellement définies par la DSC sont des règles minimales à respecter pour des motifs de sécurité et de fonctionnalités requises. Une normalisation des équipements devrait être systématiquement recherchée, afin de mutualiser les achats, sur une base interdépartementale, voire nationale. Quelle est la justification du fait que les véhicules de secours répondent à des cahiers des charges spécifiques dans chacun des SDIS, font par là même l'objet de commandes en très petit nombre aux fournisseurs, ce qui entraîne un surcoût substantiel ? L'idée de créer un EPIDIS regroupant tous les SDIS de France et passant des marchés d'équipement avec les fournisseurs, un temps envisagée, n'a jamais vu le jour.

B.- LES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS

1.- L'augmentation continue des effectifs

En 2007, on dénombre 38 700 sapeurs-pompiers professionnels (SPP) employés dans les SDIS. Aux effectifs des SDIS, il faut ajouter ceux du bataillon de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP : 7 792) et de la brigade de marins pompiers de Marseille (BMPM : 2 481). Le BSPP a connu une augmentation importante de ses effectifs au cours des dernières années : de 2001 à 2008, ses effectifs ont cru de 952, soit + 13,9 % en sept ans. Notre pays comporte un total de **250 400 sapeurs-pompiers** si l'on inclut les **199 200 sapeurs-pompiers volontaires**. Les effectifs des services de santé et de secours médical représentent 5 % des effectifs des SDIS.

Entre 2006 et 2007, les effectifs de sapeurs-pompiers professionnels ont augmenté de 559 (hors services de santé et de secours médical - SSSM). Ils ont augmenté de plus de 10 000 en dix ans.

Le tableau ci-après montre l'évolution des 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
2007	38 236	+ 559

(*) Hors services de santé et de secours médical (SSSM)

Source : DSC

EFFECTIF ⁽¹⁾ EN SERVICE A LA BRIGADE DES SAPEURS-POMPIERS DE PARIS (BSPP)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Officiers	236	240	244	247	253	259	278	297
Médecins	53	53	53	53	53	56	59	62
Sous-officiers	1 250	1 274	1 297	1 321	1 360	1 394	1 427	1 450
Engagés volontaires	4 977	5 074	5 172	5 270	5 428	5 558	5 661	5 642
Volontaires de l'armée de terre	324	324	324	324	324	330	341	341
Total BSPP	6 840	6 965	7 090	7 215	7 418	7 597	7 766	7 792

⁽¹⁾ Hors détachements extérieurs

Source : DSC

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

EFFECTIFS DE SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS PAR DEPARTEMENT (*)

N°	Département	2006	2007
1	Ain	231	232
2	Aisne	334	337
3	Allier	221	218
4	Alpes-de-Haute-Provence	37	40
5	Hautes-Alpes	53	54
6	Alpes-Maritimes	1 303	1 301
7	Ardèche	116	128
8	Ardennes	111	116
9	Ariège	49	47
10	Aube	110	113
11	Aude	174	178
12	Aveyron	112	109
13	Bouches-du-Rhône	1 104	1 112
14	Calvados	395	406
15	Cantal	99	108
16	Charente	238	236
17	Charente-Maritime	323	325
18	Cher	210	207
19	Corrèze	153	155
21	Côte d'Or	291	181

N°	Département	2006	2007
22	Côtes-d'Armor	225	267
23	Creuse	45	293
24	Dordogne	224	238
25	Doubs	360	45
26	Drôme	288	226
27	Eure	242	358
28	Eure-et-Loir	228	303
29	Finistère	433	239
2a	Corse-du-Sud	154	228
2b	Haute-Corse	270	431
30	Gard	628	643
31	Haute-Garonne	717	732
32	Gers	59	60
33	Gironde	1 757	1 796
34	Hérault	634	667
35	Ille-et-Vilaine	585	618
36	Indre	122	130
37	Indre-et-Loire	310	308
38	Isère	751	736
39	Jura	87	87
40	Landes	308	302
41	Loir-et-Cher	207	199
42	Loire	540	534
43	Haute-Loire	91	92
44	Loire-Atlantique	724	732
45	Loiret	447	437
46	Lot	60	59
47	Lot-et-Garonne	189	198
48	Lozère	5	8
49	Maine-et-Loire	444	441
50	Manche	228	229
51	Marne	357	347
52	Haute-Marne	114	112
53	Mayenne	108	107
54	Meurthe-et-Moselle	474	492
55	Meuse	60	59
56	Morbihan	287	296
57	Moselle	600	627
58	Nièvre	147	152
59	Nord	1 933	1 932
60	Oise	560	563
61	Orne	81	80
62	Pas-de-Calais	963	992
63	Puy-de-Dôme	414	421
64	Pyrénées-Atlantiques	452	449
65	Hautes-Pyrénées	144	153
66	Pyrénées-Orientales	245	251
67	Bas-Rhin	576	591
68	Haut-Rhin	350	351
69	Rhône	1 332	1 318
70	Haute-Saône	98	105
71	Saône-et-Loire	308	308
72	Sarthe	263	274
73	Savoie	401	418
74	Haute-Savoie	475	511
76	Seine-Maritime	811	825
77	Seine-et-Marne	1 121	1 151
78	Yvelines	1 198	1 242

N°	Département	2006	2007
79	Deux-Sèvres	213	214
80	Somme	374	373
81	Tarn	238	238
82	Tarn-et-Garonne	104	105
83	Var	875	905
84	Vaucluse	485	505
85	Vendée	223	232
86	Vienne	172	172
87	Haute-Vienne	216	211
88	Vosges	137	135
89	Yonne	227	234
90	Territoire de Belfort	121	122
91	Essonne	1 048	1 033
95	Val-d'Oise	1 032	1 037
971	Guadeloupe	297	287
972	Martinique	265	262
973	Guyane	193	192
974	Réunion	559	613
	Total	37 677	38 236

(*) Hors services de santé et de secours médical (SSSM)

Source : DSC

Votre Rapporteur spécial note que son appel de l'an dernier à une pause dans les recrutements n'a pas été suivi d'effet. Alors que les services de l'État voient depuis plusieurs années leurs effectifs baisser, les SDIS continuent à augmenter leurs effectifs dans des proportions importantes.

Parallèlement, il y a lieu de s'interroger sur **la proportion optimale entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires**. Les SDIS qui ont la plus faible proportion de sapeurs-pompiers professionnels par rapport aux sapeurs-pompiers volontaires ne semblent pas moins bien gérés que les autres. Ainsi la Lozère, avec seulement 6 sapeurs-pompiers professionnels pour 751 sapeurs-pompiers volontaires, ou les Alpes-de-Haute-Provence, avec 37 sapeurs-pompiers professionnels pour 1 391 sapeurs-pompiers volontaires. Sont-ils moins efficaces que les Yvelines, avec 1 212 sapeurs-pompiers professionnels pour 1 906 sapeurs-pompiers volontaires, ou encore la Gironde, avec 1 769 sapeurs-pompiers professionnels pour 2 338 sapeurs-pompiers volontaires ? **Le tableau publié pages 4 et 5 de la plaquette statistique des SDIS (2008) montre des différences de proportions très fortes entre les départements, sans qu'aucune analyse n'en montre la justification.**

2.– Une organisation du temps de travail qui n'est plus adaptée aux besoins

Le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels 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.

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**. Cela leur permet d'être hors de leur lieu de travail **270 jours par an**... Or il n'est pas possible d'effectuer son travail de façon optimale quand on l'exerce un si petit nombre de jours. **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 DSC montrent une évolution mais encore trop lente.

Ce rythme de travail avec des gardes de 24 heures devra à l'évidence être revu ; on pourrait penser à des gardes de 12 ou 8 heures, ce qui, avec 1 607 heures de travail par an, donnerait respectivement 134 ou 200 jours ouvrés. Cela permettrait d'avoir une présence plus permanente de chacun des sapeurs-pompiers et moins de rupture de rythme.

Votre Rapporteur spécial note également **qu'un très grand nombre de sapeurs-pompiers professionnels utilisent leurs jours de repos pour effectuer des vacances en tant que sapeurs-pompiers volontaires**. Les dispositions législatives devraient être modifiées pour **encadrer le cumul entre les fonctions de sapeur-pompier professionnel et volontaire**.

La plaquette statistique des SDIS (2008) indique la répartition des gardes par durée :

**RÉGIMES DE GARDE DES
SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS**

Régime de garde	Pourcentage (*)
24 heures	63
12 heures	26
10 heures	3
8 heures	4
Autres	4

(*) Chaque SDIS compte pour 1 quel que soit son effectif de garde

Source : DSC

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, chargée d'évaluer, avant le 1^{er} juin 2007, l'impact des mesures relatives au régime de travail des gardes de 24 heures.

Cette commission a été constituée et a tenu quatre réunions. La première, le 25 avril 2007 a été consacrée à l'examen des aspects juridiques, économiques et organisationnels. La deuxième, qui s'est tenue le 29 mai 2007, a abordé le temps de travail sous l'angle de l'ergonomie des pratiques professionnelles et des contraintes opérationnelles. La troisième, le 11 juillet 2007, a examiné un avant-projet de rapport. Elle a été réunie de nouveau au cours du premier semestre 2008 afin d'intégrer dans le rapport des données plus précises en matière de rythme de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

Le rapport final, qui a intégré les dernières remarques des organisations représentatives, présente les conclusions suivantes :

– la garde de 24 heures est une réponse adaptée à la sollicitation opérationnelle, mais une attention particulière doit être portée au travail de nuit ;

– des actions à court et long termes devront être menées en ce qui concerne la santé au travail ;

– une bonne articulation entre les réglementations française et européenne est indispensable.

Votre Rapporteur spécial regrette que ce rapport n'ait toujours pas été présenté à la 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.

3.– Rémunérations, promotions et retraites

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 2007 à 39 123 euros (53 593 euros pour les officiers, 40 364 euros pour les sous-officiers et 32 391 euros pour les sapeurs et caporaux).

COÛT ANNUEL DES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS EN 2007

(en euros)

GRADES	EFFECTIFS	COÛT ANNUEL MOYEN (hors cotisations)
Colonel	153	92 830
Lieutenant-colonel	438	72 275
Commandant	733	67 790
Capitaine	1 618	54 616
Lieutenant	819	47 616
Major	2 650	45 536
Total officiers	6 411	
Adjudant	6 633	41 320
Sergent	8 602	39 628
Total sous-officiers	15 235	
Caporal et sapeur	16 590	32 391
Total général	38 236	

Source : DSC

Avec 153 colonels et 438 lieutenants-colonels sur un total de 38 236 (hors services de santé), la proportion est de 1 pour près de 70, ce qui fait un taux d'encadrement extrêmement élevé si on le compare à celui de l'armée. Il montre une propension à la multiplication des promotions par un processus décisionnel qui reste au niveau départemental.

L'âge de départ à la **retraite** des sapeurs-pompiers professionnels est fixé à 55 ans. 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 pris en compte les situations de difficultés opérationnelles que peuvent rencontrer certains sapeurs-pompiers professionnels âgés d'au moins cinquante ans.

Le dispositif de fin de carrière des sapeurs-pompiers professionnels offre des solutions variées qui sont sans équivalent dans toute la fonction publique. Il leur permet ainsi, tout en conservant la catégorie active et la prime de feu, d'obtenir une affectation non opérationnelle au sein même du 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 a prévu une procédure paritaire annuelle d'évaluation de ce nouveau dispositif par la CNIS.

Pour la première année de mise en œuvre du dispositif, 143 sapeurs-pompiers professionnels ont bénéficié d'une affectation non opérationnelle au sein du SDIS, 5 d'un reclassement pour raison opérationnelle, 19 sapeurs-pompiers ont bénéficié d'un congé pour raison opérationnelle avec faculté d'exercer une activité privée et 25 sapeurs-pompiers d'un congé avec constitution de droits à pensions.

Au terme de la deuxième année d'application, il ressort de l'enquête menée auprès des SDIS au cours de l'automne 2007 (88 SDIS ont répondu au questionnaire) que sur une population éligible d'environ 4 500 sapeurs-pompiers professionnels âgés d'au moins cinquante ans :

– 117 sapeurs-pompiers ont bénéficié d'une affectation non opérationnelle ;

– 6 sapeurs-pompiers ont bénéficié d'un reclassement pour raison opérationnelle ;

– 11 sapeurs-pompiers ont bénéficié d'un congé pour raison opérationnelle avec faculté d'exercice d'une activité privée ;

– 26 sapeurs-pompiers ont bénéficié d'un congé pour raison opérationnelle avec constitution de droits à pensions.

Des mesures d'ajustement, notamment pour le congé pour raison opérationnelle, ont été proposées, courant 2006, en vue d'améliorer le dispositif fin de carrière. Ces propositions portaient notamment sur l'exonération de la décote pour les sapeurs-pompiers bénéficiaires d'un congé pour raison opérationnelle qui sont obligatoirement mis à la retraite avant d'avoir atteint l'âge limite de 60 ans ainsi que sur la possibilité offerte aux agents bénéficiaires d'un congé de ce type, de voir leur pension liquidée dans les conditions des textes en vigueur au jour de l'admission au bénéfice de ce congé. Il a été précisé que les modalités de prélèvement des cotisations retraite du congé avec constitution de droits à pensions n'étaient pas assujetties aux cotisations supplémentaires afférentes à la prime de feu et à la bonification.

Votre Rapporteur spécial estime que toute autre mesure d'adaptation du dispositif du projet de fin de carrière ne pourra désormais être envisagée que dans le cadre national de l'évaluation et la révision de loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

La gestion actuelle des **directeurs départementaux** de service d'incendie et de secours (DDSC) est confrontée à un certain nombre de difficultés, liées principalement à l'inadaptation et à la rigidité du système de co-nomination dans ces emplois, partagée entre l'État et le président du conseil d'administration du SDIS (PCASDIS).

Une réforme est envisagée en 2009 dont les grandes lignes pourraient être les suivantes. Le DDSIS continuerait d'être choisi par le PCASDIS parmi une liste de candidats proposés par la DDSC. Cette liste serait le résultat d'un parcours sélectif des officiers de sapeurs-pompiers professionnels, maîtrisé par l'État, au sein duquel une mobilité statutaire serait introduite. Le DDSIS serait nommé pour une durée déterminée (ce qui n'est pas le cas actuellement) de 5 ans renouvelables, en qualité de directeur, de chef de corps et de commandant des opérations de secours, par le préfet et le PCASDIS. Toutefois, pendant cette période, il pourrait être mis fin aux fonctions du DDSIS sur demande des deux autorités.

Le classement des SDIS, actuellement en 5 catégories, doit se rapprocher de celui des conseils généraux (3 catégories) afin de rendre à ce dispositif sa cohérence et son indépendance vis-à-vis de l'ensemble des acteurs. Une réflexion pourra être engagée sur les aspects indemnitaires et/ou indiciaries, afin de rendre plus attractifs les postes à haute responsabilité (1^{ère} catégorie et certains postes à l'État), ainsi que sur la structure et les modalités de gestion des personnels concernés.

C.- LE PILOTAGE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Votre Rapporteur spécial dresse depuis plusieurs années le constat que la sécurité civile n'est pas pilotée depuis la départementalisation en 1996. Il faut maintenant nous doter des outils de maîtrise de la dépense.

1.– Le document de politique transversale

a) La coordination interministérielle est encore limitée

Le tableau ci-après, issu du document de politique transversale sur la sécurité civile, récapitule les crédits d'État consacrés à la sécurité civile. Ainsi près d'**un milliard d'euros** (972,1 millions) sont dépensés par les différents ministères (Intérieur, Écologie, Santé et Agriculture) en faveur de la sécurité civile. Si l'on soustrait les crédits gérés par la DSC (les deux programmes de la mission *Sécurité civile*), 550,5 millions d'euros sont gérés par les autres ministères pour la sécurité civile (523,7 millions d'euros en 2008).

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	Exécution 2007		LFI 2008		PLF 2009	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
128 Coordination des moyens de secours	253	185	166	176	187	180
01 Préparation et gestion des crises	13	12	13	13	21	18
02 Coordination des acteurs de la sécurité civile	207	139	125	135	138	134
03 Soutien à la politique de sécurité civile	33	34	27	27	27	27
161 Intervention des services opérationnels	240	208	563	239	262	242
01 Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts	100	104	447	108	104	108
02 Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	31	30	32	31	32	33
03 Secours à personne par hélicoptère	75	42	51	69	93	67
04 Neutralisation des engins explosifs	33	32	33	31	33	34
181 Prévention des risques (libellé modifié)	68	109	186	178	222	190
01 Prévention des risques technologiques et des pollutions (libellé modifié)	17	55	83	78	118	81
09 Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	35	34	44	43	48	48
10 Prévention des risques naturels et hydrauliques (nouveau)	16	20	59	57	55	61
170 Météorologie	147	147	155	155	164	164
01 Observation et prévision météorologiques	147	147	155	155	164	164
204 Prévention et sécurité sanitaire (libellé modifié)	250	360	86	66	47	76
16 Réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires (nouveau)	250	360	8	66	47	76
149 Forêt	50	48	44	45	42	42
04 Prévention des risques et protection de la forêt	50	48	4	45	42	42
205 Sécurité et affaires maritimes	13	11	14	17	14	16
01 Sécurité et sûreté maritimes	11	9	12	15	12	14
04 Action interministérielle de la mer	1	2	2	3	2	2
108 Administration territoriale	64	64	62	62	63	63
01 Coordination de la sécurité des personnes et des biens	64	64	62	62	63	63
Totaux	1 084	1 132	1 277	939	1 000	972

AE = autorisations d'engagement

CP = crédits de paiement

Source : document de politique transversale Sécurité civile annexé au projet de loi de finances pour 2009

La finalité première du document de politique transversale est de favoriser la coordination entre les activités de prévention et de lutte contre les incendies et autres risques naturels et technologiques.

La prévention passe par une étroite coopération entre les ministères de l'Agriculture (directions régionales de l'agriculture et Office national des forêts, sensibilisation des agriculteurs et des éleveurs), de l'Écologie (à laquelle est rattachée Météo France), de la Justice et de l'Intérieur (police et gendarmerie pour la répression des incendiaires).

En tant que chef de file du document de politique transversale *Sécurité civile*, le directeur de la Sécurité civile est chargé de mettre en œuvre tous les moyens pour renforcer cette coordination à tous les niveaux et pour l'ensemble des acteurs intervenant en la matière.

b) L'amorce d'une stratégie de performance

Rappelons que la DSC a amplement développé ces dernières années sa plaquette statistique annuelle sur les SDIS ⁽¹⁾. On trouve dans ce document des données comparatives sur tous les SDIS de France.

Ainsi, par exemple, on peut lire la très grande dispersion du **nombre d'appels par poste opérateur**, qui varie de moins de **75 à plus de 400 appels par jour** selon les départements. Le **nombre d'habitants défendus par un véhicule** de secours et d'assistance aux victimes peut varier de **1 pour moins de 6 000 habitants à 1 pour plus de 12 000 habitants**. La couverture forestière (km²) défendue par un **camion-citerne rural** varie de moins de **15 à plus de 90**, le département du Nord n'en ayant aucun.

Une enquête de la DSC sur les coûts unitaires des matériels des SDIS a recueilli une trentaine de réponses sur cent. Sur cet échantillon, le coût moyen unitaire (hors taxe) d'un **véhicule de secours** et d'assistance aux victimes (avec matériel) varie de **51 600 à 78 000 euros**, celui d'un **fourgon-pompe tonne** (catégorie 1 classe M avec matériel) de **142 580 à 257 600 euros**, celui d'un **camion-citerne rural** (classe M avec matériel) de **149 467 à 203 235 euros**. Les écarts de prix peuvent s'expliquer par les conditions commerciales faites par les fournisseurs ou par les différences d'équipement (boîte manuelle ou automatique, avec ou sans pré-équipement radio, type de suspension...). En comparaison, en Allemagne, les matériels sont standardisés et les achats sont mutualisés et passés auprès d'un fournisseur unique après appel d'offre au niveau fédéral.

La démarche initiée par cette plaquette statistique devait être formalisée et encadrée juridiquement. **Votre Rapporteur spécial rappelle qu'il avait été à l'origine de l'article 129 de la loi de finances pour 2007** qui dispose que : « *le document de politique transversale sur la sécurité civile (...) 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.* »

(1) Précitée.

La DSC a engagé la mise en œuvre de cette disposition. Sur le modèle de la LOLF, elle a entrepris au cours de l'année 2007 la définition au niveau national d'indicateurs normalisés, reflétant une stratégie de gestion de la performance définie par les SDIS, au moyen d'une démarche concertée associant de nombreux acteurs et de la mise au point d'une méthodologie partagée. L'objectif était avant tout de proposer aux collectivités territoriales des outils permettant de mesurer les résultats obtenus au regard des moyens mis en œuvre, et de favoriser ainsi un pilotage plus aisé des SDIS, ainsi que l'optimisation de l'allocation des ressources.

Pour faire avancer cette réflexion, un groupe de travail, bénéficiant pour les aspects financiers d'un soutien technique de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), a élaboré 20 indicateurs répartis sur 4 axes. Ceux-ci permettent d'obtenir une vue macroscopique des services d'incendie et de secours sur les activités opérationnelles, l'emploi des ressources humaines (sapeurs-pompiers professionnels, volontaires et personnels du service de santé et de secours médical), et sur certains ratios financiers (DGFIP). Ces indicateurs ont été testés dans le cadre d'une expérimentation associant 30 services d'incendie et de secours volontaires puis, ont fait l'objet d'une première enquête au niveau national portant sur l'ensemble des services d'incendie et de secours y compris la BSPP et le BPPM.

Cette présentation globale des résultats des services d'incendie et de secours permet de faire un état des lieux provisoire qui sera amélioré dès 2009. Si les indicateurs retenus sont jugés globalement pertinents, certains résultats doivent être fiabilisés afin d'en permettre une exploitation utile. Les résultats de 16 des 20 indicateurs sont présentés cette année, les 4 autres indicateurs font l'objet de travaux complémentaires. La photographie ainsi donnée du panorama des SDIS facilitera leur pilotage au travers de l'évolution des indicateurs pour chaque service. Les comparaisons éventuelles entre service d'incendie et de secours doivent, pour l'instant, être appréhendées avec beaucoup de prudence. Pour chaque indicateur, plusieurs données sont précisées, l'objectif de l'indicateur, sa définition (mode de calcul) et l'échantillon retenu pour les réponses exploitées. Ces indicateurs sont présentés (pages 57 et suivantes) dans la plaquette statistique 2008.

Votre Rapporteur spécial se félicite de la construction de ce **tableau de bord** qui est constitué sur la même méthodologie que la stratégie de performance de la LOLF, avec des objectifs et des indicateurs.

L'objectif *Qualité d'exécution et de réalisation des missions* est mesuré au moyen de trois indicateurs, *Délai moyen de traitement de l'alerte*, *Délai moyen d'intervention sur zone* et *Pourcentage de feux éteints avant d'avoir atteint 5 hectares*. En 2007 90 % des appels sont traités en moins de 2 minutes 34 secondes et font l'objet d'une intervention en moins de 17 minutes 23 secondes. La durée moyenne de traitement d'un appel est de 1 minute 44 secondes et le délai moyen d'intervention est de 13 minutes 51 secondes pour

les secours à victime ou accidents de la circulation et de 18 minutes 14 secondes pour les interventions incendie. 96 % des feux de forêt sont éteints avant qu'ils aient détruit plus de 5 hectares. Ces trois indicateurs sont de bonnes mesures de la rapidité d'intervention des services d'incendie et de secours.

Pour l'objectif *Qualité d'exécution et de réalisation des missions*, l'indicateur *Taux de victimes prises en charge suite à l'intervention des sapeurs-pompiers* s'apparente plus à un indicateur d'activité qu'à une mesure de la performance. En 2007 3,5 % de la population a été secourue et transportée vers un établissement de soins par les sapeurs-pompiers. Votre Rapporteur spécial s'interroge fortement sur le fait que ce soient les services d'incendie et de secours qui fournissent ce type de service, et non les ambulanciers. Il serait utile de comparer le coût de cette prestation de transports de victimes, fournie par les services d'incendie et de secours ou par les ambulanciers, publics et privés.

L'objectif *Optimisation de l'emploi des sapeurs-pompiers professionnels* est notamment mesuré par les indicateurs suivants :

– *Potentiel opérationnel de garde des sapeurs-pompiers professionnels* : 22 % des effectifs sont opérationnels sur une période de 24 heures. Il conviendrait de moduler cet indicateur en fonction de l'heure d'intervention, pour distinguer les périodes chargées de la journée et les heures creuses de la nuit. Un tel découpage de la journée en périodes permettrait de comparer d'un SDIS à l'autre le ratio des effectifs de garde par rapport au nombre d'interventions. Une modulation des périodes de garde devrait ainsi permettre une meilleure adéquation des effectifs aux risques. Il est regrettable que la période de 24 heures – et donc la garde de 24 heures - soit encore la règle dans ce type d'analyse ;

– *Taux d'absence théorique* : l'absentéisme pour raison de santé équivaut à 3,65 agents sur 100 à l'année. On sait par ailleurs que les sapeurs-pompiers professionnels travaillent moins de 100 jours par an, en raison de la persistance des systèmes de garde de 24 heures.

L'objectif *Optimisation de l'activité du volontariat* est mesuré par la *Fidélisation des sapeurs-pompiers volontaires* (durée moyenne de 9 ans et 11 mois), leur *Taux d'engagement sur intervention* (6 heures d'intervention sur 10 sont effectuées par des sapeurs-pompiers volontaires), l'*Indice de fréquence des accidents du travail* et la *Durée moyenne d'arrêt de travail*. Il serait intéressant de croiser les résultats en termes de rapidité et de qualité de service avec le taux d'engagement des sapeurs-pompiers volontaires ; cela permettrait d'optimiser sur le terrain les pourcentages respectifs de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires.

L'objectif *Optimisation et lisibilité des coûts et financement* est mesuré par cinq indicateurs :

– *Coût des SDIS par habitant* : alors que 25 SDIS présentent un coût de moins de 60 euros, 24 SDIS présentent un coût supérieur à 80 euros. Il serait intéressant de croiser ces coûts avec les indicateurs de rapidité et de qualité des

services opérationnels. Les écarts à la moyenne devraient être dûment justifiés par l'occurrence de risques particuliers (incendies...) ou pour des configurations géographiques spécifiques (littoral, montagne...);

– *Rigidité des charges* : en moyenne nationale, 72 % des charges des SDIS sont fixes (charges de personnel, contributions obligatoires et participations, charges d'intérêt), c'est-à-dire indépendantes de leur activité. Ce pourcentage important plaide pour une optimisation de l'utilisation des services et pour une meilleure répartition des tâches entre les différents intervenants du secours à personne (services hospitaliers, ambulanciers...);

– *Coefficient d'autofinancement courant* : 8 % des produits de fonctionnement sont disponibles pour financer l'investissement des SDIS ;

– *Taux d'exécution des investissements* : Les SDIS réalisent dans l'année 54 % des investissements prévus dans leurs budgets primitifs. Ce très faible taux montre un problème récurrent dans le processus de budgétisation des SDIS. Les conseils généraux, qui votent le budget des SDIS, devraient se montrer plus sélectifs dans leur acceptation des demandes d'investissements ;

– *Annuité de la dette rapportée aux produits de fonctionnement* : 4 % des recettes des SDIS ont servi au remboursement des emprunts. Votre Rapporteur spécial souhaiterait que les SDIS qui ont recours à l'emprunt en apportent la justification, faute de quoi cela constituerait simplement le report d'une charge dans le temps.

Sur tous ces indicateurs, votre Rapporteur spécial souhaiterait que les résultats soient publiés pour chaque SDIS, afin qu'ils puissent se comparer entre eux et ainsi s'inspirer des meilleures pratiques de gestion. Le classement des SDIS en cinq catégories au regard de quatre critères (population, ressources, nombre de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires), effectué par la DSC, est peu significatif et manque de pertinence au regard de l'analyse comparative. Ce classement permet de trier les SDIS selon leur taille, alors qu'il serait intéressant de définir des critères mesurant les types de risques les plus courants qu'ils doivent couvrir dans le département (incendies de forêt, accident de la circulation, montagne, littoral, risques technologiques et NRBC, terrorisme, pollutions...).

Pour votre Rapporteur spécial, le tableau de bord pourrait progressivement intégrer d'autres indicateurs, figurant ou non dans la plaquette statistique annuelle des SDIS publiée par la DSC, parmi lesquels :

- le coût des SDIS par habitant,
- le coût complet estimé de chaque type d'intervention (incendie, secours à personne, accident de la route...),
- le maillage du territoire départemental en centres de secours (en croisant avec la population et la superficie),

- le nombre d’habitants défendus par un véhicule de secours et d’assistance aux victimes (VSAV),
- la surface forestière défendue par un camion-citerne feux de forêt (CCF),
- le coût moyen unitaire des véhicules de secours et d’assistance à personne (VSAV), des camions citerne ruraux (CCR) et des fourgons pompe tonne (FPT),
- le nombre de centres commun 15-18 et réception du 112 (pour mesurer la bonne coordination des secours à personnes),
- le nombre d’appels quotidiens par poste d’opérateur des centres de traitement des alertes (CTA),
- les frais de fonctionnement des SDIS (hors personnel) par grande catégorie de dépense,
- le taux d’encadrement des sapeurs-pompiers professionnels,
- les proportions de gardes de 24, 12, 10 et 8 heures des sapeurs-pompiers professionnels.

Ainsi pourrait s’engager un **véritable processus d’évaluation de l’activité des SDIS**. Une fois ce tableau de bord mis en place, avec l’appareil statistique qui va avec, la réflexion pourrait s’orienter vers la **définition de valeurs cibles ambitieuses**.

2.– La coordination en matière de secours à personne

On l’a vu, les secours aux personnes, avec les secours routiers, représentent à eux seuls près de 70 % des interventions des SDIS, soit 2,8 millions de sorties par an en 2007, à comparer avec les 650 000 interventions des SAMU, des SMUR et des ambulanciers privés.

L’article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales fixe les missions des SDIS en matière de secours à personne :

« Les SDIS sont chargés de la prévention, de la protection, et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés (...) aux secours d’urgence. Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes : (...)

4) les secours d’urgence aux personnes victimes d’accident, de sinistres ou de catastrophes ainsi qu’à leur évacuation. »

Le secours à personne n’est donc pas une mission spécifiquement dédiée aux SDIS mais à laquelle ils concourent avec les autres services et professionnels concernés ; elle représente toutefois l’activité principale des sapeurs-pompiers.

L'article L. 1424-42 prévoit la possibilité pour les services de régulation médicale des centres 15 de faire appel aux SDIS pour effectuer, en cas de défaut de disponibilité de transporteurs sanitaires privés, des missions qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article L. 1424-2. Ces missions spécifiques font l'objet d'une prise en charge par l'hôpital siège du service d'aide médicale d'urgence.

L'article R. 1424-24 précise que le service de santé et de secours médical du SDIS « *participe aux missions de secours d'urgence définies par l'article L. 1424-2 et par l'article 2 de la loi n° 86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires.* »

En terme de moyens, l'article R. 1424-42 b) dispose que « *les missions de secours d'urgence aux personnes nécessitent au moins un véhicule de secours aux asphyxiés et blessés et trois ou quatre sapeurs-pompiers* ».

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 interservices pour créer les conditions d'une véritable synergie, et prévoit la passation de conventions tripartites entre les acteurs.

Un bilan établi en mars 2008 fait apparaître que 20 conventions ont été signées entre le dernier trimestre 2006 et la fin de l'année 2007, ce qui porte à **75 le nombre de départements disposant d'une convention** dont 66 signées selon les dispositions de la circulaire du 29 mars 2004 et 9 antérieurement. ***A contrario, un quart des départements n'ont toujours pas conclu de telle convention.***

La prise en charge financière des transports réalisés par les moyens des SDIS en raison de l'indisponibilité des transporteurs sanitaires privés, par les établissements de santé sièges des services d'aide médicale d'urgence (SAMU), est prévue par l'article L. 1424-42 du CGCT 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 et 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. Le montant de base est resté fixé à 105 euros pour 2007, ce qui a permis aux SDIS de percevoir globalement 16 millions d'euros.

La déclinaison locale des textes réglementaires doit se faire par le biais d'une convention bipartite, réalisée actuellement par 52 départements selon l'enquête menée début 2008. Une circulaire conjointe Intérieur/Santé n° 2007/388 du 26 octobre 2007 précise désormais certains points d'application, et 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, 15 départements ont opté pour une **plate-forme commune** de réception des appels d'urgence **15/18/112**. Une mission inter-inspection IGA/IDSC a eu lieu pour évaluer au plan national le fonctionnement de ces structures. Elle doit présenter prochainement son rapport définitif.

Conformément à la demande du **chef de l'État dans son discours du 29 septembre 2007**, précisée par la lettre de mission commune adressée le 26 novembre 2007 par le ministre de l'Intérieur et la ministre de la Santé, **le comité quadripartite sur le secours à personne** associant autour de la DSC et de la direction de l'Hospitalisation et de l'organisation des soins, les représentants des services de soins d'urgence et ceux des sapeurs-pompiers, **a présenté ses conclusions le 25 juin 2008 au terme de près de sept mois de réflexions.**

Les travaux menés par le comité quadripartite sur le secours à personne avaient pour but de remettre la victime au cœur du dispositif et d'instaurer une meilleure compréhension entre les deux services. Ils devraient permettre non seulement de clarifier leurs missions et responsabilités respectives et d'optimiser ainsi l'emploi des moyens et des ressources disponibles, mais aussi de créer une synergie efficace au service de nos concitoyens.

Dans ce cadre, plusieurs principes ont été réaffirmés afin d'améliorer sensiblement le rôle et l'action de chaque acteur public dans le cadre d'une réponse adaptée aux situations de détresse. La gestion de l'alerte, la responsabilité des acteurs, le rôle de la régulation médicale et des SMUR, la place des infirmiers de sapeurs-pompiers, la modernisation des communications, la mise en cohérence des formations mais aussi la définition d'indicateurs communs et d'axes de progrès sont autant de domaines sur lesquels un accord a été établi. Il s'agit d'une véritable refondation des principes et de la pratique du secours à personne.

Ce **document commun** qui précise les missions des deux services publics concernés, constitue un **référentiel** pour l'organisation de la chaîne de secours et de soins d'urgence, et sa mise en œuvre au quotidien permettra une réponse optimale pour les personnes en situation de détresse. Il a été diffusé à l'ensemble des services publics concernés pour une mise en œuvre immédiate et fera l'objet d'un arrêté interministériel qui devrait paraître très rapidement.

Le comité quadripartite sur le secours à personne, transformé en comité de suivi, se réunira régulièrement afin de suivre les évolutions du dispositif et d'aider à la résolution de problèmes locaux. Comme le déclarait Mme Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, le 4 octobre à Rennes lors du congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers, la CNSIS devrait être saisie au cours de sa prochaine première réunion, en novembre prochain, de ce référentiel, afin qu'il bénéficie de l'encadrement juridique et financier d'un arrêté interministériel avec le ministère de la Santé. Il s'agit dès maintenant de mettre en œuvre ce référentiel commun.

La mise en œuvre de ce dispositif devrait répondre au souci exprimé par le Président de la République de supprimer les doublons et les redondances dans la fourniture de secours à personnes, sources de surcoûts importants. Votre Rapporteur spécial note le fait que dans les départements où n'existe pas un standard commun 15/18, **les appels reçus par les sapeurs-pompiers (18) qui nécessitent l'envoi d'une ambulance sont trop souvent traités par les sapeurs-pompiers eux-mêmes**. Dans le même temps, les services d'urgence des hôpitaux disposent d'un parc d'ambulances avec un système d'astreinte des ambulanciers, qui est payé par la sécurité sociale et qui reste très largement sous-utilisé⁽¹⁾. On vit encore une situation où les matériels (ambulances) et les personnels (sapeurs-pompiers et ambulanciers) doublonnent.

3.— *« L'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. »*

L'article 1^{er} de la loi du 13 août 2004 sur la modernisation de la sécurité civile dispose que : *« l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et en coordonne les moyens »*.

La DSC définit ce rôle assigné par la loi à la mise en œuvre de moyens nationaux (aéronefs, déminage, formation, moyens logistiques). Cette mise en œuvre inclut la gestion de l'ensemble des personnels, mais aussi l'acquisition, la maintenance et la définition des conditions d'emploi des matériels.

Cette action s'exerce sur les SDIS pour l'ensemble des sujets les concernant. Mais la DSC estime que cette cohérence se limite au développement d'outils permettant la diffusion des informations nécessaires au pilotage et à la gestion locale des services d'incendie et de secours. La DSC en élabore le cadre

(1) 300 euros par nuit en moyenne.

juridique, définit la doctrine d'emploi des sapeurs-pompiers et arrête les référentiels de formation applicables aux sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. Elle anime au niveau central les travaux de normalisation, de préconisation ou de spécification des équipements avec une attention particulière sur l'aspect sécurité.

Concernant les personnels, La DSC contribue avec les départements ministériels concernés à l'élaboration et à l'application des textes régissant les conditions de travail, la rémunération et la protection sociale des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. Elle assure la gestion nationale des officiers de sapeurs-pompiers et instruit la nomination conjointe aux emplois de direction. Dans le cadre de la tutelle de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), elle concourt à l'élaboration du contrat d'établissement et à l'évaluation de ses performances. La DSC anime la politique nationale en faveur du volontariat des sapeurs-pompiers, agrée les associations qui concourent à la sécurité civile et promeut le développement des réserves communales de sécurité civile.

Dans le cadre de la gestion des crises, la DSC mène une action à plusieurs niveaux allant de la préparation et de la planification des secours, jusqu'au retour d'expérience. Ces missions incluent la prévention, l'information et la sensibilisation des citoyens, mais aussi la gestion des risques en liaison avec les autres départements ministériels. Pour cela, elle coordonne la veille de sécurité civile en liaison avec les états-majors de zones de défense, avec les autres centres opérationnels nationaux, ainsi qu'avec le centre d'information et de suivi de la Commission européenne, par l'activation permanente du centre opérationnel de gestion interministériel des crises.

Enfin la DSC exerce une fonction d'inspection et d'évaluation des services départementaux d'incendie et de secours, avec un volet consacré plus particulièrement aux enquêtes et à la prévention des accidents des sapeurs-pompiers.

Votre Rapporteur estime que **l'État ne peut se charger de toutes ces missions et en même temps se décharger sur les départements, auprès de qui les SDIS sont placés, des aspects liés aux coûts.** C'est laisser ces collectivités locales en position de faiblesse face aux organisations professionnelles de sapeurs-pompiers qui sont organisées au niveau national. C'est laisser le champ à la surenchère des revendications en matière de gestion de personnel et à des dérapages en matière d'équipement et de dépenses de fonctionnements. L'État fixe les règles et laisse les collectivités assurer les moyens opérationnels, sans qu'à aucun moment un regard soit porté sur leur coût.

Dans le projet de **loi de programmation des finances publiques**, l'État prévoit de fixer des objectifs en matière d'évolution des dépenses du budget général et des organismes de sécurité sociale, mais également de ses concours aux collectivités locales. Le déficit global des administrations publiques est surveillé

par nos partenaires européens dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Quelque 90 milliards d'euros sont versés chaque année aux collectivités via des dotations et autres compensations d'exonérations d'impôts locaux. L'État a donc intérêt à ce que les dépenses des collectivités soient maîtrisées. L'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 dispose que : « *l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales et par les dépenses du budget général relevant de la mission Relations avec les collectivités territoriales n'excède pas, chaque année, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation* ». Comme les dotations et prélèvements sur recettes en provenance du budget de l'État sont les principales ressources des collectivités locales, la logique voudrait que leurs budgets augmentent au même rythme, c'est-à-dire en fonction de l'inflation. Dans ces conditions, il n'y a aucune raison que les dépenses des SDIS augmentent à un rythme très supérieur comme on le voit depuis cinq ans.

- **La révision générale des politiques publiques (RGPP)**

Votre Rapporteur spécial regrette que **l'occasion n'ait pas encore été saisie dans la RGPP de traiter le sujet de la sécurité civile dans sa globalité**, avec les moyens nationaux (mis en œuvre par le ministère de l'Intérieur) et territoriaux (mis en œuvre par les SDIS). Certes elle s'est préoccupée de la rationalisation de la maintenance des flottes aériennes et de la mutualisation des bases d'hélicoptères avec la gendarmerie, qui sont deux sujets d'importance. Mais aucun groupe de travail de la RGPP n'a traité de la cohérence des moyens nationaux et locaux, avec le souci principal du pilotage du système et de la maîtrise des coûts (ni le groupe sur les *relations entre l'État et les collectivités locales*, présidée par M. Alain Lambert ⁽¹⁾, sénateur, ni celui sur l'*organisation territoriale de l'État*, ni celui sur la *sécurité*).

Votre Rapporteur spécial avait écrit le 23 mai dernier au ministre du Budget, rapporteur de la RGPP, pour lui indiquer l'importance de ce sujet dans le cadre de cet exercice. Sa démarche est restée jusqu'à ce jour sans réponse.

- **La Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS)**

La CNSIS a été créée par l'article 44 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Instance tripartite, constituée d'élus, de représentants de sapeurs-pompiers et de l'État, 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.

(1) *Rapport sur Les relations entre l'État et les collectivités locales (décembre 2007)*
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000741/0000.pdf>

La Conférence, installée le 16 décembre 2004, a été présidée, à compter du 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 13 reprises depuis sa création et a rendu 45 avis sur des projets de textes réglementaires. L'ensemble de ces avis a été suivi par le Gouvernement. Elle a ainsi permis d'initier une régulation mais également une mise en cohérence nationale des actions départementales. La Conférence 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.

La commission spécialisée sur les personnels s'est réunie le 20 novembre 2007 afin d'examiner plusieurs textes relatifs aux statuts des sapeurs-pompiers professionnels, volontaires et aux membres du service de santé et de secours médical.

M. Claudy Lebreton, président de l'ADF, déclarait le 3 octobre dernier, lors du congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France :

« Vous le constatez, sur ces trois dossiers [organisation du secours à personnes, financement des SDIS et place des sapeurs-pompiers volontaires], je déplore que les réponses qui ont été apportées cette année l'aient été sans que l'ADF n'ait été partie prenante aux négociations. Je forme le vœu devant vous que cette situation ne se renouvelle pas. Cela renvoie d'ailleurs à une question posée à plusieurs reprises sur la « gouvernance » des SDIS. Avec la loi du 13 août 2004 et la mise en place de la Conférence nationale des services d'incendie et secours (CNSIS), le gouvernement nous avait annoncé que désormais rien ne se ferait sans l'accord des représentants des départements principaux financeurs des SDIS. »

Votre Rapporteur spécial, qui a été nommé membre de cette conférence par le Président de l'Assemblée nationale au début de la législature, **regrette qu'elle n'ait pas été réunie depuis décembre 2007**. Les élections municipales et cantonales intervenues en mars dernier obligent certes à un renouvellement, mais n'expliquent pas la mise en veille de la conférence sur une aussi longue période. En particulier, la commission spécialisée sur les questions financières devrait examiner sur un rythme au moins annuel les dépenses des SDIS et les modalités de leur financement (notamment les contingents communaux).

4.— Le livre blanc de la défense et de la sécurité nationale

En juin dernier, M. Jean-Claude Mallet a déposé, à la demande du Président de la République, un Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Ce Livre blanc définit une stratégie de défense et de sécurité nationale globale, qui entend apporter des réponses à l'ensemble des risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la Nation. À cette fin, il redéfinit la fonction stratégique

de « protection de la population et du territoire » partant du postulat que les risques et les menaces ont changé de nature et d'ampleur depuis les années quatre-vingt-dix (attaques informatiques, terrorisme, crises sanitaires ou écologiques...).

Pour répondre efficacement à ces nouveaux types de risques et de menaces dont les effets changent progressivement d'échelle, le Livre blanc préconise de revoir l'organisation des pouvoirs publics au niveau territorial en s'attachant à renforcer l'échelon zonal.

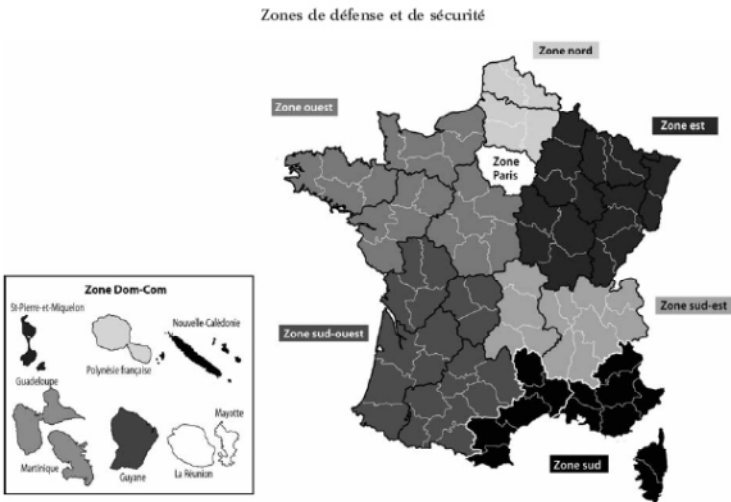
La zone de défense et de sécurité nationale

La France est organisée, en métropole, en sept zones de défense qui sont l'échelon intermédiaire entre le niveau national et le niveau départemental. Par ailleurs, les DOM-COM sont organisés en cinq zones. L'ensemble de ces zones représente un niveau de coordination et d'action équilibré entre les exigences de la proximité de terrain et celle de la mutualisation des moyens.

Il est proposé de modifier l'appellation de ces zones, qui deviendront des zones de défense et de sécurité, et verront leur champ de compétences élargi et leurs missions et moyens adaptés à la gestion des crises majeures.

Elles deviendraient l'échelon territorial comportant plusieurs régions, dirigé par un préfet, assurant la coopération entre les autorités civiles et militaires, la coordination des moyens de sécurité civile, l'administration de moyens de la police nationale et de transmissions du ministère de l'Intérieur.

Source : Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale



Il faut souligner que, d'une manière générale, ces orientations s'inscrivent dans la continuité des actions déjà engagées par le ministère de l'Intérieur et tout particulièrement par la DSC ces dernières années pour conforter le niveau zonal en matière de préparation et de gestion des crises. Un diagnostic des états majors de zone (EMZ), principaux relais de la DSC sur le terrain, a ainsi été réalisé pour recenser leurs effectifs et leurs moyens au regard de l'évolution de leurs missions. Est venue s'ajouter à l'automne 2007 une mission de l'Inspection générale de l'administration (IGA) sur les zones de défense.

Le Livre blanc propose d'étendre les compétences des préfets de zone et de sécurité. Il propose de modifier l'appellation des zones de défense, qui deviendront des zones de défense et de sécurité, d'élargir leur champ de compétences et d'adapter leurs missions et leurs moyens à la gestion des crises majeures.

Les préfets de zone et de sécurité deviendront l'échelon interministériel déconcentré de premier rang en matière de préparation et de gestion de crise majeure. À ce titre, ils assureront en particulier :

- le pilotage de la prévision et de la gestion des crises,
- la synthèse de l'information en situation de crise,
- l'appui aux départements en matière de planification, d'exercices et de formation,
- l'animation de la politique de coopération transfrontalière en matière de sécurité et de protection civiles.

En matière de planification, les préfetures de zone et de sécurité bénéficieront de l'expertise de la direction de la Sécurité civile ainsi que de l'appui de la nouvelle direction de la Planification de sécurité nationale créée au sein du ministère de l'Intérieur pour assurer l'élaboration et le suivi des plans de protection.

Il leur reviendra également la responsabilité d'impliquer les collectivités territoriales et les opérateurs d'importance vitale et de veiller à l'entraînement commun de tous les acteurs de la gestion de crise.

En outre, pour donner au rôle interministériel du préfet de zone toute sa portée, les organisations déconcentrées des ministères, lorsqu'elles concourent à la gestion de crise, devront être en cohérence avec le niveau zonal.

Le Livre blanc propose également de renforcer la coordination des moyens civils et militaires au niveau zonal. Afin de mieux assurer la coordination des moyens civils et militaires au niveau des zones de défense et de sécurité, trois orientations sont définies :

– le préfet de zone de défense et de sécurité s'appuie sur un conseiller militaire, l'Officier général de zone de défense (OGZD) placé sous l'autorité directe du chef d'état-major des armées,

– les états majors des préfets de zone et ceux des OGZD seront rapprochés afin de regrouper les moyens militaires de planification dans un état-major unique sous l'autorité du préfet de zone de façon à ce que les plans gouvernementaux puissent être conjointement transposés à ce niveau sur le territoire,

– l'OGZD disposera d'une délégation du chef d'état-major des armées pour l'emploi des moyens militaires courants de la zone.

De la même façon, cette coordination sera aussi renforcée dans les départements et collectivités d'outre-mer en prenant en compte les spécificités de ces territoires.

Le renforcement de la coordination entre les dispositifs de sécurité intérieure et civile et les armées, devra également s'accompagner d'une amélioration de l'interopérabilité technique des moyens dont disposent ces différentes forces.

Les préfets de zone et de sécurité se verront également confier le pilotage et la mise en cohérence des réserves de l'ensemble des ministères, en liaison avec les autorités militaires pour ce qui concerne les réserves spécifiquement militaires et en appui des préfets de département pour les réserves communales.

Par ailleurs, un comité des préfets de zone de défense et de sécurité se réunira régulièrement sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

Pour le ministère de l'Intérieur et plus particulièrement pour la direction de la Sécurité civile, l'ensemble de ces préconisations conduira à redéfinir les missions et les moyens dont disposent les états-majors de zone pour les exercer. Dans le même temps, la dynamique de réseau impliquant, outre les EMZ, les SDIS, les services interministériels de défense et de protection civile (SIDPC) et les associations agréées de sécurité civile, devra se poursuivre.

Votre Rapporteur spécial approuve pleinement les orientations qui découlent du Livre blanc dont il faudra tirer toutes les conséquences. Les préfets de zone devraient affirmer leur autorité sur les préfets de région, qui eux-mêmes devraient encadrer l'activité des préfets de département en matière de sécurité civile. **Le renforcement des pouvoirs des préfets de zone devra s'accompagner d'un véritable retour de l'État au cœur du dispositif de sécurité civile, qui constitue une fonction régaliennne. Il incombera aux préfets de zone, qui disposent maintenant d'un support juridique solide, de véritablement coordonner les SDIS en jouant leur rôle d'impulsion et d'initiative.**

Cette action devra être concertée avec celle des préfets de département, qui participent aux conseils d'administration des SDIS, et qui s'en sont malheureusement trop souvent éloignés. L'État s'est trop longtemps contenté d'un rôle limité de veille technologique et d'organisation de crise, en laissant les élus désarmés face aux demandes continuelles des SDIS. Loin de consister en une addition de questions purement locales, il s'agit d'un véritable problème national. Une discussion approfondie devra s'instaurer entre ceux qui définissent les grandes orientations de la politique de sécurité civile et ceux qui la paient. De nouvelles relations devront être établies entre les représentants de l'État et les élus locaux, notamment ceux qui siègent aux conseils d'administration des SDIS (présidents des conseils généraux).

Un exemple concret du renforcement du rôle des préfets pourrait être la définition et de contrôle de l'engagement de moyens opérationnels au niveau du département avant l'envoi de **colonnes de renfort provenant d'autres départements et financées par l'État**. Trop souvent ce sont les SDIS eux-mêmes qui définissent leur doctrine d'action, demandent et obtiennent l'envoi de ces renforts. Il en est de même pour la définition des référentiels d'intervention (adéquation des moyens matériels et humains engagés à l'importance du sinistre), qui sont définis par les SDIS eux-mêmes sans véritable doctrine d'emploi. Une interrogation se pose également sur la réalité du pilotage des services d'incendie et de secours au niveau départemental.

Enfin **les services opérationnels d'incendie et de secours sont organisés sur une base départementale dans les SDIS et ne sont pas « zonalisés »**, à la différence par exemple des gendarmes. On peut dès lors s'interroger sur la cohérence qu'il y aurait à concevoir dans notre pays la stratégie globale de sécurité civile avec une organisation zonale et à organiser les services opérationnels (SDIS) sur une base exclusivement départementale.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du mercredi 8 octobre 2008 à 10 heures, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission Sécurité civile.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, une discussion a eu lieu.

M. Jean-Louis Dumont. Je partage cette vision assez négative du tableau. En milieu rural en tout cas, une fois qu'on a appelé les pompiers, puis le SAMU, qui ont tous deux répondu que ce n'était pas à eux d'intervenir, on est très vite désemparé. Une partie de la hiérarchie des sapeurs-pompiers utilise en ce sens les incompréhensions qui existent entre les conseils généraux et les préfetures. Or ce sont des vies qui sont en cause. Manifestement, les maires s'interrogent sur le rapport entre les crédits qu'ils accordent et l'efficacité qu'ils en retirent, et ils commencent à considérer qu'ils ont de sérieux problèmes concernant la sécurité de leurs concitoyens. Si le rapporteur constate des dysfonctionnements, ou à tout le moins un manque de performance, il est temps de réagir.

M. Jean-Pierre Gorges. Je me pose beaucoup de questions sur la gouvernance du secteur : depuis qu'on a inversé les rôles des conseils généraux et des municipalités, on a l'impression que de moins en moins de décisions sont prises, que chacun se focalise dans son coin sur ses propres problèmes, et que l'on fait ce qu'on veut au niveau local des orientations nationales. D'autant que la responsabilité a beau appartenir désormais aux conseils généraux, ce sont les mêmes qu'auparavant qui payent – les payeurs ne sont donc pas les décideurs, et n'ont guère de moyens de contrôle.

La fiscalité propre peut être une bonne solution : en matière d'ordures ménagères ou d'eau, par exemple, nos concitoyens comprennent bien le fonctionnement du système. La sécurité civile pourrait suivre le même principe.

M. le président Didier Migaud. Les représentants des sapeurs-pompiers professionnels posent eux-mêmes la question de la gouvernance et du coût du service. On aurait sans doute déjà avantage à clarifier l'ensemble du dispositif, tout en reconnaissant que les communes ont leur mot à dire.

M. le Rapporteur spécial. Je m'associe entièrement aux propos de M. Dumont. Il est indispensable pour la sécurité de nos concitoyens de redéfinir la gouvernance du système. Lorsque l'on appelle le 18, par exemple – et peu de gens connaissent la différence avec le 15 –, les pompiers sont censés s'entendre avec le SAMU. Mais, la plupart du temps, ils se déplacent d'office alors qu'il y a des ambulances en astreinte dans les hôpitaux de vingt heures à huit heures du matin, payées 300 euros la nuit par l'assurance maladie !

Je suis également d'accord avec M. Gorges : il faut connaître la dépense réelle. J'ai demandé à faire figurer à titre indicatif, dans le décompte des impôts locaux, le coût par habitant des sapeurs-pompiers. Bercy a refusé sous prétexte que ce serait trop compliqué, mais ça ne l'est pas plus que de calculer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ! Les Français doivent savoir exactement ce qu'ils payent, d'autant que la dépense n'est pas maîtrisée par les départements et encore moins par les communes. Il faut aussi que le préfet de zone intervienne davantage dans la coordination des secours.

Nous sommes arrivés au bout du système de la départementalisation. Le nombre des sapeurs-pompiers professionnels, hors Paris et Marseille, est tout de même passé en ordre de grandeur de 28 000 à 38 000 pour le même nombre d'interventions ! Il est vrai qu'ils n'assurent plus que 95 jours de garde par an, contre 135 il y a dix ans.

M. Bernard Carayon. Sur des sujets aussi délicats, qui renvoient à des problèmes de compétence et de responsabilité financières, pourquoi ne pas demander au Premier ministre une mission conjointe des diverses inspections générales concernées ?

M. le président Didier Migaud. Ou une mission d'évaluation et de contrôle.

M. Bernard Carayon. L'un n'exclut pas l'autre. Il s'agit de 5,5 milliards !

M. le président Didier Migaud. Peut-être le texte sur la clarification des compétences qu'on nous annonce apportera-t-il quelques réponses, mais il me semblerait de toute façon souhaitable que le Parlement, outre les inspections générales, travaille sur la question. La Cour des comptes pourrait nous y aider.

M. Charles de Courson. Le Rapporteur spécial soulève une série de très graves questions. En ce qui concerne la gouvernance, on s'égare depuis vingt ans. Le problème est que le ministère de l'intérieur veut diriger une politique qu'il ne finance pas à plus de 10 %, et que la direction de la sécurité civile est peuplée de pompiers qui définissent les règles et les normes et négocient dans le dos des élus des dossiers tels que les revalorisations indiciaires ou le temps de travail. Les élus sont bons pour payer. C'est absolument fou !

Le fonds d'aide à l'investissement est un exemple désastreux. En pratique, on envoie en préfecture des dossiers qui remontent ensuite à la préfecture de zone, à laquelle vingt SDIS se rendent alors pour négocier quelques euros. Mais il y a bien plus grave : le temps de travail, par exemple. J'ai dû me battre sur tous les plans. D'abord, je refuse que ce soit le nombre minimal de gardes qui soit retenu dans la fourchette prévue par le décret. Ensuite, contrairement au rapporteur spécial, je suis favorable au système des 24 heures. Il faut rappeler que les sapeurs-pompiers qui sont logés doivent des jours de travail en contrepartie de la gratuité de leur logement – 25 jours dans mon département, mais 10 ou 15 dans

d'autres. La plupart des sapeurs-pompiers ne veulent pas abandonner ce système des 24 heures. Je ne le veux pas non plus car cela coûterait 30 % plus cher aux départements.

Nous avons négocié des équivalences pour les heures de nuit. À Reims, le centre le plus actif de mon département, les pompiers sortent une nuit sur deux – souvent une sur trois ailleurs – et, sur la totalité d'une année, le temps opérationnel journalier moyen est, entre la sonnerie et la rentrée à la caserne, de deux heures dix-sept ! Les pompiers dorment une nuit complète sur deux, voire deux sur trois et, sinon, ils travaillent deux heures dix-sept dans la nuit !

Je suis également favorable à ce que les sapeurs-pompiers professionnels aient des contrats de volontaire : cela nous permet de faire des économies, en ce qui concerne la formation, par exemple.

Il faut absolument faire savoir au Gouvernement qu'il doit être mis fin à cette hausse des coûts. On n'en peut plus ! Il faut le dire, et obtenir un engagement de sa part !

M. Jean-Claude Flory. Il ne faut pas jeter le doute sur l'ensemble de la profession, ni sur les volontaires qui s'engagent dans cette œuvre remarquable, mais un des problèmes majeurs de la gouvernance est que le management des structures est assuré par des gens qui ne sont pas préparés, ni par leur formation, ni par leur expérience professionnelle, à gérer de tels budgets.

M. le président Didier Migaud. Encore une fois, il pourrait s'agir d'un très beau sujet pour une mission d'évaluation et de contrôle, en collaboration avec la Commission des lois.

*Suivant l'avis du Rapporteur spécial, la Commission a adopté les crédits de la mission **Sécurité civile**.*

ANNEXE

Audition réalisée par votre Rapporteur spécial

Le 24 septembre 2008 : M. Alain Perret, Préfet, Directeur de la sécurité civile (DSC).