



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 42

SÉCURITÉ CIVILE

Rapporteur spécial : M. GEORGES GINESTA

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	9
I.– LA SÉCURITÉ CIVILE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT	11
A.– LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	12
B.– UN PROJET DE BUDGET GLOBALEMENT MAÎTRISÉ POUR 2010	13
1.– Les crédits et les emplois	13
<i>a) Les crédits et leur justification</i>	13
<i>b) La programmation pluriannuelle 2009-2011</i>	20
<i>c) L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP)</i>	21
<i>d) Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI)</i>	23
<i>e) L'effort de modération du plafond d'emplois</i>	25
2.– La mise en œuvre de la LOLF	25
<i>a) La stratégie de performance</i>	25
<i>b) La mise en œuvre de la fongibilité des crédits</i>	28
<i>c) Les budgets opérationnels de programme</i>	28
<i>d) La question du périmètre de la mission</i>	29
<i>e) L'immobilier</i>	30
II.– LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	31
A.– LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS)	31
1.– Alors que le nombre d'interventions reste relativement stable, les dépenses des SDIS ont fortement augmenté	31
<i>a) Les interventions des SDIS</i>	31
<i>b) Les dépenses des SDIS</i>	32
2.– Le financement des SDIS pèse lourdement sur les départements et les communes ..	36
B.– LES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS	39
1.– L'augmentation continue des effectifs	39
2.– Une organisation du temps de travail qui n'est plus adaptée aux besoins	42
3.– Rémunérations, promotions et retraites	44

C.– LE PILOTAGE DE LA SÉCURITÉ CIVILE	46
1.– Le document de politique transversale.....	46
a) <i>La coordination interministérielle est encore limitée</i>	46
b) <i>La confirmation d'une stratégie de performance</i>	48
2.– La coordination en matière de secours à personne.....	51
3.– « <i>L'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national.</i> »	55
a) <i>Un principe aux contours et aux conséquences mal définis</i>	55
b) <i>L'absence de réflexion sur ce sujet dans le cadre de la RGPP et de la CNSIS</i>	57
4.– La mise en œuvre des préconisations du livre blanc de la défense et de la sécurité nationale	58
EXAMEN EN COMMISSION	61
ANNEXE : SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LES SDIS	63

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 au Rapporteur spécial. Pour la première fois, le questionnaire budgétaire avait fait l'objet d'une mutualisation avec les commissions des Finances et des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat.

SYNTHÈSE

Dans notre pays, une grande politique régaliennne, celle de la sécurité civile, est définie au niveau national, alors qu'elle est gérée et financée par des structures dépendant des collectivités territoriales, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Au 1^{er} janvier 2009, on dénombrait **249 427 sapeurs pompiers en France** dont 39 227 professionnels (16 %), 197 800 sapeurs pompiers volontaires (79 %) et 12 100 militaires (5 %).

La sécurité civile représente un budget global de plus de 5,8 milliards d'euros en France dont la charge est répartie entre l'État (1 milliard d'euros) et les collectivités territoriales (4,8 milliards d'euros). Ce budget global représente beaucoup plus que ce que l'État consacre aux missions *Culture* (2,9 milliards d'euros de crédits de paiement en 2010) ou *Agriculture* (3,4 milliards d'euros) et se rapproche de ce qu'il consacre au *Logement* (7 milliards d'euros) ou à la *Justice* (6,9 milliards d'euros). Le présent rapport étudie donc l'évolution des crédits d'État, mais également ceux des SDIS.

1°) Les moyens de l'État pour la *Sécurité civile*

Le Rapporteur spécial constate que, dans un environnement budgétaire contraint, les crédits de paiement de la mission *Sécurité civile* augmentent en 2010 de 1,9 % pour atteindre 427 millions d'euros, le Gouvernement concentrant son action sur les missions d'intervention. En effet, les demandes de crédits augmentent de 5 % en autorisations d'engagement (AE) et de 10 % en crédits de paiement (CP) pour le programme *Intervention des services opérationnels*. À l'inverse, les demandes de crédits baissent fortement dans le cadre du programme *Coordination des moyens de secours* (– 22 % en autorisations d'engagement et – 10 % en crédits de paiement). L'État devrait, en outre, dépenser près de 630 millions d'euros pour la *Sécurité civile* dans les crédits des autres ministères – en particulier *Agriculture*, *Écologie* et *Santé* – contre 550 millions d'euros en 2009.

La légère augmentation des demandes de crédits de paiement de la mission *Sécurité civile* reflète la fin de plusieurs programmes aéronautiques d'envergure compensée par le lancement, dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation par la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI), de nouvelles opérations d'investissement importantes, comme la rénovation du réseau national d'alerte, ou le programme pluriannuel d'acquisition de matériels de lutte contre la menace nucléaire, radiologique, bactériologique, chimique et explosive. L'évolution des autorisations d'engagement est quant à elle marquée par l'engagement des marchés d'acquisition des hélicoptères destinés à l'outre-mer en 2009, et du marché de rénovation du réseau national d'alerte en 2011.

Le plafond d'autorisations d'engagement 2010 intègre une majoration de 5,2 millions d'euros au titre de l'achat de deux hélicoptères EC 145 destinés à pallier à l'horizon 2012 le retrait des forces armées d'outre-mer.

Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) est en diminution pour la cinquième année consécutive, en raison d'une sous-consommation chronique des crédits, et se voit doté de 22,3 millions d'euros en 2010. Trop longtemps accusées de saupoudrer les crédits, les circulaires de 2007, 2008 et 2009 n'ont eu de cesse de réorienter l'utilisation du FAI vers le financement de moyens lourds et/ou structurants couvrant les risques majeurs et d'encourager la mutualisation des acquisitions et de l'emploi des matériels. **En 2009, le recentrage des crédits du FAI a bien eu lieu puisque les crédits du fonds ont été attribués à 77,2 % aux transmissions et à l'informatique, dont 85,5 % utilisés au financement des compléments nécessaires au raccordement à l'infrastructure ANTARES.** Toutefois, ces circulaires ne représentent 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 donc été élaboré afin de donner au FAI son rôle de levier d'orientation sur les investissements des SDIS. **Le Rapporteur spécial souhaite que ce décret permette à l'État de recentrer son action sur un nombre réduit de priorités et d'imposer ces priorités en dehors desquelles aucune aide à l'investissement ne serait consentie.**

Par ailleurs, le Rapporteur spécial constate que les colonnes de renfort et les secours d'extrême urgence ont été dotés de 4,8 millions d'euros de crédits en 2010. Ces crédits sont insuffisants pour faire face à des crises graves comme la sécheresse de 2003 ou une saison feu de grande ampleur. Le Gouvernement devrait donc 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.

Enfin, 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 et SAMU) sont convenus le 25 juin 2008 d'un référentiel commun en vue d'une meilleure articulation et d'une plus grande maîtrise des coûts. Le référentiel a été diffusé le 26 juin 2008 à l'ensemble des services publics concernés pour une mise en œuvre immédiate, et a fait l'objet d'un arrêté interministériel le 24 avril 2009. Cet arrêté précise notamment les échéances qui ont été prévues pour la mise en œuvre du référentiel et le bilan de son application, mais aussi la composition du comité de suivi du référentiel sur le secours à personnes. **Dans ce cadre, il est prévu que l'ensemble des services publics concernés s'engage à adapter pour le 31 décembre 2009 leurs organisations opérationnelles aux dispositions du référentiel.**

2°) Services départementaux : un système en mal de pilotage

Le Rapporteur spécial regrette que les coûts des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) aient de nouveau flambé en 2008 : plus de 4,4 milliards d'euros ont été dépensés par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) selon les comptes de gestion des SDIS pour 2008, ce qui représente une augmentation de 6 % par rapport à 2007. Il faut y ajouter les dépenses de la brigade des sapeurs pompiers de Paris (plus de 332 millions d'euros) et du bataillon des marins pompiers de Marseille (97,29 millions d'euros).

En 2008, les effectifs des SDIS s'élèvent à 39 226 sapeurs pompiers professionnels, y compris les services de santé et de secours médical, contre 38 719 en 2007, soit une augmentation de 507 emplois par rapport à l'année précédente. S'agissant des unités militaires, les effectifs de la brigade de sapeurs pompiers de Paris s'élèvent en outre à 8 393 et le bataillon de Marseille bénéficie d'un plafond d'emplois de 2 481 équivalents temps plein. **Le nombre de sapeurs pompiers professionnels a donc augmenté de plus de 10 000 en dix ans.**

Depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des SDIS, leurs dépenses ont donc augmenté de 67 %, alors que le nombre de leurs interventions progressait seulement de 10 %. En outre, en 2008, les incendies représentaient seulement 8 % des interventions alors que le secours à victime et l'aide à personne en représentaient 67 %. En pratique, les sapeurs pompiers ne sont donc plus les « soldats du feu » qu'ils ont été historiquement.

Les comptes de gestion 2008 montrent **qu'en moyenne nationale les dépenses des SDIS représentent un coût de 77,90 euros par habitant**. Dans certains départements, la charge par habitant est supérieure à la taxe d'habitation pour une famille de quatre personnes. De telles augmentations rendent l'effort contributif de nos concitoyens difficilement supportable.

3°) Propositions de la MEC : un dialogue à poursuivre

Préoccupée par la flambée des coûts des SDIS, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des Finances a présenté un rapport en juillet 2009 (n° 1829) formulant 38 propositions destinées à y remédier (voir en annexe 1, les propositions et les réponses du Gouvernement).

À la date de rédaction du présent rapport, **le Rapporteur spécial tient à souligner les avancées du Gouvernement sur certaines de ces propositions et rappeler néanmoins les points sur lesquels il espère toujours être entendu en 2010.**

Le Rapporteur spécial est tout d'abord très heureux de constater que **le Gouvernement semble ouvert à la possibilité de renforcer les pouvoirs du président du conseil d'administration des SDIS** pour choisir son directeur et son directeur adjoint (proposition n° 12). Il se félicite également de l'intention de la direction de la sécurité civile **d'élaborer un guide des bonnes pratiques des SDIS et de proposer un classement plus lisible** en fonction non seulement de la taille des SDIS mais aussi de la typologie des risques auxquels ils sont plus particulièrement exposés (proposition n° 13). Il salue enfin l'intention du Gouvernement **d'améliorer la formation des sapeurs pompiers dans le sens des propositions n° 34 à 37 de la MEC.**

En revanche, le Rapporteur spécial ne se satisfait pas des réponses apportées à ce jour sur plusieurs des propositions de la MEC.

En premier lieu, le rapport de la MEC a montré toutes les raisons pour lesquelles il est plus qu'urgent de redéfinir la gouvernance des SDIS car le système n'est pas piloté. Il s'agit de mettre fin à la complexité des circuits de décision et à l'enchevêtrement des compétences actuel, générateurs de coûts très élevés. **Le Gouvernement entend-il procéder à une modification des dispositions du code général des collectivités territoriales afin de confier aux conseils généraux la responsabilité opérationnelle des SDIS qu'ils financent très majoritairement** (propositions n° 1 à 4) ?

En deuxième lieu, le rapport de la MEC met en évidence les difficultés de fonctionnement de la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), dans la mesure où les fiches d'impact et les fiches financières ne sont pas toujours transmises à la CNSIS ou le sont hors délai. Le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales s'est engagé pour que la direction de la Sécurité civile transmette systématiquement ces informations avec un délai suffisant pour en permettre l'analyse par les collectivités territoriales mais n'envisage toujours pas de **modifier la composition de la commission en charge des finances de la CNSIS pour en faire un véritable lieu de concertation entre les seuls représentants de l'État et des élus** (proposition n° 9).

En troisième lieu, il existe un débat récurrent sur les missions des SDIS par rapport à celles des ambulanciers et des SAMU en matière de transport sanitaire et de secours à personne. Ce débat est à l'évidence de nature législative. Le Parlement devrait donc pouvoir **statuer sur les missions exclusives, partagées ou facultatives des SDIS par rapport aux SAMU et aux ambulanciers privés** (propositions n° 18 et 20).

En quatrième lieu, **les centres de secours sont encore principalement organisés sur la base de gardes de 24 heures**, alors qu'il y a peu d'intervention entre 23 heures et 6 heures du matin. Les sapeurs pompiers professionnels effectuent en moyenne 98 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 ne permet pas de maintenir leurs compétences professionnelles et provoque l'accroissement des demandes de formation, qui représentent un coût non négligeable. **Ne serait-il donc pas possible d'évoluer vers des régimes de garde plus souples de 12, 10 ou 8 heures, correspondant mieux à la sollicitation opérationnelle tout au long de la journée et permettant une présence plus fréquente des sapeurs pompiers professionnels sur leur lieu de travail ? (soit 200 jours par an en comptant 1600 heures de travail dans l'année.)**

Enfin, la MEC est parvenue à la conclusion que pour contribuer à la transparence des coûts des SDIS et renforcer la responsabilité des élus locaux en la matière, il conviendrait **d'améliorer l'information de nos concitoyens en mentionnant, sur les feuilles d'imposition locale, le coût par habitant des SDIS au cours de l'année précédente et son évolution sur un an.**

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 territoriales. Il serait irréaliste de se contenter d'examiner le milliard d'euros de dépenses de l'État, en négligeant plus de 4,8 milliards d'euros de dépenses des collectivités.

Certes il pourrait être objecté 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 révision générale des politiques publiques (RGPP) ne s'est pas encore penchée sur l'architecture institutionnelle et la gouvernance de la sécurité civile dans notre pays.

Or, force est de constater une fois de plus 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) fonctionne mal : avis purement consultatif, absence de fiche d'impact systématique sur les projets de réglementation, rôle de quasi-gestionnaire dévolu aux représentants de la Fédération nationale des sapeurs pompiers de France (FNSPF). Certes le Gouvernement s'est engagé à ne pas passer outre à un avis défavorable de la CNSIS et n'a jamais été pris en défaut. Toutefois, la saisine de la CNSIS est trop tardive, alors que les négociations bilatérales menées par la

direction de la sécurité civile (DSC) ont déjà abouti - sans les représentants des élus - avec les seules organisations représentatives de sapeurs pompiers ou dans les groupes techniques.

- les regroupements de SDIS, qui permettraient une mutualisation des moyens et des achats, ne sont toujours pas mis en place à quelques exceptions près.

De plus, le décret du 31 décembre 2001 avait 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 décret relatif au régime de travail des gardes de 24 heures. Celle-ci s'est finalement réunie en 2008 et a rendu un rapport dans lequel il apparaît qu'aucun des acteurs ne remet en cause la garde de 24 heures. Or, la commission des Finances de l'Assemblée nationale a adopté, de façon unanime, le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle présenté en juillet 2009 qui parvient à la conclusion inverse : **l'organisation du temps de travail des sapeurs pompiers professionnel sur la base de gardes de 24 heures n'est plus adaptée** pour affecter de façon optimale les effectifs en place aux besoins d'intervention. Son inconvénient majeur est qu'il **ne permet pas de moduler les effectifs en fonction de la sollicitation jour/nuit**.

L'article 129 de la loi de finances pour 2007, adopté à l'initiative de votre Rapporteur spécial, a permis 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 direction de la Sécurité civile (DSC) a donc développé une batterie de vingt indicateurs nationaux sur les services d'incendie et de secours (INSIS). Ainsi dans le projet de loi de finances, on constate **une forte variabilité de ces indicateurs** : nombre d'appels par poste opérateur, nombre d'habitants défendus par un véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV), couverture forestière défendue par un camion-citerne rural...

La nécessité de redéfinir clairement les missions des SDIS par rapport aux SAMU et aux ambulanciers privés est également un enjeu majeur qui devrait être débattu au Parlement. Toutefois, à la suite du discours du Président de la République le 29 septembre 2007, les services de secours à personne (SDIS et SAMU) sont convenus le 25 juin 2008 d'un référentiel commun en vue d'une meilleure articulation et d'une plus grande maîtrise des coûts. Ce référentiel a été diffusé le 26 juin 2008 à l'ensemble des services publics concernés pour une mise en œuvre immédiate, et a fait l'objet d'un arrêté interministériel le 24 avril 2009. Cet arrêté précise notamment les échéances qui ont été prévues pour la mise en œuvre du référentiel et le bilan de son application, mais aussi la composition du comité de suivi du référentiel sur le secours à personnes. Dans ce cadre, il est prévu que l'ensemble des services publics concernés s'engage à adapter pour le 31 décembre 2009 leurs organisations opérationnelles aux dispositions du référentiel.

En outre, afin de mesurer précisément les effets de son application, un bilan complet du référentiel devrait être présenté pour avis en juin 2012 à un comité de suivi *ad hoc* (à composition plus restreinte que la CNSIS). Le Rapporteur spécial estime néanmoins qu'il serait plus utile et plus démocratique de proposer une réforme des dispositions législatives en vigueur afin de définir précisément les missions exclusives, partagées ou facultatives des SDIS par rapport aux SAMU et aux ambulanciers privés.

Enfin, le rapport de la MEC comme le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* (juin 2008), proposent de **renforcer le rôle des préfets en matière de sécurité civile. L'État doit reprendre la main afin d'assurer la maîtrise des coûts**. 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. Les comptes de gestion 2008 montrent ainsi qu'**en moyenne nationale les dépenses des SDIS représentent un coût de 77,90 euros par habitant**. Dans certains départements, la charge par habitant excède donc la taxe d'habitation pour une famille type.

Face à la flambée des coûts des SDIS, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des Finances a présenté, dans un rapport rendu en juillet 2009 (n° 1829), 38 propositions pour y répondre.

C'est dans cette perspective que, après avoir présenté l'évolution des crédits demandés pour la mission *Sécurité civile* en 2010 (I), le présent rapport procède à un état des lieux de l'évolution des dépenses des SDIS et présente les instruments de pilotage de cette grande politique interministérielle (II).

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

Le projet annuel de performances de la mission *Sécurité civile* pour 2010 prévoit 420,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (447 millions d'euros en 2009) et 427,3 millions d'euros en crédits de paiement (419,7 millions d'euros en 2009).

Comme le montre le tableau ci-après, ces demandes de crédits correspondent à une augmentation de 5 % en autorisations d'engagement et 10 % en crédits de paiement pour le programme *Intervention des services opérationnels* en 2010 et en revanche une forte baisse, de 22 % en autorisations d'engagement et 10 % en crédits de paiement dans le cadre du programme *Coordination des moyens de secours*.

MISSION SÉCURITÉ CIVILE : ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2009–2010

(en millions d'euros)

Programmes / Actions		LFI 2009	PLF 2010	Évolution 2010/2009 (%)	Part dans la mission en 2010 (%)
161 – Intervention des services opérationnels	AE	261	273,8	4,90	65
	CP	241	265	9,96	62
Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts	AE	103,4	91,34	-11,66	22
	CP	107,7	91,34	-15,19	21
Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	AE	31,4	57,3	82,48	14
	CP	32,6	56,7	73,93	13
Secours à personne par hélicoptère	AE	93	73	-21,51	17
	CP	66,6	65,5	-1,65	15
Neutralisation des engins explosifs	AE	33	35	6,06	8
	CP	34	35	2,94	8
Pilotage de la politique de sécurité civile (nouveau)	AE	-	16,9		4
	CP	-	16,9		4
128 - Coordination des moyens de secours	AE	186	146	-21,51	35
	CP	178,7	161,8	-9,46	38
Préparation et gestion des crises	AE	21,1	9,8	-53,55	2
	CP	18,4	11,9	-35,33	3
Coordination des acteurs de la sécurité civile	AE	137,5	123,1	-10,47	29
	CP	133,3	136	2,03	32
Soutien à la politique de sécurité civile	AE	27,2	13,6	-50,00	3
	CP	26,9	13,9	-48,33	3
Total mission	AE	447	420	-6,04	100
	CP	419	427	1,91	100

Source : projet annuel de performances

A.– LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Au 3 septembre 2009, et pour le **programme 161 Interventions des services opérationnels**, la relative faiblesse du taux de consommation des autorisations d'engagement (46 %) s'explique essentiellement par le fait que les autorisations d'engagement des marchés de maintenance des avions n'ont été engagées qu'au début du mois d'octobre, date de leur reconduction annuelle. Le taux de consommation des crédits de paiement est de 48 %, ce qui correspond à un niveau normal d'exécution à ce stade de la gestion pour le programme. Il convient de noter que la faible intensité de la saison feux de forêts a eu 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 ont été redéployés afin de financer l'achat d'équipements supplémentaires, principalement destinés à sécuriser les centres de déminage, et imputés au titre 5.

La loi de finances rectificative n° 2009-431 du 20 avril 2009 a procédé à une annulation de 1,29 million d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,18 million d'euros de crédits de paiement. Appliquée à la réserve de précaution du programme, elle n'a pas perturbé la gestion de celui-ci.

Le décret de transfert de crédits n° 2009-591 du 25 mai 2009 a abondé de 3,4 millions d'euros de crédits de paiement le programme *Interventions des services opérationnels* à partir du programme *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* de la mission *Plan de relance de l'économie*, au titre de la mesure de majoration temporaire des avances sur les marchés publics de l'État (action 02 *Avances versées sur les marchés publics de l'État*). Cette mesure consiste à augmenter exceptionnellement en 2009 le niveau des avances versées par l'État à ses fournisseurs dans le cadre de marchés publics, afin d'améliorer leur situation de trésorerie.

Les **reports** comprennent des autorisations d'engagement affectées non engagées en titre 5 et des crédits de paiement correspondant au paiement d'engagements juridiques passés en 2008 qui n'ont pu être soldés avant la fin de gestion.

Pour le **programme 128 Coordination des moyens de secours**, le taux de consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement est de 75 % au 3 septembre 2009, ce qui correspond à un niveau normal d'exécution à ce stade de l'année.

La loi de finances rectificative n° 2009-431 du 20 avril 2009 précitée a procédé à une annulation de 1,72 million d'euros de crédits de paiement et de 1,44 million d'euros d'autorisations d'engagement.

Les **reports** comprennent des autorisations d'engagement affectées non engagées en titre V (essentiellement rattachées à l'opération ANTARES) et des crédits de paiement restés disponibles en fin de gestion 2008 sur le Fonds d'aide aux investissements (FAI).

B.– UN PROJET DE BUDGET GLOBALEMENT MAÎTRISÉ POUR 2010

1.– Les crédits et les emplois

a) *Les crédits et leur justification*

Les crédits demandés en 2010 dans le programme 161 *Intervention des services opérationnels* s'élèvent à 265,4 millions d'euros en crédits de paiement (241,9 millions d'euros ouverts en 2009) et 273,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (262 millions d'euros ouverts en 2009). L'augmentation des crédits de paiement est essentiellement due à l'action *Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques*. La baisse de l'action *Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêt* (- 16,5 millions d'euros)

est compensée par les crédits de l'action nouvelle *Pilotage de la politique de sécurité civile* (16,9 millions d'euros) en 2010.

Sur le programme 128 *Coordination des moyens de secours*, les crédits demandés en 2010 s'élèvent à 161,8 millions d'euros en crédits de paiement (179,6 millions d'euros ouverts en 2009) et 146,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (186,8 millions d'euros ouverts en 2009). La baisse importante des crédits de paiement sur un an est due à la baisse de l'action *Préparation et gestion des crises* (- 6,9 millions d'euros) et au transfert des crédits de soutien sur l'action nouvelle *Pilotage de la politique de sécurité civile* (- 13 millions d'euros) du programme 161.

Les variations constatées des crédits de paiement des deux programmes de la mission s'équilibrent partiellement. Les crédits de paiement du premier programme augmentent de 23,5 millions d'euros, ceux du second diminuent de 17,8 millions d'euros. Ceci est le signe d'**une relative maîtrise des coûts de la part de la direction de la Sécurité civile (DSC)** ⁽¹⁾.

Constatant une **augmentation permanente des coûts des SDIS**, le Rapporteur spécial s'étonne en revanche que les départements n'arrivent toujours pas à maîtriser leurs dépenses, comme il sera indiqué dans la partie II du présent rapport, alors que la dépense des deux programmes précités est relativement stable d'année en année.

Deux grands projets transversaux sont gérés par la mission :

– le projet d'infrastructure de communication des services opérationnels ANTARES nécessitera, en 2010, 0,6 million d'euros d'autorisations d'engagement et 13 millions d'euros en crédits de paiement ;

– le projet de modernisation de l'alerte aux populations nécessitera quant à lui 1 million d'euros en autorisations d'engagement et 2,98 millions d'euros en crédits de paiement.

La participation de l'État au fonctionnement de la brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP) est demandée à hauteur de **76,9 millions d'euros** en 2010 (contre 75 millions d'euros en 2009). 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. **Le Rapporteur spécial regrette, comme par le passé** ⁽²⁾, **que cette présentation n'indique pas les efforts entrepris par la brigade de sapeurs pompiers de Paris pour rationaliser sa dépense et maîtriser ses coûts.**

(1) Nouveau nom de la direction de la Défense et de la sécurité civile (DDSC) depuis l'année 2008.

(2) Rapport spécial n° 1127, annexe n° 42 au projet de loi de finances pour 2009, p. 11.

• 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, les risques de grippe aviaire et de grippe H1N1...).

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 présent projet de loi de finances 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). La dotation de carburant aérien serait, quant à elle, augmentée de 0,12 million d'euros pour 2010.

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

**DÉPENSES D'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE :
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET DE L'ÉTAT**

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (prévisions)	2010 (prévisions)
Carburant aérien	6	6,3	7,0	8,4	8,6	7,1	7,2
Retardant	2,8	3,4	2,8	2,8	1,2	nd	nd
Colonnes de renfort	2,8	3,8	2,8	3,2	2,3	3,3	3,3
Secours d'extrême urgence*	11,8	0,1	0,8	0,2	0,9	0,4	0,4

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

Source : DSC

Ce tableau appelle les remarques suivantes. Les crédits affectés à l'indemnisation des victimes de la sécheresse de 2003 ont été abondés en lois de

finances rectificatives pour 2005 (50 millions d'euros) et pour 2006 (38,5 millions d'euros). Ils ne sont pas comptabilisés dans ce tableau. En outre il est dommage que les prévisions de crédits affectés aux produits retardants (2009 et 2010) ne figurent pas dans le projet annuel de performances.

Le rebasage des dépenses sur les carburants aériens 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 depuis la loi de finances pour 2009 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 outre-mer...).

Le Rapporteur spécial rappelle **l'engagement du ministre du Budget**, lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2009, 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 depuis 2009 dans une programmation pluriannuelle. Il est certes impossible de prévoir les grandes catastrophes naturelles ou technologiques, mais si une telle catastrophe intervenait, la dimension 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), société anonyme détenue à 100 % par l'État, 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 sinistres « catastrophe naturelle » déclarés aux assureurs est de 630 millions d'euros pour 2007 (cyclone Dean aux Antilles) et de 640 millions pour 2008.

Il convient de préciser qu'un sinistre déclaré au cours d'une année donnée n'est pas nécessairement survenu cette même année. Ainsi, une partie de la charge des années 2007 et 2008 provient de sinistres imputables à des épisodes de sécheresse antérieurs mais pour lesquels les arrêtés interministériels de reconnaissance ont été publiés en 2007 ou en 2008. Les chiffres afférents à l'année 2009 sont de 368 communes examinées pour 158 communes reconnues (chiffres arrêtés au 2 octobre 2009).

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} août 2009, 62 aéronefs dont 26 avions (Canadair, Tracker, Dash et Beechcraft) et 36 hélicoptères (Écureuil et EC145).

La maintenance de la flotte des avions a entraîné des paiements de 28,9 millions d'euros en 2008. Ces paiements sont prévus à hauteur de 33 millions d'euros en 2009 et 34,9 millions d'euros en 2010. La maintenance de la flotte des hélicoptères a entraîné des paiements de 23,1 millions d'euros en 2008. Ces paiements sont prévus à hauteur de 22,5 millions d'euros en 2009 et 23,7 millions d'euros en 2010. La renégociation des marchés de maintenance (préconisée par un audit de modernisation) et leur mutualisation avec le ministère de la Défense ont entraîné une économie de l'ordre de 1,5 million d'euros en 2009. Au cours de l'année 2009, un gel de 5 % de la dotation a été appliqué comme pour l'ensemble des crédits à l'exception du titre 2.

La saison 2008 se caractérise par une activité particulièrement faible (3 776 hectares de surfaces brûlées). L'activité « feux de forêts » de la base d'aviation de la sécurité civile (BASC) pour l'année 2008 s'élève à 1 815 heures sur feux et a été réalisée uniquement dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les avions de la BASC sont également intervenus sur feux à l'étranger. En Grèce du 25 au 27 juillet 2008 (77 heures dont 65 heures pour les Canadair et 12 heures de soutien logistique pour le Beech 200), en Bulgarie du 7 au 10 septembre 2008 (60 heures pour les Canadair). Ce volume d'activités relativement modeste a minimisé l'insuffisante disponibilité des Canadair et des Beech 200 en début de saison feux. Le faible taux de disponibilité constaté est lié, d'une part, à une fiabilité moyenne de ces deux types d'appareil (à comparer à la disponibilité nettement supérieure des Tracker et à celle, excellente, des DASH-8) et, d'autre part, à la réduction d'effectifs appliquée à la direction de la qualité (DQP/SQ) de la Délégation générale pour l'armement (DGA), qui est chargée du contrôle des appareils en sortie de visite d'entretien. Cette restructuration de la DGA entraîne un allongement significatif des délais pour la remise en service opérationnel des Canadair et des Beech 200.

À la date du 15 août 2009, l'activité aérienne 2009 de la BASC correspond à celle d'une année normale (5 753 heures de vol dont 2 615 heures sur feu). Durant la période du 22 au 31 juillet, les seuls feux de Carpiagne (66 heures feu) et de Corse du Sud (300 heures feu) ont parcouru respectivement 1 077 ha et 5 900 ha, à comparer aux 3 776 ha brûlés en 2008 sur l'ensemble du territoire. À noter un taux de disponibilité insuffisant en tout début de saison feu pour les mêmes raisons évoquées en 2008.

Le 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 et l'organisation 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...).

En 2008, les crédits reçus au titre des fonds de concours du programme 161 correspondent à la prise en charge par la société Total des personnels et des matériels de la sécurité civile engagés dans l'opération de dépollution de la baie de Saint-Nazaire en 2008, et à la surveillance de la baie du Mont Saint Michel effectués par les hélicoptères de la sécurité civile.

Ceux du programme 128 correspondent essentiellement aux dons récoltés par l'association départementale des maires au profit des sinistrés de la tornade d'Haumont de 2008.

Toutefois, il semble qu'actuellement, et en l'absence de données plus précises, de nombreuses prestations ou services soient rendus à titre gratuit. **Le 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 en reconnaissant 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 au titre de la loi de finances pour 2005, reconduits d'années en années, auxquels se sont ajoutés 12 millions d'euros au titre de 2006 également reconduits d'année en année, et 12 millions d'euros exceptionnels, non reconduits, au titre de 2007. Ces montants sont indexés sur le taux de la DGF mise en répartition. En 2008 et 2009, l'abondement de la DGF des départements au titre de la PFR s'est élevé à respectivement à 34,057 millions d'euros et 34,394 millions d'euros.

- **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 depuis la loi de finances pour 2009. 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 2011, en 2012 et après 2012.

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 (LOPPSI). Ainsi, l'ensemble des engagements devrait engendrer 27,8 millions d'euros de paiements en 2009, 40,1 millions d'euros en 2010, 31 millions d'euros en 2011 et 153,3 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 milliards d'euros)

	LFI 2009 / LPFP 2009 Hors CAS Pensions	LPFP 2010 Hors CAS Pensions	LPFP 2011 Hors CAS Pensions
Autorisations d'engagement	0,41	0,37	0,41
Crédits de paiement	0,38	0,38	0,38

Source : projet de loi de finances pour 2010

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 LOPPSI, 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, ont été ou 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, entamée à partir de 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 compenser le désengagement des forces armées à partir de 2012. Des ajustements ont donc été réalisés sur le présent projet de loi de finances, prévus dès le budget triennal élaboré en 2008. Il intègre en effet une majoration de 13 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 6 millions d'euros de crédits de paiement au titre de l'achat de deux hélicoptères EC 145 et d'un hélicoptère de manœuvre.

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

– l'utilisation des moyens aériens est réformée pour plus d'efficacité. L'**optimisation de la maintenance des aéronefs** a été engagée avec la passation fin 2008 d'un nouveau marché d'une durée plus longue que le précédent, qui a permis de réaliser une économie de l'ordre de 1,5 million d'euros en 2009 ;

– une **mutualisation des moyens aériens (hélicoptères) de la sécurité civile et de la gendarmerie, élargie le cas échéant au SAMU**, est actuellement en cours d'élaboration et devrait permettre une plus grande réactivité et une

meilleure utilisation du matériel. Il est prévu que cette réforme soit progressivement mise en œuvre.

c) L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP)

L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP) est un établissement public national placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. La subvention de l'État au budget de l'ENSOSP est demandée à hauteur de 7,5 millions d'euros (autorisations d'engagement et crédits de paiement) en 2010, soit 0,6 million de plus qu'en 2008 et 2009. 3,1 millions d'euros sont destinés à rembourser l'emprunt contracté par l'ENSOSP pour financer la construction de son implantation à Aix les Milles (contre 2,5 millions d'euros en 2009).

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 121 ETPT en 2010 (122 ETPT en 2009).

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⁾. Le projet de construction de l'ENSOSP connaît un développement conforme aux plans prévus. Le plateau technique de Vitrolles fonctionne depuis septembre 2008 et le pôle pédagogique d'Aix-en-Provence sera achevé en décembre 2009.

Le terrain d'extension de ce pôle pédagogique est acquis et un simulateur d'urgence y sera implanté fin 2009. Un bâtiment de 70 chambres y sera réhabilité fin 2011.

La DSC n'a pas encore conclu de contrat d'objectifs et de moyens avec l'ENSOSP. Elle fait valoir 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 était

(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 ».

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 second temps, avec la phase de stabilisation de l'école transférée, que devrait être rédigé un véritable contrat d'établissement pour les années 2010 à 2015.

La rédaction du contrat d'établissement est à l'heure actuelle en cours d'élaboration, sur la base d'une méthode participative ouverte à toutes les parties prenantes. Des groupes de travail ont dans un premier temps rédigé un projet d'établissement déterminant les grandes orientations stratégiques de l'école validé par le conseil d'administration du 26 juin 2009, à partir desquels le contrat d'établissement sera décliné en objectifs, moyens, échéanciers et indicateurs. Il devrait être soumis pour approbation au conseil d'administration de l'ENSOSP dans le courant du premier semestre 2010.

Il faut également noter que le décret d'application de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 portant statut d'élève officier est le seul qui n'ait pas encore été adopté. La raison principale en est que les organisations représentatives de sapeurs pompiers revendiquent pour les élèves internes le bénéfice des avantages en nature auxquels ils ont droit dans leur SDIS d'origine (logement et voiture de fonction notamment). Accéder à cette demande serait donc totalement dérogatoire par rapport aux règles appliquées aux autres écoles de fonctionnaires, tant nationales que locales. Cela conférerait aux élèves officiers internes de sapeurs pompiers un niveau de rémunération des élèves officiers plus élevé que celle d'un élève de l'INET ou de l'ENA, ce qui est indiscutablement excessif.

Enfin, 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 quelque 80 écoles de formation des sapeurs pompiers. Or, la loi précitée confère à l'ENSOSP le rôle d'« *animation du réseau des écoles de sapeurs pompiers* ». Mais le colonel Philippe Bodino, directeur de l'ENSOSP, a reconnu devant la MEC qu'il reste à « *définir ce qui est ainsi entendu. Nous avançons dans ces définitions. Cette mission est un axe stratégique important de notre projet d'établissement.* » **Cinq années après la loi de modernisation, cette école ne remplit donc pas le rôle qui lui est dévolu par la loi à l'égard du réseau des écoles départementales de sapeurs pompiers. Le Rapporteur spécial estime, comme par le passé, 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.**

Pour y parvenir, la MEC a formulé deux propositions (n° 35 et 36) :

– donner au conseil d'administration de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP) une majorité des sièges aux représentants des collectivités territoriales, qui en assurent déjà le financement majoritaire ;

– favoriser la collaboration entre l'ENSOSP et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'établissement.

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

Il est demandé pour 2010 une dotation de **22,35 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 cinq ans, avec 64,9 millions d'euros inscrits en 2006 (pour les crédits de paiement – 67 millions d'autorisations d'engagement), 37,5 en 2007, 27,6 en 2008 et 23,37 en 2009. Le projet annuel de performances manque singulièrement de précision dans la justification de cette dépense qui reste encore élevée. 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 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 baisse de la dotation de l'État au FAI s'explique, outre le contexte budgétaire général très difficile, par 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 %.

Deux **circulaires de 2008** et 2009 s'inscrivent 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 a été fonction de l'avancement du déploiement du réseau dans chaque département.

La répartition des crédits en 2009 retrace cette évolution par rapport à 2008, et montre que les SDIS ont parfaitement pris en compte les orientations préconisées, puisque les crédits du fonds ont été attribués à 77,20 % aux transmissions et à l'informatique, dont 85,54 % utilisés au financement des compléments nécessaires au raccordement à l'infrastructure ANTARES.

Toutefois ces circulaires ne représentent 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).

Le 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 (proposition n° 5 de la MEC).

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

Le plafond d'emplois autorisé de la direction de la Sécurité civile ⁽¹⁾ s'élève à 2 499 emplois temps plein travaillé (ETPT) pour 2010. Précédemment répartis entre les programmes *Coordination des moyens de secours* et *Intervention des services opérationnels*, l'ensemble des ETPT du premier ont été transférés sur le second par soucis de simplification. **Le Rapporteur spécial y voit une illustration supplémentaire du caractère artificiel de la séparation des crédits de la mission en deux programmes, comme il sera exposé plus loin.** Le plafond d'ETPT connaît une diminution de 18 par rapport à 2009, en application de la règle de non-remplacement de la moitié des départs à la retraite.

Rappelons que le plafond d'emploi du seul opérateur de la mission, l'ENSOSP, est fixé à 121 ETPT en 2010 (122 ETPT en 2009).

Le 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.

2.– La mise en œuvre de la LOLF

a) La stratégie de performance

Nouveauté du projet de loi de finances pour 2009, conformément au souhait de la commission des Finances, la mission fait l'objet d'une présentation stratégique. Sous la signature du ministre de l'Intérieur, M. Brice Hortefeux, 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 de la 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, et ne traite pas à sa juste place la problématique du pilotage global de notre système de sécurité civile et la maîtrise globale des coûts.

La présentation stratégique du programme *Intervention des services opérationnels* décrit les orientations d'action et les principaux projets d'investissement. Le Rapporteur spécial regrette qu'elle ne mentionne plus « *l'optimisation des coûts, indispensable à la gestion d'investissements*

(1) Rappelons que la direction de la Défense et de la sécurité civile (DDSC) a changé de nom en 2008 pour devenir la direction de la Sécurité civile (DSC).

extrêmement onéreux ». Au mieux, indique-t-elle l'objectif d'optimisation de la maintenance et du schéma d'implantation des bases de certaines flottes d'hélicoptères. La stratégie du programme *Coordination des moyens de secours* décrit les principaux axes d'intervention de l'État en la matière. Le Rapporteur spécial 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 NRBCE...) 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 (voir II ci-après).**

Pour l'année 2008, le programme *Intervention des services opérationnels*, l'indicateur mesurant la disponibilité de la flotte d'avions connaît une réalisation supérieure aux cibles à l'exception de la flottille avions de liaisons dont la réalisation est inférieure de plus de 4 % aux prévisions et de 5,7 % par rapport à la réalisation 2007. Pour 2009, les prévisions actualisées sont conformes aux cibles. Les cibles n'évoluent pas pour 2010 et 2011. **On peut alors s'interroger sur le niveau d'ambition de ces cibles.**

L'indicateur mesurant le coût total de l'heure de vol des avions est globalement en diminution entre les réalisations 2008 et les prévisions actualisées pour 2009 à l'exception de la flottille avions polyvalents pour laquelle il devrait augmenter. Les prévisions 2010 sont stables par rapport aux prévisions actualisées pour 2009 à l'exception de l'indicateur relatif aux bombardiers d'eau non amphibie et du coût de l'heure de vol d'avion, qui devraient diminuer. Le nouveau marché de maintenance, notifié en octobre 2008 a engendré une économie de l'ordre de 1,5 million d'euros en 2009. Une heure de vol coûte entre 4 000 et 10 000 euros selon le type d'avion. **Le projet annuel de performances ne précise pas quels sont les sources de coût subies et celles sur lesquelles on dispose de levier d'action.**

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 atteint des valeurs proches des cibles. Celui mesurant le coût de l'heure de vol des hélicoptères connaît une réalisation sensiblement inférieure 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. Une heure de vol en hélicoptère coûte environ 3 000 euros.

Le Rapporteur spécial regrette la disparition de l'indicateur mesurant le coût total de la flotte des hélicoptères par rapport au nombre de personnes secourues. Il donnait une information très intéressante sur l'évolution du coût du dispositif. En moyenne le coût d'une personne secourue est passé 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 2009). En 2008, il a connu une réalisation de 6,64 jours. La cible est de 5 jours en 2012. Le projet annuel de performances constate la première réalisation, en 2008, 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* ». Elle est de 21 minutes lorsque les équipes étaient pré-positionnées sur le site et de 57 minutes lorsque cela n'était pas le cas. Cette réalisation est nettement inférieure aux objectifs (90 minutes et 3 heures 30). Les prévisions pour 2009 et 2010, ainsi que la cible pour 2012 est de 15 minutes ou 1 heure suivant le pré-positionnement ou non des équipes.

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. La réalisation 2008 est inférieure aux prévisions. Les prévisions actualisées pour 2009 sont conformes aux prévisions initiales et sont identiques aux cibles pour 2011.

L'indicateur relatif au nombre d'hectares brûlés en fonction du nombre de secteurs classés en risque sévère donne des valeurs réalisées inférieures aux prévisions et aux cibles. Un nouvel indicateur montre le pourcentage des incendies ne dépassant pas cinq hectares. En 2008, la réalisation était de 95,9 %. Les prévisions 2009 et 2010 sont de 95 %.

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 l'an dernier « *afin de 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)* ».

Les prévisions 2009 et 2010, comme la cible 2011 sont de 1,8 %, ce qui correspond à une légère augmentation puisque la réalisation 2008 est de 1,7 %.

Le 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. 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 ? **Il estime qu'il faudrait suivre séparément les différentes causes d'accidents au moyen de trois sous-indicateurs** (accident de circulation, sur site d'intervention et lors de la préparation opérationnelle).

L'harmonisation des moyens des SDIS est mesurée avec l'indicateur mesurant leur taux d'adhésion à l'infrastructure de communication commune ANTARES. Les prévisions et la cible prévoient une forte progression : 40 % en 2009, 50 % en 2010 et 65 % en 2011, alors que la réalisation 2008 n'était que de 28 %. 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

Il n'y a pas eu de mouvement de fongibilité asymétrique en 2008 sur les deux programmes de la mission *Sécurité civile*. Il n'y a pas de mouvement de fongibilité et de fongibilité asymétrique prévus en 2009 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.

L'année 2009 a été marquée par la suppression du BOP soutien de l'unité opérationnelle centrale *haut fonctionnaire de défense* du programme *Coordination des moyens de secours*. Cette modification est consécutive au transfert de cette fonction au secrétaire général du ministère de l'Intérieur ainsi qu'à la création de la direction de la planification de la sécurité nationale qui lui est rattachée.

À compter de 2010, l'intégralité des crédits de rémunération de la mission *Sécurité civile* est supportée par le programme *Intervention des services opérationnels* afin d'en assurer une gestion plus souple. L'UO *paie* du programme *Coordination des moyens de secours* est supprimée. De plus, les trois BOP de ce dernier programme (*crises, coordination des acteurs du secours et soutien*) sont transformés en trois UO rassemblées dans un BOP unique *Coordination des moyens de secours*. Cette mesure contribue à répondre à l'une des recommandations de la Cour des comptes figurant dans sa note d'exécution budgétaire portant sur la gestion 2008 qui est d'adapter la structuration budgétaire afin de remédier aux difficultés de gestion qu'elle entraîne.

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 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, le **Rapporteur spécial** souhaite, comme par le passé⁽²⁾, 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).

(1) Voir *infra*.

(2) *Rapport spécial n° 1127, annexe n° 42 au projet de loi de finances pour 2009, p. 24.*

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.

Le 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 ?

L'État est propriétaire de pratiquement la totalité du parc immobilier occupé par la DSC. 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 ont l'objet d'une démarche de cession en 2009.

S'agissant de la révision générale des politiques publiques (RGPP), les décisions des conseils de modernisation intéressant la direction de la Sécurité civile se rapportent essentiellement aux 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.

II.- LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

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

Les comptes de gestion des SDIS en 2008 montrent que les **dépenses des SDIS** atteignent 4,484 milliards d'euros. Elles **ont augmenté de 6 % par rapport à 2007**, ce qui constitue le signe incontestable d'une reprise de l'augmentation des coûts, alors qu'ils avaient connu une certaine stabilisation l'an dernier (+ 2 %).

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

Selon les derniers chiffres transmis par la DSC, depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des SDIS, leurs dépenses ont augmenté de 67 %, alors que le nombre de leurs interventions a augmenté de seulement 10 % pour atteindre quatre millions d'interventions en 2008.

a) Les interventions des SDIS

En 2008 la plaquette statistique des SDIS publiée par la DSC dénombrait **4,028 millions d'interventions** des SDIS, soit une augmentation de **2 %** par rapport à l'année précédente ⁽¹⁾. Il y a eu en moyenne **11 035** interventions par jour en 2008. On n'est pas éloigné cette année du niveau déjà atteint en 1999, soit 3 778 800 interventions (+ 6,3 %) et 10 353 interventions par jour (+ 6,5%).

Les incendies représentaient 8 % des interventions des SDIS, les accidents de la circulation 7,5 %, le secours à victime et l'aide à personne 67 % et les autres opérations 17,5 % (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 16 % de l'activité et le secours à victime et l'aide à personne 58 %. En 2008 le nombre d'interventions pour le secours à personnes a augmenté de 5 %, celui pour accidents de la route a diminué de 3 % et celui pour incendies a baissé de 6 %.

L'activité traditionnelle du sapeur pompier, **son cœur de métier, « soldat du feu »**, est donc de plus en plus **secondaire** par rapport aux secours à personne. Cette évolution 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 : sujétions horaires, sapeurs pompiers volontaires, contreparties statutaires des sapeurs pompiers professionnels (indemnités de risque, retraite à 55 ans...). Il faut tirer les conséquences du fait qu'ils voient

(1) *Les statistiques d'incendie et de secours – édition 2009*

http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/securete_civile/2008/statistiques-2008/downloadFile/attachedFile/Stats_actions.pdf?nocache=1249562866.28

converger une grande partie de leur activité avec celle des autres services de secours à personne et de transport sanitaire.

b) Les dépenses des SDIS

Les comptes de gestion des SDIS totalisent un coût de **4,484 milliards d'euros en 2008** pour l'ensemble de la France (auquel il faut ajouter un budget de 400 millions d'euros pour financer les unités 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**.

Comme l'an passé, la DSC a présenté les comptes de gestion des SDIS, fruit d'une collaboration avec la direction générale des Collectivités locales. Cette année constitue donc la première année de comparaison fondée sur cette nouvelle série statistique. Ces comptes de gestion montrent que les dépenses des SDIS ont **augmenté de 6 % entre 2007 et 2008** ce que confirme la plaquette statistique des SDIS.

Les budgets primitifs des SDIS augmentent de 2 % entre 2008 et 2009. Le 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 2008 le total des budgets primitifs des SDIS s'élevait à 5 319,2 millions d'euros alors que les comptes de gestion s'élèvent à seulement 4 484 millions d'euros...

En tenant compte de la rupture statistique intervenue en 2008, les comptes des SDIS ont été multipliés par 3,5 entre 1996 et 2009 (treize ans). **Depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des SDIS, leurs comptes ont augmenté de 50 %**. En comparaison, **le nombre d'interventions des SDIS a augmenté de seulement 10,12 % depuis 2001 (6,5 % depuis 1999)**.

Aux dépenses des SDIS, il faut ajouter les dépenses de la brigade des sapeurs pompiers de Paris – BSPP (plus de 332 millions d'euros)⁽¹⁾ et du bataillon des marins pompiers de Marseille – BMPM (97,29 millions d'euros dans le compte administratif 2008).

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

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
2008	CG	3 542,05	942,4	4 484,51	6	257,8	50,3
2007	BP	3 796,07	1 317,5	5 113,57			
2008	BP	3 978,38	1 340,86	5 319,24	4		
2009	BP	4 130,05	1 294,05	5 424,10	1,97		6

CA : comptes administratifs (jusqu'en 2006)

CG : comptes de gestion (depuis 2007)

BP : budgets primitifs

Source : DDSC et SDIS

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**. Or, 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.

Le tableau ci-après présente les dépenses des SDIS par habitant dans les comptes administratifs pour 2008. 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**.

Le Rapporteur spécial regrette ce manque de maîtrise des dépenses et considère qu'il faut désormais s'engager dans un mouvement de regroupement des casernes et de gel des recrutements.

**DÉPENSES DES SDIS PAR HABITANT
(COMPTES DE GESTION 2008)**

(en millions d'euros)

N°	Départements	Fonctionnement	Investissement	Total
01	Ain	30,24	8,63	68,04
02	Aisne	33,16	9,71	77,88
03	Allier	20,42	6,26	73,62
04	Alpes-de-Haute-Provence	10,52	2,78	73,49
05	Hautes-Alpes	8,82	2,56	65,79
06	Alpes-Maritimes	119,21	14,45	114,67
07	Ardèche	19,52	8,46	84,17
08	Ardennes	15,06	7,58	76,22
09	Ariège	7,53	3,56	67,28
10	Aube	11,61	1,70	43,88
11	Aude	22,38	5,09	71,87
12	Aveyron	11,80	5,78	59,67
13	Bouches-du-Rhône (hors BMPM)	112,59	19,47	123,73
14	Calvados	33,82	11,67	62,01
15	Cantal	10,15	2,27	71,76
16	Charente	20,82	8,04	80,87
17	Charente-Maritime	34,76	9,49	66,44
18	Cher	22,12	6,68	86,95
19	Corrèze	16,45	4,87	82,81
21	Côte d'Or	20,40	1,70	145,51
22	Côtes-d'Armor	14,83	4,68	109,04
23	Creuse	26,69	7,61	64,77
24	Dordogne	27,47	9,36	59,86
25	Doubs	7,59	3,07	75,16
26	Drôme	23,60	4,68	65,82
27	Eure	33,43	15,07	93,18
28	Eure-et-Loir	28,97	10,99	84,43
29	Finistère	28,18	5,41	58,69
2A	Corse-du-Sud	26,47	6,22	76,13
2B	Haute-Corse	41,90	10,41	56,07
30	Gard	61,87	14,27	109,34
31	Haute-Garonne	55,48	17,22	61,59
32	Gers	10,04	5,12	80,97
33	Gironde	133,81	20,64	110,21
34	Hérault	58,83	13,60	68,09
35	Ille-et-Vilaine	55,72	10,18	66,19
36	Indre	11,40	2,49	56,30
37	Indre-et-Loire	33,16	19,85	90,56
38	Isère	70,74	24,53	80,54
39	Jura	13,67	3,92	65,64
40	Landes	23,97	6,60	76,79
41	Loir-et-Cher	20,05	2,83	68,39
42	Loire	44,78	11,06	73,32
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
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

N°	Départements	Fonctionnement	Investissement	Total
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
	Moyenne nationale	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 DÉPARTEMENTS

(en millions d'euros)

Département	Communes +EPCI	Total	% du département	% des communes + EPCI	Évolution du département (en %)	Évolution des communes + EPCI (en %)	Évolution du total (en %)	
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
2009	2 280	1 739	4 020	57	43	7	2	4,9

NB : Pour l'année 2007 et 2008 les montants indiqués sont issus des comptes de gestion et pour 2009 des budgets primitifs.

Source : DSC

Il ressort du tableau ci-dessus que **les contributions des collectivités aux SDIS ont augmenté de 4 % en 2008 ; elles devraient croître de 4,9 % en 2009** (budgets primitifs). A la suite de la décision de gel des contributions communales et intercommunales au niveau de l'inflation (+ 1 % en 2008)⁽¹⁾, la plus grande part de l'augmentation est maintenant supportée par les départements (+ 7 % en 2008). Le Rapporteur spécial regrette, une nouvelle fois, que l'idée de **mentionner sur la feuille d'impôts locaux la part qui finance les SDIS ne soit pas mise en œuvre**. 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

(1) Cf ci-dessous.

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 2008 Mme Michèle 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. Le 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 a également été au cœur de la mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Dans une étude remise à l'Assemblée des départements de France (ADF) en février 2009, le cabinet François Lamotte avait calculé que la contribution des départements aux SDIS devrait évoluer dans les années à venir en moyenne de l'ordre de 4 % à 5 % au-dessus de l'inflation prévisible. La dispersion importante observée dans le niveau des contributions communales au sein d'un même département et d'un département à l'autre provient essentiellement de raisons historiques.

La MEC estime que la maîtrise des dépenses des SDIS est la condition d'un effort supportable pour les contribuables locaux. **La proposition n° 24 de la MEC a pour objet d'assurer une maîtrise de l'évolution des dépenses des SDIS afin que, comme les communes, les contributions des départements n'augmentent pas au-delà de l'inflation**, faute de quoi le report de charge induit sur les finances des départements serait difficilement soutenable.

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.

Pourtant, au-delà du partenariat Haut-Rhin/Bas-Rhin et de l'établissement public pour la protection de la forêt méditerranéenne, les SDIS n'ont pas fait usage de cette possibilité de coopération interdépartementale et de mutualisation des moyens.

Tous les élus font état des difficultés rencontrées dans le montage des EPIDIS. Une entente entre les départements suppose une décision politique délicate sur le choix des compétences et des attributions et d'autre part sur la constitution de l'équipe de direction de l'établissement. Les élus y ont souvent vu un échelon inutile. La formalisation de la structure la rend trop complexe, lourde et potentiellement coûteuse, puisqu'à l'instar de ce qui s'est passé pour les intercommunalités, les EPIDIS seraient construits non à partir de transferts de personnels en provenance des SDIS, mais par des recrutements supplémentaires.

Sans renoncer à la constitution d'EPIDIS, **la MEC a donc proposé que l'on favorise des formes de coopération plus souples : conventions dans des domaines très différents de l'opération, de la formation ou des concours (proposition n° 17).** Une mutualisation des équipements, véhicules mobiles ou centres de secours, devrait par exemple être systématiquement recherchée là où c'est possible.

À cet égard, **trois actions ont été engagées par la DSC pour favoriser la définition de spécifications communes des matériels et la mutualisation des achats entre SDIS.**

La première action consiste en l'**abrogation des notes d'information technique (NIT) relatives aux équipements de protection individuelle (EPI).** En effet, les normes françaises et européennes, prises en application des directives dites « nouvelle approche » dont la directive relative aux équipements de protection individuelle se suffisent à elles-mêmes. Pour les EPI, les exigences relatives à l'organisation et à l'interopérabilité seront désormais traitées par voie réglementaire. Les autres familles d'exigences identifiées dans les NIT pourront faire l'objet de guides, qui seraient autant d'outils d'aide à l'acte d'achat. Elles peuvent dès aujourd'hui être reproduites in extenso dans les cahiers des clauses techniques particulières.

La deuxième action est la réalisation d'un **état des lieux par le biais de l'enquête annuelle 2009 sur les SDIS, afin de connaître le montant unitaire des véhicules et matériels acquis par les SDIS et de recenser les actions d'acquisition mutualisées réalisées en 2008.** Cette action permettra d'orienter la politique nationale concernant les équipements et facilitera le contrôle des Présidents de conseil d'administration des services départementaux d'incendie et de secours par une meilleure connaissance des coûts moyens d'acquisition.

La troisième action concerne l'**élaboration, sous le pilotage de la DSC, de modèles de cahiers des charges pour les principaux véhicules en service dans les SDIS**. Ces modèles définissent les rubriques que le mandataire doit remplir et ne reprennent, dans les normes, que les éléments qui nécessitent des précisions ou des compléments.

Les travaux menés par la DSC avec l'Union des groupements d'achats publics visent donc à offrir aux SDIS, à terme, des véhicules et équipements répondant à plusieurs niveaux d'attente, afin d'augmenter la part des achats mutualisés. Toutefois, 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.

Le Rapporteur spécial estime qu'il faut aller plus loin dans cette voie, en rendant obligatoire l'harmonisation des équipements afin de permettre l'achat groupé, 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 2008, on dénombre 39 227 sapeurs pompiers professionnels (SPP) employés dans les SDIS. Aux effectifs des SDIS, **il faut ajouter ceux de la brigade de sapeurs pompiers de Paris (BSPP : 8 393) et du bataillon de marins pompiers de Marseille (BMPM : 2 481)**.

Notre pays compte un total de **249 427 sapeurs pompiers** si l'on inclut les **197 800 sapeurs pompiers volontaires** et les **12 100 militaires**. Les effectifs des services de santé et de secours médical représentent 5 % des effectifs des SDIS.

Entre 2007 et 2008, les effectifs de sapeurs pompiers professionnels ont **augmenté de 491** (hors services de santé et de secours médical - SSSM) **et de 507** (y compris les SSSM). Le BSPP a également connu une augmentation importante de ses effectifs au cours des dernières années : de 2001 à 2009, ses effectifs ont cru de 1021, soit +12,2 % en huit ans. **Au total, le nombre de sapeurs pompiers volontaires a augmenté de près de 11 000 en onze ans**.

Le tableau ci-après montre l'évolution des effectifs depuis 1997.

EFFECTIFS DES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS (a)

	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
2008	38 727	+ 491

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

Source : DSC

EFFECTIF (a) EN SERVICE À 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

(a) Hors détachements extérieurs

Source : DSC

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

EFFECTIFS DE SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS PAR DÉPARTEMENT (a)

N°	Département	2006	2007	2008
1	Ain	231	232	233
2	Aisne	334	337	348
3	Allier	221	218	220
4	Alpes-de-Haute-Provence	37	40	39
5	Hautes-Alpes	53	54	52
6	Alpes-Maritimes	1 303	1 301	1 309
7	Ardèche	116	128	134
8	Ardennes	111	116	116
9	Ariège	49	47	44
10	Aube	110	113	132
11	Aude	174	178	176
12	Aveyron	112	109	107
13	Bouches-du-Rhône	1 104	1 112	1 108
14	Calvados	395	406	403
15	Cantal	99	108	107
16	Charente	238	236	232
17	Charente-Maritime	323	325	354

18	Cher	210	207	215
19	Corrèze	153	155	148
21	Côte d'Or	291	181	177
22	Côtes-d'Armor	225	267	272
23	Creuse	45	293	297
24	Dordogne	224	238	247
25	Doubs	360	45	48
26	Drôme	288	226	220
27	Eure	242	358	359
28	Eure-et-Loir	228	303	307
29	Finistère	433	239	251
2a	Corse-du-Sud	154	228	230
2b	Haute-Corse	270	431	431
30	Gard	628	643	658
31	Haute-Garonne	717	732	732
32	Gers	59	60	59
33	Gironde	1 757	1 796	1 813
34	Hérault	634	667	681
35	Ille-et-Vilaine	585	618	614
36	Indre	122	130	133
37	Indre-et-Loire	310	308	310
38	Isère	751	736	745
39	Jura	87	87	87
40	Landes	308	302	304
41	Loir-et-Cher	207	199	203
42	Loire	540	534	522
43	Haute-Loire	91	92	94
44	Loire-Atlantique	724	732	751
45	Loiret	447	437	441
46	Lot	60	59	62
47	Lot-et-Garonne	189	198	202
48	Lozère	5	8	8
49	Maine-et-Loire	444	441	456
50	Manche	228	229	230
51	Marne	357	347	343
52	Haute-Marne	114	112	112
53	Mayenne	108	107	110
54	Meurthe-et-Moselle	474	492	500
55	Meuse	60	59	60
56	Morbihan	287	296	306
57	Moselle	600	627	631
58	Nièvre	147	152	150
59	Nord	1 933	1 932	2 007
60	Oise	560	563	552
61	Orne	81	80	80
62	Pas-de-Calais	963	992	1 069
63	Puy-de-Dôme	414	421	428
64	Pyrénées-Atlantiques	452	449	446
65	Hautes-Pyrénées	144	153	164
66	Pyrénées-Orientales	245	251	270
67	Bas-Rhin	576	591	609
68	Haut-Rhin	350	351	361
69	Rhône	1 332	1 318	1 331
70	Haute-Saône	98	105	101
71	Saône-et-Loire	308	308	310
72	Sarthe	263	274	277
73	Savoie	401	418	431
74	Haute-Savoie	475	511	532
76	Seine-Maritime	811	825	836
77	Seine-et-Marne	1 121	1 151	1 188

78	Yvelines	1 198	1 242	1 257
79	Deux-Sèvres	213	214	215
80	Somme	374	373	372
81	Tarn	238	238	236
82	Tarn-et-Garonne	104	105	106
83	Var	875	905	949
84	Vaucluse	485	505	509
85	Vendée	223	232	243
86	Vienne	172	172	181
87	Haute-Vienne	216	211	213
88	Vosges	137	135	134
89	Yonne	227	234	236
90	Territoire de Belfort	121	122	124
91	Essonne	1 048	1 033	1 054
95	Val-d'Oise	1 032	1 037	1 039
971	Guadeloupe	297	287	NC
972	Martinique	265	262	NC
973	Guyane	193	192	197
974	Réunion	559	613	656
	Total	37 677	38 236	38 727

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

Source : DSC

Le Rapporteur spécial note que son appel depuis 2008 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 (SPP) et volontaires (SPV)**. 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. La Lozère compte seulement 9 sapeurs pompiers professionnels pour 744 sapeurs pompiers volontaires, et les Alpes-de-Haute-Provence, 39 sapeurs pompiers professionnels pour 1 382 sapeurs pompiers volontaires. Sont-ils moins efficaces que les Yvelines, avec 1 273 sapeurs pompiers professionnels pour 1 862 sapeurs pompiers volontaires, ou encore la Gironde, avec 1 823 sapeurs pompiers professionnels pour 2 299 sapeurs pompiers volontaires ? **La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale invite donc le Gouvernement à définir des outils d'analyse communs permettant aux SDIS de définir les proportions optimales entre SPP et SPV (proposition n° 31).**

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.

Le Rapporteur spécial rappelle que la conséquence du décret de 2001 est que, sur la base de gardes de 24 heures, les SPP effectuent en moyenne **98 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 doit 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 voire 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. **Les statistiques tenues par la DSC montrent une évolution mais encore trop lente.**

**RÉGIMES DE GARDE
DES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS**

Régime de garde	Pourcentage (*)
24 heures	67
12 heures	26
10 heures	1
8 heures	3
Autres	3

Source : DSC

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

Le rythme de travail actuel favorise les demandes de formation dont le coût est loin d'être négligeable : 91,4 millions d'euros en 2008. Le rapporteur spécial regrette d'ailleurs que le dispositif de formation des sapeurs pompiers professionnels et volontaires n'ait pas fait l'objet de modification ou d'évolution depuis 2007. Seul le référentiel des emplois, des activités et des formations des officiers de sapeurs pompiers professionnels, membres du service de santé et de secours médical devrait faire l'objet d'une publication d'ici à la fin de l'année 2009 pour une date d'effet au 1er janvier 2010, sous réserve de la finalisation de la phase de concertation au sein de la CNSIS avant la fin 2009.

Enfin, le Rapporteur spécial observe **qu'un très grand nombre de sapeurs pompiers professionnels utilisent leurs jours de repos pour effectuer des vacances en tant que sapeurs pompiers volontaires** et bénéficient par là même des exonérations d'impôts et primes qui y sont attachées. Les dispositions législatives devraient donc être modifiées pour **encadrer le cumul entre les fonctions de sapeur pompier professionnel et volontaire.**

La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale est parvenue à la même conclusion que celle du Rapporteur spécial et invite le Gouvernement à revoir l'organisation du travail des sapeurs pompiers professionnels (propositions n° 27 à 30).

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 2008 à près de 40 000 euros (63 527 euros pour les officiers, 40 474 euros pour les sous-officiers et 32 391 euros pour les sapeurs et caporaux).

Avec 162 colonels et 465 lieutenants-colonels sur un total de 38 726 sapeurs-pompiers professionnels (hors services de santé), la proportion est de 1 pour près de 62, 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.

COÛT ANNUEL DES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS EN 2008

(en euros)

Grades	Effectifs 2008	Coût annuel moyen	chiffres LFI 2009
Colonel	162	103 000	92 830
Lieutenant-colonel	465	90 000	72 775
Commandant	790	84 000	67 790
Capitaine	1 559	70 000	54 616
Lieutenant	1 041	60 000	47 616
Major	2 484	55 000	45 536
Total officiers	6 501		
Adjudant	6 622	50 000	41 320
Sergent	8 655	46 000	39 628
Total sous-officiers	15 277		
Caporal et sapeur	16 948	41 000	32 391
Total général	38 726		

Source : DSC

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 ayant 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 ; et 26 sapeurs pompiers ont bénéficié d'un congé pour raison opérationnelle avec constitution de droits à pensions. Au terme de la troisième année d'application de ce dispositif, 46 sapeurs pompiers ont bénéficié d'une affectation non opérationnelle, s'ajoutant aux 260 sapeurs pompiers bénéficiant déjà de cette disposition ; 13 ont bénéficié d'un reclassement pour raison opérationnelle, 26 ont bénéficié d'un congé pour raison opérationnelle avec faculté d'exercer une activité privée, et 54 ont bénéficié d'un congé pour raison opérationnelle avec constitution de droits à pensions.

Des mesures d'ajustement, portant notamment sur le congé pour raison opérationnelle, ont été proposées, courant 2006, en vue d'améliorer le dispositif de 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.

Le 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). Or, **le directeur départemental de SDIS, de même que son adjoint, est au centre du principe de dissociation des compétences opérationnelles et de gestion.** Il est le point de rencontre obligatoire entre les compétences du préfet (et du maire) et celles du président du conseil général.

Une réforme est actuellement envisagée par la DSC : 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 DDSC serait nommé pour une durée déterminée 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. **La MEC propose une solution plus simple consistant à faire du directeur et du directeur adjoint de SDIS des emplois fonctionnels dont la nomination et la révocation dépendraient exclusivement du président du conseil d'administration du SDIS (proposition n° 12).**

Le classement des SDIS, actuellement en cinq catégories, doit enfin se rapprocher de celui des conseils généraux (trois 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 attrayants 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. **La MEC propose également de définir des critères significatifs en termes d'exposition au risque : incendie, littoral, montagne, risque industriel...(proposition n° 13).**

C.– LE PILOTAGE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Le Rapporteur spécial dresse depuis plusieurs années le constat que, depuis la départementalisation en 1996, la sécurité civile n'est pas pilotée. 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.

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2008		LFI 2009		PLF 2010	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
128	Coordination des moyens de secours	253	185	186	179	146	162
01	Préparation et gestion des crises	13	12	21	18	10	12
02	Coordination des acteurs de la sécurité civile	207	139	137	133	123	136
03	Soutien à la politique de sécurité civile	33	34	27	27	13	14
161	Intervention des services opérationnels	246	229	261	241	274	265
181	Prévention des risques (libellé modifié)	155	160	220	188	301	260
01	Prévention des risques technologiques et des pollutions (libellé modifié)	60	54	118	80	193	147
09	Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	39	37	48	48	52	52
10	Prévention des risques naturels et hydrauliques (nouveau)	56	69	54	60	55	61
170	Météorologie	155	155	164	164	168	168
01	Observation et prévision météorologiques	155	155	164	164	168	168
204	Prévention et sécurité sanitaire (libellé modifié)	66	43	48	75	50	50
149	Forêt	45	41	42	42	39	38
04	Prévention des risques et protection de la forêt	45	41	42	42	39	38
205	Sécurité et affaires maritimes	13	10	14	15	14	14
01	Sécurité et sûreté maritimes	11	8	12	14	12	12
04	Action interministérielle de la mer	2	2	2	2	2	2
307	Administration territoriale	65	65	62	62	64	64
01	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	64	64	62	62	63	63
Total		1 000	890	1 000	968	1 056	1 038

AE = autorisations d'engagement

CP = crédits de paiement

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

Ainsi plus d'**un milliard d'euros** (1 056 millions en AE et 1 038 en CP en 2010) 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*), 635 millions d'euros sont gérés par les autres ministères pour la sécurité civile (550,5 millions d'euros en 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, au ministère de l'Intérieur, 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) La confirmation d'une stratégie de performance

Rappelons que la DSC a amplement développé ces dernières années sa plaquette statistique annuelle précitée sur les SDIS. Figurent dans ce document des données comparatives sur tous les SDIS de France.

Une enquête de la DSC sur les coûts unitaires des matériels des SDIS a recueilli une trentaine de réponses sur cent en 2008. 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. **Le 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.* »

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.

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 BPM en 2007.

Cette année, le document de politique transversale présente d'une part les résultats globaux 2008 permettant de comprendre l'élaboration de chacun des indicateurs, mais aussi les résultats individuels des départements ayant été en mesure de fournir les données demandées. Si les indicateurs retenus sont jugés globalement pertinents, certains résultats doivent être fiabilisés afin d'en permettre une exploitation utile. Les résultats de 18 des 20 indicateurs sont présentés cette année, les 2 autres indicateurs font l'objet de travaux complémentaires. La photographie ainsi donnée du panorama des SDIS facilite 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 53 et suivantes) dans le document de politique transversale.

Le 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 utile pour mesurer tout d'abord la rapidité d'intervention des services d'intervention et de secours à travers trois indicateurs : *Délai moyen de traitement de l'alerte*, *Délai moyen d'intervention sur zone*, *Pourcentage de feux éteints avant d'avoir atteint 5 hectares*. En 2008, 90 % des appels ont été traités en moins de 2 minutes 40 secondes et ont fait l'objet d'une intervention en moins de 16 minutes 32 secondes. La durée moyenne de traitement d'un appel était de 1 minute 41 secondes et le délai moyen d'intervention était de 14 minutes 30 secondes pour les secours à victime ou accidents de la circulation et de 18 minutes 41 secondes pour les interventions incendie. 94 % des feux de forêt ont été éteints avant qu'ils aient détruit plus de 5 hectares. Fort heureusement, seulement 3,82 % de la population secourue a dû être transporté vers un établissement de soins. Enfin, 6 % du temps travaillé par les sapeurs pompiers volontaires est consacré à leur formation.

Cet objectif est également éclairé par l'indicateur *Taux de victimes prises en charge suite à l'intervention des sapeurs pompiers* bien que celui-ci s'apparente plus à un indicateur d'activité qu'à une mesure de la performance. En 2008, 3,82 % de la population a été secourue et transportée vers un établissement de soins par les sapeurs pompiers.

Le Rapporteur spécial s'interroge fortement sur le fait que ce soit 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. À cet égard, **la MEC a rappelé la nécessité d'un débat de nature législative afin de définir précisément les missions exclusives, partagées ou facultatives des SDIS par rapport aux SAMU et aux ambulanciers privés (propositions n° 18 et 20).**

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* : 21 % des effectifs sont opérationnels sur une période de 24 heures. Comme il a déjà été mentionné, 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 ;**

L'objectif *Optimisation de l'activité du volontariat* est mesuré par la *Fidélisation des sapeurs pompiers volontaires* (durée moyenne de 10 ans et 5 mois), leur *Taux d'engagement sur intervention* (6 h 24 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 quatre indicateurs :

– l'indicateur *Coût des SDIS par habitant* en 2008 montre que si 16 SDIS présentent un coût de moins de 60 euros, 31 SDIS présentent un coût supérieur à 80 euros en 2008. 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 63 % des investissements prévus dans leurs budgets primitifs. Ce taux est en augmentation par rapport à 2007 (+10 %). Les conseils généraux, qui votent le budget des SDIS, devraient toutefois se montrer plus sélectifs dans leur acceptation des demandes d'investissements puisque 37 % des investissements prévus ne sont pas mis en œuvre ;

– *Annuité de la dette rapportée aux produits de fonctionnement* : 4 % des recettes des SDIS ont servi au remboursement des emprunts. Le 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, le 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. Comme le souligne la MEC, 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...) (proposition n° 13). D'après les réponses au questionnaire reçu par le Rapporteur spécial, le Gouvernement envisagerait de revoir la classification des SDIS en ce sens en 2010.

Pour le 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 complet estimé de chaque type d'intervention (incendie, secours à personne, accident de la route...). 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

Les secours aux personnes, avec les secours routiers, représentent à eux seuls près de 65 % des interventions des SDIS, soit 2,7 millions de sorties par an en 2008, 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 aux personnes n'est donc pas une mission spécifiquement attribuée 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, seuls 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. 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. Ce référentiel commun prévoit en page 18 les conditions des « **départs réflexes** des moyens des SDIS avant régulation médicale ». Les situations de départ réflexe sont de trois natures : la détresse vitale identifiée à l'appel, les interventions sur la voie publique ou dans les lieux publics et certaines circonstances de l'urgence. **Le texte du référentiel commun ouvre très largement la capacité des SDIS à intervenir dans le secours à personne et l'aide médicale d'urgence.** On lit par exemple que *« lorsque l'urgence médicale n'est pas identifiée ou identifiable, mais suspectée par l'opérateur qui reçoit l'appel, un départ réflexe du SDIS est justifié »*. La définition de l'urgence contenue dans l'annexe I du référentiel est soit subjective et livrée à l'appréciation du centre d'appel (« détresse respiratoire », « altération de la conscience »...), soit clairement médicale et relèverait de la compétence des SAMU (« accouchement imminent ou en cours », « tentative de suicide avec risque imminent »...).

L'application de ce référentiel commun entraîne donc un transfert de compétence des SAMU vers les SDIS, et donc une charge nouvelle à financer par les départements. À terme, si une information n'est pas diffusée auprès de nos concitoyens, les sapeurs pompiers seront appelés pour toute affection médicale d'un niveau vital qui nécessite des soins d'urgence, afin d'éviter l'intermédiation du SAMU. Or le transport sanitaire ne fait pas partie des missions des SDIS telles que définies dans la loi, exception faite des cas d'urgence et des personnes en danger. Le référentiel commun n'a donc pas clarifié les missions des SDIS et des SAMU. Ce référentiel commun peut-il fonctionner dans de bonnes conditions alors qu'il n'existe pas de convention SAMU/SDIS dans un quart des départements et que seulement 15 départements ont opté pour une plateforme d'appel commune 15/18 ? **La MEC en a déduit que les dispositions contenues dans le référentiel commun devraient relever de la loi, avec la réécriture de l'article L. 1424-2 du CGCT définissant les missions des SDIS en matière de secours à personne (proposition n° 20).**

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

a) *Un principe aux contours et aux conséquences mal définis*

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 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.

Le Rapporteur spécial 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.

Aussi, la MEC a-t-elle considéré que le rôle de l'État devait être réaffirmé dans la définition du cadre institutionnel et la réglementation, dans la prévention, dans les interventions en complément des services départementaux et dans la coordination opérationnelle en cas de crise d'ampleur zonale ou nationale (proposition n° 1).

En contrepartie, les présidents de conseil généraux doivent prendre pleinement en charge les activités opérationnelles dans le cadre du département et maîtriser ainsi l'évolution des dépenses des SDIS (proposition n° 2).

La loi de programmation des finances publiques fixe en effet des objectifs en matière d'évolution des dépenses du budget général et des organismes de sécurité sociale, mais également des concours de l'État 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 **98 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**. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 dispose notamment 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.

Selon le principe « qui paie doit commander », il convient de confier au président de conseils généraux la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et de leur règlement opérationnel, dans le cadre de règles nationales assurant une égalité des citoyens devant le service public (proposition n° 4 de la MEC).

À l'inverse, il convient de procéder à un réexamen de l'ensemble des textes réglementaires adoptés par la DSC, afin d'en apprécier la nécessité au regard des besoins, des conditions de mise en œuvre par les SDIS et surtout de la charge financière qu'elles représentent pour les collectivités territoriales (proposition n °6 de la MEC).

b) L'absence de réflexion sur ce sujet dans le cadre de la RGPP et de la CNSIS

Le 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 malgré les demandes du Rapporteur spécial ou les préconisations de la MEC.

La Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) aurait pu mener cette réflexion elle-même. Toutefois, tel n'a pas encore été le cas.

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.

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 14 reprises depuis sa création et a rendu près de 50 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.

Force est cependant de constater, avec un recul de cinq années, que le fonctionnement de la CNSIS n'est pas satisfaisant : avis purement consultatif, absence de fiche d'impact systématique sur les projets de réglementation, rôle de

quasi-gestionnaire dévolu aux représentants de la Fédération nationale des sapeurs pompiers de France (FNSPF). Certes le Gouvernement s'est engagé à ne pas passer outre à un avis défavorable de la CNSIS. Il n'a jamais été pris en défaut, mais la saisine de la CNSIS est trop tardive, alors que les négociations bilatérales menées par la DSC ont déjà abouti - sans les représentants des élus - avec les seules organisations représentatives de sapeurs pompiers (voire seulement avec la FNSPF) ou dans les groupes techniques. La DSC organise ainsi fréquemment des séminaires avec les responsables formation des SDIS, avec les sapeurs pompiers professionnels ou volontaires, sans associer les présidents de conseil d'administration.

Or, pour éviter la flambée des coûts, le Rapporteur spécial estime, comme la MEC, que la commission spécialisée chargée d'examiner les questions relatives aux finances, devrait être composée exclusivement de représentants de l'État et des collectivités territoriales (proposition n° 9 de la MEC).

4.- La mise en œuvre des préconisations du livre blanc de la défense et de la sécurité nationale

En juin 2008, M. Jean-Claude Mallet a déposé, à la demande du Président de la République, un Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Partant du principe que les risques et les menaces ont changé d'ampleur et de nature ces dernières années et nécessitent donc de plus en plus souvent une gestion à un niveau supra départemental, ce Livre blanc préconise un renforcement de l'échelon zonal en matière de gestion interministérielle des crises. Le passage de la tempête KLAUS puis l'épisode de grippe A H1N1 illustrent parfaitement cette évolution (voir encadré).

Dans ce cadre, le ministère de l'Intérieur, et tout particulièrement la direction de la sécurité civile, a participé aux travaux visant à modifier les dispositions du code de la défense dans ses parties législatives et réglementaires.

Sur le plan législatif, c'est désormais **la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014** et portant diverses dispositions concernant la défense qui fixe l'organisation des pouvoirs publics dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale et définit la stratégie de sécurité nationale.

Au niveau réglementaire, après une phase de concertation interne au ministère de l'intérieur, **le projet de décret sur les pouvoirs des préfets de zone (articles R. 1311-1 à 1311-36) fait l'objet d'une première consultation interministérielle.**

Les préfets de zone seront responsables de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité nationale, de gestion de crise et de coordination en matière de circulation routière. Ils deviennent l'échelon interministériel déconcentré de premier rang en matière de préparation et de gestion de crise, les préfets de département conservant pour leur part leur compétence générale en matière de sécurité.

L'objectif est de mettre en place une organisation zonale cohérente en renforçant l'action des sapeurs pompiers. Ce texte confère au préfet de zone le pouvoir de veiller à la complémentarité des moyens des SDIS et de coordonner la formation des sapeurs pompiers. Les directeurs départementaux des SDIS pourront également être associés aux travaux du comité de défense de zone présidé par le préfet de zone.

Le décret prévoit également d'étendre le périmètre des missions des états-majors de zone (EMZ) pour leur permettre de couvrir tout le champ de la sécurité nationale. Ces états major interministériels sont notamment chargés d'assurer la veille permanente et de mettre en œuvre les mesures opérationnelles (COZ) ; d'appuyer les départements en matière de planification et d'exercices ; de répartir les moyens de forces mobiles de sécurité ; de s'assurer de la cohérence des actions de sécurité économique ; et de veiller à la mise en œuvre de la législation sur les secteurs d'importance vitale...

En matière de planification, le plan ORSEC de zone, défini par le décret 2005-1157 du 13 septembre 2005, devrait être renforcé et valorisé afin de mettre en exergue la pertinence de la prise en compte par la zone de tel risque ou menace, lié à son ampleur ou à sa spécificité. En outre, et conformément aux attentes fortes des préfets, les EMZ auront la charge d'assurer la coordination générale de l'engagement opérationnel des moyens aériens et de la disponibilité opérationnelle des centres de déminage.

Enfin, une dimension interministérielle est réaffirmée. Le dimensionnement humain et financier des EMZ devrait être revu de façon à réaffirmer leur caractère interministériel et à stabiliser leurs moyens. La dynamique de réseau existant entre la DSC, les EMZ et les préfetures (SIDPC) doit en effet s'accompagner d'une participation active des autres ministères. Deux circulaires conjointes du Ministère de l'Intérieur avec le MEEDDM et le Ministère de la Santé ont récemment rappelé le rôle essentiel des délégués de zone autour du préfet de zone.

Dans le même esprit, l'épisode de grippe H1N1 a conduit à placer l'échelon zonal au cœur du dispositif de recensement, dans un cadre interministériel, des besoins en masques de protection, de stockage et de distribution. **Le Rapporteur spécial se félicite de cette évolution.**

L'implication de la sécurité civile en matière de prévention et de lutte contre les risques pandémiques : l'exemple de la grippe H1N1

La réponse à la pandémie grippale H1N1 a pris une dimension interministérielle avec une première réunion interministérielle le 24 avril 2009, dès la décision de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de se placer en phase d'alerte 4. Le 29 avril, le ministère de l'Intérieur se voit confier la conduite opérationnelle de la crise et une cellule interministérielle de crise (CIC) est activée. Le placement en veille opérationnelle des centres opérationnels zonaux et départementaux a été décidé le 1er mai 2009. Dès le 29 avril dernier, la CIC s'est organisée dans ses 3 composantes :

La CIC Décision et la CIC Communication se trouvent place Beauvau. Des instructions sont ensuite adressées, sous forme de message de commandement, aux autorités préfectorales sur le terrain. Enfin, les principales décisions prises sont, soit rapportées par visioconférence aux zones de défense, soit transmises par messages de commandement ou circulaires. Cette transmission quasi immédiate des informations aux autorités préfectorales sur le terrain s'est avérée être un outil essentiel pour la mise en œuvre rapide et coordonnée des mesures sur le terrain

La CIC Situation à la direction de la Sécurité civile (DSC) à Asnières s'appuie sur les structures du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC). Elle est chargée d'animer les échanges interministériels, de proposer les mesures à prendre par la CIC-Décision, de produire des synthèses régulières avec un point épidémiologique et d'assurer un lien permanent avec les zones de défense. Cette enceinte est l'occasion pour chaque ministère d'apporter sa propre appréciation sur l'évolution de la situation, de mesurer son impact dans son secteur d'activité et de préconiser, le cas échéant, des actions à engager. Ce dispositif a permis un renforcement très rapide du COGIC et l'armement de la salle interministérielle de la DSC où étaient représentés 10 ministères dès le 29 avril à 17 heures soit deux heures après la décision gouvernementale de confier la conduite opérationnelle interministérielle au ministère de l'intérieur. La CIC Situation était ainsi organisée autour de 4 cellules (commandement/anticipation, synthèse, moyens, renseignement/représentants ministériels) fonctionnant de 6 heures du matin à 21 heures, mobilisant près de 40 personnes.

Les premières mesures prises ont porté sur le dispositif d'accueil dans les infrastructures de transports (traçabilité et information des passagers provenant des zones à risques), le recensement des équipements de protection par les ministères et les opérateurs puis les modalités de leur acheminement sur le terrain. Actuellement, il s'agit de centraliser les éléments relatifs aux plans de vaccination élaborés par les préfets dans les départements et d'en établir une synthèse pour la CIC Décision. Ce mode de fonctionnement de la CIC-Situation positionnée à la DSC dans une structure modulable opérationnelle, activée en permanence, rompue à la gestion de crise, a démontré son efficacité.

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, sur les crédits de la mission Sécurité civile, lors de la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 5 novembre 2009 à 10 heures ⁽¹⁾), la commission des Finances **adopte** les crédits de cette mission, conformément à l'avis favorable de M. Georges Ginesta, Rapporteur spécial.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/C013.asp

ANNEXE : SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LES SDIS

Le Rapporteur spécial a demandé dans son questionnaire budgétaire les réponses du ministère de l'Intérieur aux propositions de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les SDIS. Ces réponses sont présentées dans le tableau ci-dessous :

PROPOSITIONS DE LA MEC	RÉPONSES DU MINISTÈRE
<p>A.- La gouvernance des SDIS :</p>	<p>Le rapport de la MEC, après avoir constaté une gouvernance caractérisée par une complexité administrative et financière ainsi que par un enchevêtrement des compétences, plaide pour la rupture du cordon ombilical dans les relations entre l'État et les SDIS et pour l'application du principe « qui paie commande » conduisant à une meilleure intégration des SDIS dans les conseils généraux.</p> <p>Ce constat conduit les rapporteurs à considérer que les pouvoirs de police du préfet et du maire, en matière de sécurité civile, sont devenus en grande partie virtuels, que les rôles doivent être clarifiés dans l'élaboration des SDACR et que le FAI doit être mis au service de la mutualisation interdépartementale. En outre, le rapport préconise une refondation de l'action normative de la DSC et se montre critique sur la gouvernance mise en œuvre au travers de la CNSIS.</p> <p>Le rapport préconise donc de mettre les conseils généraux en mesure de piloter réellement les SDIS dont les dépenses seraient en grande partie « auto prescrites », au travers d'une révision de la dissociation des compétences opérationnelles et de gestion, de la réforme de la co-nomination des officiers supérieurs (d'ores et déjà engagée par la DSC), du développement des outils statistiques permettant de comparer les SDIS entre eux et d'une meilleure mutualisation (entre SDIS ainsi qu'entre les SDIS et les conseils généraux).</p>

<p>Proposition n° 1 : Clarifier les compétences en matière de sécurité civile afin que l'Etat remplisse ses attributions dans :</p> <ul style="list-style-type: none">- la définition du cadre institutionnel et la réglementation, en assurant le principe d'égalité des citoyens devant le service public ;- la prévention, en incluant l'action de tous les ministères concernés ;- l'intervention en complément des services départementaux, notamment avec les moyens aériens et le déminage ;- la coordination opérationnelle en cas de crise d'ampleur zonale ou nationale.	<p>L'interrogation de la MEC, sur les compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales en matière de sécurité civile est une interrogation légitime et qui nécessite un examen approfondi. (proposition 1).</p> <p>Depuis 1996, l'organisation communale est devenue une organisation départementale, ayant mis en place des services d'incendie et de secours beaucoup plus organisés, capables de gestion, et constituant pour l'Etat des interlocuteurs au quotidien, ce qui permet désormais d'avoir une vision et une organisation opérationnelle nationales qui manquaient dans la décennie précédente et qui ont permis à la nation d'affronter des crises majeures.</p> <p>Le travail de mise à niveau, réalisé par les départements pendant cette période, est remarquable tant pour la structuration des services que pour les investissements bâtimentaires et en matériels et équipements.</p> <p>Dans le même temps, l'Etat s'est organisé au sein de la direction de la sécurité civile, avec pour ambition, précisément, et comme le souhaite la MEC, de « définir le cadre institutionnel en assurant le principe d'égalité des citoyens devant le service public ».</p> <p>Un dispositif juridique, fondé sur plusieurs lois, notamment celles de 1996 et 2004, définissant notamment les missions des sapeurs pompiers, l'organisation des services de secours, le statut des personnels, les règles d'aptitude physique, les types de formation, les équipements et matériels, les normes de sécurité, a permis la mise en place d'un cadre général qui constitue désormais une base solide, même si certains points sont encore en discussion ou peuvent être remis en cause. Il importe de souligner que ce dispositif juridique est un dispositif vivant, donnant lieu à une concertation intense entre l'Etat et les élus.</p> <p>L'expérience de ces dernières années conduit à refuser le manichéisme c'est-à-dire l'idée suivant laquelle, les sapeurs pompiers devraient soit être « conseil généralisés », soit être « nationalisés ».</p>
--	--

<p>Proposition n° 2 : S'interroger sur le maintien des services d'incendie et de secours dans le cadre des pouvoirs de police administrative générale dévolus au préfet et au maire, alors qu'en sont dépourvus les présidents de conseils généraux, qui financent majoritairement les SDIS.</p>	<p>Au contraire, il apparaît que l'État, comme les départements, sont indispensables. De manière simple, voire un peu schématique, on peut considérer que, si la sécurité est une mission régalienne, le secours est une obligation de voisinage, c'est-à-dire, du point de vue institutionnel, compétence des collectivités territoriales. C'est d'ailleurs probablement cette distinction qui fonde les pouvoirs de police respectifs du maire et du préfet et, partant, leur rôle de directeur des opérations de secours, au maire quand l'affaire est locale, au préfet quand elle est plus grave ou plus étendue, c'est-à-dire quand elle entre dans le champ de la sécurité. Il n'est pas prévu de modifier cet état de chose en investissant les présidents de conseil général d'un pouvoir de police (proposition n° 2). En effet, donner au président du conseil général un pouvoir de police reviendrait à le retirer, au moins partiellement, soit au maire, ce qui impliquerait une hiérarchie entre les collectivités locales, contraire à l'esprit et à la lettre de nos institutions, soit au préfet, ce qui reviendrait à nier le caractère régalien de la mission de sécurité. En fait, les missions de secours et de sécurité étant souvent imbriquées, le travail commun de l'État et des collectivités locales doit être quotidien. Il n'y a pas là de dysfonctionnement. C'est, au contraire, si l'un des partenaires se désintéressait complètement de cette mission qu'il y aurait dysfonctionnement.</p>
<p>Proposition n° 3 : Recentrer les pouvoirs du préfet en matière de sécurité civile. Réserver son action à la coordination des secours en cas de crise et pour la coordination de l'action des SDIS avec les autres services publics (gendarmerie, police, SAMU, CRS...).</p>	<p>Ceci n'interdit bien sûr pas de réfléchir à la place particulière des préfets en ce domaine (proposition n° 3). L'idée suivant laquelle l'intervention du représentant de l'État trouve sa pleine justification lorsque l'action des pompiers départementaux est insuffisante et a besoin de la participation des autres services, de pompiers venus d'autres départements, des moyens nationaux de la sécurité civile ou des unités militaires, ou encore de réquisition des moyens privés, est fondée. Cependant, force est de constater que les cas où les accidents dépassent le cadre communal sans pour autant demander de renforts autres que les pompiers départementaux, sont rares. En général, au minimum, soit le SAMU, soit la gendarmerie sont sollicités également, ce qui suppose la coordination par le préfet. En conséquence, une modification de la responsabilité du préfet en ce domaine, ne peut avoir lieu qu'à la marge.</p>

Proposition n° 4 : Rendre les conseils généraux responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et de leur règlement opérationnel, dans le cadre de règles nationales assurant une égalité des citoyens devant le service public.

Proposition n° 5 : Engager la réforme du Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) pour réserver son action à l'investissement des SDIS aux établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS) ou à toute autre forme de mutualisation entre les SDIS.

La mission propose de réserver le FAI aux EPIDIS, ou à toute autre forme de mutualisation entre les SDIS (**proposition n° 5**). Or, il convient de remarquer que la décision de créer un EPIDIS résulte de la seule volonté des SDIS. En effet, la loi du 13 août 2004 a entendu donner à ces établissements publics la possibilité de se regrouper en vue de favoriser leur SDIS dans les domaines, notamment, de la formation et en vue de l'organisation de marchés groupés, de façon à parvenir à une mutualisation des coûts.

Toutefois, cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre, et votre mission a d'ailleurs relevé les difficultés auxquelles se heurte la mise en place de ces établissements publics interdépartementaux. En effet, la création d'un EPIDIS nécessite un consensus entre les SDIS qui le constituent, notamment, sur le choix des compétences et attributions. De plus, nombreux sont les élus qui s'interrogent sur un éventuel alourdissement des structures et un dessaisissement de leurs compétences.

Dans ces conditions, le fait de réserver le FAI aux seuls EPIDIS pourrait être analysé par les élus comme une atteinte à leur liberté de choix dans ce domaine.

S'agissant d'utiliser le FAI afin de favoriser toute autre forme de mutualisation entre les SDIS, il convient de rappeler que depuis 2007, les circulaires adressées aux préfets en vue de la répartition des enveloppes zonales préconisent effectivement de réserver les subventions du FAI, notamment, aux financements de moyens interdépartementaux ou inter services, ainsi qu'aux acquisitions mutualisées de matériels.

Cependant, les actions mutualisées des SDIS ne peuvent être analysées comme la seule priorité pour ces établissements publics, et les crédits du fonds doivent pouvoir aider à soutenir toute forme d'action jugée prioritaire (risques majeurs, NRBC). C'est le cas, notamment, de la mise en place de l'infrastructure

	<p>ANTARES, considérée actuellement comme une priorité nationale compte tenu des enjeux qu'elle recouvre en terme de distributions des secours et de sécurité des citoyens comme des sapeurs pompiers. C'est pourquoi, le projet de réforme vise à réserver une grande part du FAI à des actions prioritaires qui seront arrêtées annuellement au niveau central, après avis de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours.</p>
<p>Proposition n° 6 : Procéder à un réexamen de l'ensemble des textes réglementaires adoptés par la direction de la Sécurité civile, afin d'en apprécier la nécessité au regard des besoins, des conditions de mise en œuvre par les SDIS et surtout de la charge financière qu'elles représentent pour les collectivités territoriales.</p>	<p>En ce qui concerne les statuts des sapeurs pompiers, les textes rédigés par la DSC sont, à de rares exceptions près, des textes d'application des lois, comme par exemple la loi de modernisation de 2004, ou des textes de transposition aux pompiers de dispositions européennes (reconnaissance des qualifications notamment) ou nationales (revalorisations indiciaires par exemple). Dans tous ces cas, les marges de manœuvre de la DSC sont extrêmement réduites. Par ailleurs, de nombreux textes prévoient expressément une évaluation. C'est le cas notamment du projet de fin de carrière, dont un bilan est présenté chaque année en CNSIS, du décret de 2001 sur le temps de travail, dont le rapport de la commission nationale a été présenté fin 2008 (cf. propositions 28 et 29), ou encore du référentiel sur le secours à personne, dont un bilan sera présenté en 2012, après 2 ans d'application (Proposition n° 6).</p>
<p>Proposition n° 7 : Inviter le Gouvernement à suivre en principe les avis de la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) sur les projets législatifs ou réglementaires préparés par la direction de la Sécurité civile.</p>	<p>La conférence nationale des services d'incendie et de secours (la CNSIS) est une institution nécessaire. Mise en place en 2004, composée de représentants des élus, de l'État et des sapeurs pompiers et se réunissant en moyenne quatre fois par an, elle a permis l'examen de plus de quarante textes aussi bien dans le champ statutaire que dans celui de la formation ou des équipements. Il est remarquable de noter, en réponse aux propositions n° 7 et n° 8, que tous les dossiers présentés depuis l'origine l'ont été avec une fiche d'impact et une fiche financière, transmise dans les délais, c'est-à-dire 15 jours avant la réunion de la CNSIS, comme cela est d'ailleurs obligatoire pour tous les textes proposés à l'examen interministériel, au Conseil d'État et désormais à la CCEN, et que les avis de la CNSIS ont tous, sans exception, été suivis par le gouvernement.</p>
<p>Proposition n° 9 : Modifier la composition de la commission spécialisée chargée des questions relatives aux finances de la CNSIS, afin d'en faire un lieu de concertation entre les représentants de l'État, qui décident, et des collectivités territoriales, qui financent.</p>	<p>Dans son règlement intérieur, la CNSIS a prévu l'institution de commissions spécialisées, dont une sur les questions financières. L'esprit même de la CNSIS est bien de mettre en place une concertation tripartite, et ces commissions spécialisées sont ouvertes à tous les membres de la CNSIS sans censure.</p>

	<p>Modifier cet état de choses (proposition n° 9) demanderait un accord au sein de la CNSIS, impossible à obtenir de la part des représentants des sapeurs pompiers. En revanche, rien n'interdit de mettre en place, de manière informelle, une concertation bipartite effectivement indispensable.</p> <p>En effet, si la CNSIS, comme lieu de concertation institutionnelle, est irremplaçable, elle apparaît cependant comme insuffisante, dans la mesure où les textes proposés peuvent être complexes et demander un examen contradictoire approfondi, notamment, mais pas seulement, sur le plan financier. C'est pourquoi, depuis désormais une année, une concertation informelle avec les élus a lieu de manière systématique très en amont, pour rendre possible un rapprochement des points de vue et traiter aussi les questions de compétence respective des élus et de l'État. C'est le cas, par exemple, de la réforme des emplois supérieurs de direction qui est discutée depuis plusieurs années et qui devra donner lieu, avant de passer au Conseil d'État, à un débat approfondi en CNSIS, l'enjeu étant de permettre au président du conseil d'administration du SDIS de choisir son directeur, tout en garantissant, par l'État, la compétence aussi bien juridique que technique de ce dernier. (proposition n° 2).</p>
<p>Proposition n° 10 : Confier aux présidents de conseils généraux une responsabilité pleine et entière sur leur SDIS, tant pour la gestion qu'en matière opérationnelle.</p>	
<p>Proposition n° 11 : Renforcer l'autorité des conseils généraux sur les SDIS en généralisant la conclusion de conventions, sur la base d'un modèle harmonisé au niveau national.</p>	<p><u>voir réponses aux questions n° 13 à 16</u></p>
<p>Proposition n° 12 : Faire du directeur et du directeur adjoint de SDIS des emplois fonctionnels dont la nomination et la révocation dépendraient exclusivement du président du conseil d'administration du SDIS.</p>	<p><u>voir réponses aux questions n° 7, 8, 9 et 13</u></p>

La maîtrise des dépenses des SDIS est une préoccupation majeure de la DSC qui a mis en place depuis 2006, plusieurs outils offrant aux élus locaux des indicateurs nationaux qui visent à éclairer la dépense locale (**proposition n° 13**). Il en est ainsi de l'édition annuelle d'une plaquette statistique contenant des informations relatives notamment au coût des matériels, et permettant, de ce fait, d'initier une réflexion sur les choix à envisager en termes de mutualisation des achats.

De même, une plaquette financière annuelle élaborée en collaboration avec le ministère des finances, permet depuis deux ans de mettre à disposition des élus des données et analyses financières unifiées.

De plus, la DSC a mis en place des indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours (INSIS) publiés pour la première fois en juin 2008. Cette déclinaison « du document de politique transversale » prévu par l'article 129 de la loi de finances pour 2007, permet pour la première fois de rapprocher les indicateurs d'efficacité et les moyens affectés localement, afin de produire une batterie de 20 indicateurs d'efficacité, et de permettre ainsi l'évaluation de la performance des SDIS.

Il s'agit donc d'un important travail d'harmonisation des équipements et de mise en place au niveau central d'un outil national de traitement de l'information statistique permettant aux décideurs locaux de disposer de référentiels nationaux unifiés. Ce travail a été réalisé par la DSC depuis la promulgation de la loi de modernisation de la sécurité civile, et répond à la demande de la mission. À cela, il convient d'ajouter que la DSC se propose d'élaborer un « guide des bonnes pratiques des SDIS », qui consistera à diffuser à l'ensemble des SDIS toute action ou procédure expérimentée par un ou plusieurs SDIS et ayant permis des progrès significatifs dans le domaine considéré et susceptible d'être généralisée à l'ensemble de ces établissements publics ; c'est dans ce cadre que la proposition de la mission consistant à élaborer des modèles de conventions harmonisés au niveau national pourra être mise en œuvre (**proposition n° 11**).

Proposition n° 13 : Demander à la direction de la Sécurité civile de :

- développer et mettre à disposition des SDIS des référentiels et des outils statistiques et d'analyse, afin de permettre aux SDIS de se comparer entre eux sur tous les aspects opérationnels et de gestion ;
- définir un nouveau classement des SDIS en fonction non seulement de leur taille mais aussi de la typologie des risques auxquels ils sont plus particulièrement exposés ;
- alimenter de façon actualisée les différentes bases de données existant auprès des différentes instances européennes et internationales en matière de sécurité civile.

<p>Proposition n° 14 : Favoriser toute forme de mutualisation entre les SDIS et les services du conseil général dans les fonctions support, comme la gestion immobilière, la gestion des ressources humaines, les achats, les systèmes d'information, les ateliers de réparation ou la gestion financière et comptable.</p> <p>Proposition n° 15 : Lever les freins juridiques empêchant les départements d'épauler les SDIS dans leurs missions pour la conduite de travaux immobiliers.</p> <p>Proposition n° 16 : Lever les freins juridiques faisant obstacle à la mise en réseau des compétences dont disposent les départements et les SDIS : faciliter les mises à disposition et la fourniture de prestations de services, ainsi que la création d'organismes de services communs de gestion.</p>	<p>S'agissant de la proposition de la Mission consistant à alimenter les bases de données européennes et internationales en matière de sécurité civile, (proposition n° 13 c), actuellement, la DSC alimente la base de données du MIC (Monitoring Information Center), centre opérationnel européen qui recense les moyens dont disposent les divers pays en vue de missions extérieures. Toutefois, il s'agit de données opérationnelles, et le principe d'un développement de bases de données dans une optique de benchmarking mérite effectivement de faire l'objet d'une étude approfondie.</p> <p>S'agissant de la définition d'un nouveau classement des SDIS (Proposition 13 b), il s'agit d'un dossier connexe de la réforme des emplois supérieurs de direction (proposition 12). Un nouveau classement plus lisible, y sera intégré.</p>
<p>Pour ce qui concerne la proposition visant à favoriser toute forme de mutualisation entre les SDIS et les services du conseil général, (proposition n° 14), il est vrai qu'il n'existe dans le CGCT aucune disposition permettant de fonder juridiquement une mutualisation entre les SDIS et les services du conseil général. Toutefois, l'article L. 1424-35 du même code dispose que les relations entre le SDIS et le conseil général font l'objet de conventions pluriannuelles. De plus, la loi permet aux SDIS de passer non seulement avec le conseil général, mais également avec les autres collectivités locales et leurs établissements publics toute convention ayant trait à la gestion non opérationnelle du SDIS, sur le fondement de l'article L. 1424-1, alinéa 2 du CGCT. En revanche les opérations de construction relèvent de sa compétence propre et ne peuvent être déléguées (proposition n° 15) que dans le cadre de dispositions spécifiques (loi MOP, article L. 1424-18 du CGCT). A cet égard, il convient de rappeler que la modification apportée à l'article L. 1311-2 de ce code par la loi de finances rectificative pour 2005 permet aux conseils généraux de conclure des baux emphytéotiques administratifs en vue de construire des casernes au profit des SDIS.</p>	

	<p>Par ailleurs, le projet de loi relatif au transfert aux départements des parcs de l'équipement ouvre aux départements, dans son article 21-bis auquel le Gouvernement a donné un avis favorable, la possibilité d'effectuer pour le compte et à la demande du SDIS , l'entretien de l'ensemble de ses moyens matériels et notamment ceux assurant les missions d'intervention et de sécurité civile. Le Gouvernement entend donc favoriser les actions permettant une rationalisation des charges, (proposition n° 16).</p>
<p>Proposition n° 17 : Promouvoir toute forme de coopération entre SDIS permettant la mutualisation de certaines fonctions, comme les achats ou la formation.</p>	<p>S'agissant de la proposition visant à favoriser toute forme de mutualisation entre les SDIS, (proposition n° 17), il s'agit d'une entreprise qui relève de la seule volonté des conseils d'administration des SDIS. Pour sa part, la DSC est attentive à la démarche progressive et pragmatique engagée dans ce sens par les SDIS du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, dont l'accord de partenariat signé en 2006 a d'ores et déjà enregistré des résultats dans le domaine notamment d'achats groupés de matériels et de mise en commun de certains équipements. Dans le domaine de la formation, la formalisation de la formation commune d'officiers de sites a d'ores et déjà été réalisée et un projet d'école commune fait actuellement l'objet d'un audit en vue de définir les modalités de réalisation de ce projet. Ce partenariat constitue un encouragement dans cette voie, puisque le SDIS du Territoire de Belfort vient également de s'engager dans un accord du même type avec le SDIS du Haut-Rhin et pourrait déboucher, notamment, sur la construction d'un centre de secours commun aux deux SDIS.</p>

<p>B.- Les relations entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers privés :</p> <p>Proposition n° 18 : Définir précisément dans le code général des collectivités locales (CGCT) les missions des SDIS, qu'elles soient exclusives, partagées ou facultatives.</p> <p>Proposition n° 19 : Demander à la direction de la Sécurité civile d'établir des statistiques sur l'activité des SDIS qui soient en concordance avec les principales missions assignées aux SDIS par la loi.</p> <p>Proposition n° 20 : Redéfinir précisément dans le cadre législatif du code général des collectivités territoriales (CGCT) le partage des missions de secours à personne et d'aide médicale d'urgence entre les SDIS et les SAMU.</p> <p>Proposition n° 21 : Conclure dans chaque département une convention en matière de transport de malades associant le SAMU, le SDIS et les ambulanciers privés, afin d'assurer avec des coûts optimaux une couverture temporelle et géographique adéquate, une qualité de service équivalente et des délais d'intervention à définir.</p>	<p>Le rapport préconise une révision et une clarification des textes législatifs relatifs aux missions des SDIS et considère que le référentiel commun SDIS-SAMU sur le secours à personne, devrait relever de la loi. Il préconise que les interventions des SDIS pour carence hospitalière ne deviennent pas la règle et constate que les recrutements d'infirmiers de sapeurs pompiers ont été élevés ces dernières années.</p>
<p>Proposition n° 18 : Les missions des SDIS sont précisées par le CGCT, aux articles L. 1424-2 et R. 1424-24. Ainsi, aux termes de l'article L. 1424-2, les SDIS concourent avec les autres professionnels concernés, aux missions de secours d'urgence aux victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, ainsi qu'à leur évacuation. Le référentiel sur le Secours à Personnes s'inscrit dans ce dispositif en clarifiant les éventuelles ambiguïtés pouvant se rencontrer sur le terrain, et en précisant, sur le fondement des définitions prévues par les textes législatifs et réglementaires, les conditions d'intervention respectives des SDIS et des SAMU, qui font l'objet d'une convention arrêtée au plan local entre les parties. Dès lors, il ne paraît pas pertinent de transcrire ces indications dans le CGCT (propositions n° 18 et 20). L'activité des SDIS dans le domaine du secours à personnes (nombre d'interventions, taux de sollicitation opérationnelle ...) est retracée dans la plaquette statistique annuelle éditée par le DSC (proposition n° 19).</p> <p>Le référentiel sur les transports sanitaires issu de travaux du ministère de la Santé crée en fait un deuxième dispositif étaillé par rapport au premier document, et devrait inciter à remplacer les conventions départementales tripartites par deux types de conventions bi-partites (proposition n° 21) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une convention SDIS – hôpital siège du SAMU qui règle les relations entre les services publics, dans le domaine en particulier de l'urgence et prévoit le régime des carences. - Une convention ambulanciers-hôpital qui règle les relations entre le SAMU et les sociétés privées d'ambulance. 	<p>Les missions des SDIS sont précisées par le CGCT, aux articles L. 1424-2 et R. 1424-24. Ainsi, aux termes de l'article L. 1424-2, les SDIS concourent avec les autres professionnels concernés, aux missions de secours d'urgence aux victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, ainsi qu'à leur évacuation. Le référentiel sur le Secours à Personnes s'inscrit dans ce dispositif en clarifiant les éventuelles ambiguïtés pouvant se rencontrer sur le terrain, et en précisant, sur le fondement des définitions prévues par les textes législatifs et réglementaires, les conditions d'intervention respectives des SDIS et des SAMU, qui font l'objet d'une convention arrêtée au plan local entre les parties. Dès lors, il ne paraît pas pertinent de transcrire ces indications dans le CGCT (propositions n° 18 et 20). L'activité des SDIS dans le domaine du secours à personnes (nombre d'interventions, taux de sollicitation opérationnelle ...) est retracée dans la plaquette statistique annuelle éditée par le DSC (proposition n° 19).</p> <p>Le référentiel sur les transports sanitaires issu de travaux du ministère de la Santé crée en fait un deuxième dispositif étaillé par rapport au premier document, et devrait inciter à remplacer les conventions départementales tripartites par deux types de conventions bi-partites (proposition n° 21) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une convention SDIS – hôpital siège du SAMU qui règle les relations entre les services publics, dans le domaine en particulier de l'urgence et prévoit le régime des carences. - Une convention ambulanciers-hôpital qui règle les relations entre le SAMU et les sociétés privées d'ambulance.

<p>Proposition n° 22 : Assurer le remboursement au coût réel des activités de transport de malades effectuées par les SDIS en cas de carence des ambulanciers privés.</p> <p>Proposition n° 23 : Opérer un recrutement des infirmiers du service de santé et de secours médical (SSSM) des SDIS strictement nécessaire aux actes médicaux qu'ils peuvent fournir dans le cadre de leurs compétences, en veillant à éviter les doublons avec la couverture territoriale des SAMU.</p>	<p>Le montant de 105 euros fixé par intervention du SDIS en carence des ambulanciers privés, qui est l'une des trois modalités de prise en charge des carences ambulancières prévues par l'arrêté conjoint du 30 novembre 2006, a été maintenu en 2007 et 2008. Son montant sera examiné par le comité de suivi et d'évaluation mis en place, conformément aux prescriptions du référentiel sur le Secours à Personnes, (proposition n° 22).</p> <p>Les SSSM comptent 4 798 infirmiers diplômés d'état dont 204 professionnels et contractuels. Les 4 594 volontaires sont pour 69 % d'origine hospitalière ce qui limite ipso facto leur disponibilité en cas de crise.</p> <p>Leurs missions sont multiples et ne se limitent pas aux interventions d'urgence. Elles comprennent en particulier conformément à l'article R 1424-24 du CGCT :</p> <ul style="list-style-type: none">- la participation à la médecine professionnelle aux côtés des médecins sapeurs pompiers,- le soutien sanitaire au profit de sapeurs pompiers en intervention,- la participation à la formation des sapeurs pompiers dans le domaine du secours à personne,- très souvent, la participation au suivi des matériels spécifiques médico-secouristes. <p>En 2008 ces infirmiers ont réalisé 96 514 interventions (à rapprocher des près de 2,5 millions d'intervention de secours à personne) et c'est donc bien, dans 95 % des cas, dans les domaines spécifiques d'activité, que les infirmiers sapeurs pompiers sont engagés. (proposition n° 23).</p>
--	--

<p>C.- Le financement des SDIS :</p>	<p>La Mission s'inquiète de ce que le gel des contingents communaux puisse aboutir à un report de charge sur les SDIS. Il évoque à ce stade l'hypothèse d'une « fiscalisation » des SDIS (création d'une taxe additionnelle aux impôts locaux affectée aux SDIS) ainsi que la nécessité de rechercher de nouveaux financements (notamment à travers les sociétés d'assurance)</p>
<p>Proposition n° 24 : Assurer une maîtrise de l'évolution des dépenses des SDIS afin que, comme les communes, les contributions des départements n'augmentent pas au-delà de l'inflation, faute de quoi le report de charge induit sur les finances des départements ne serait pas soutenable.</p>	<p>La DSC a d'ores et déjà réalisé un certain nombre d'actions en vue d'éclairer la dépense locale et d'aider les SDIS à parvenir à une meilleure maîtrise de leurs dépenses (propositions n° 24). Il en est ainsi des outils mis à disposition des élus tels que les indicateurs de performance et les plaquettes statistiques et financières. La réflexion se poursuit dans trois domaines majeurs d'action qui sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la réduction des coûts de formation par le développement, notamment, de la validation des acquis de l'expérience et de reconnaissance des titres et diplômes, et de l'enseignement à distance ; de plus, un bilan des écoles départementales sera dressé en vue d'éviter les doublons et redondances ; - le développement des mesures de mutualisation des achats sera encouragé afin de parvenir à une baisse des coûts unitaires - la définition des modalités d'un dispositif de soutien financier spécifique en vue de la généralisation de l'infrastructure ANTARES.
<p>Proposition n° 25 : Assurer une « fiscalisation » des dépenses des SDIS par la création d'une fiscalité additionnelle aux impôts locaux affectée aux SDIS, dont le produit viendrait, lors de sa création, en déduction des prélèvements des départements, des intercommunalités et des communes.</p>	<p>S'agissant de la proposition qui vise à instaurer une fiscalisation des dépenses des SDIS par la création d'une taxe additionnelle aux impôts locaux affectée aux SDIS et dont le produit viendrait en déduction des prélèvements aux départements, des communes et des EPCI, (proposition n° 25), elle est en contradiction avec le principe de l'universalité budgétaire, et serait contraire aux objectifs de limitation de la pression fiscale. De plus, le caractère vertueux de la création d'une telle taxe sur la maîtrise des dépenses des SDIS n'est pas démontré.</p>
<p>Proposition n° 26 : Effectuer une pause dans le recrutement des sapeurs pompiers professionnels</p>	

<p>D.- Les sapeurs pompiers et la formation :</p>	<p>La Mission note que les effectifs de sapeurs pompiers professionnels ont augmenté de 10 000 unités depuis la loi de départementalisation (1996), que l'organisation du temps de travail sur la base de gardes de 24 heures n'est plus adaptée et que la filière est trop spécifique au regard du reste de la fonction publique territoriale. Il constate que les dépenses de personnels constituent le principal poste de dépense des SDIS et préconise la recherche d'un meilleur équilibre entre les sapeurs pompiers professionnels et les volontaires ainsi que l'encadrement du double statut « pro – volontaire ».</p> <p>S'agissant de la formation, le rapport en note le poids et préconise l'allègement des référentiels. Il regrette la multiplication des écoles de formation des SDIS .</p>
<p>Proposition n° 27 : Demander à la direction de la Sécurité civile d'effectuer un recensement des sapeurs pompiers employés actuellement de façon interne par les entreprises.</p> <p>Proposition n° 28 : S'interroger sur l'organisation du temps de travail des sapeurs pompiers professionnels et son adéquation aux besoins de l'activité opérationnelle. Envisager la possibilité d'une évolution du système actuellement majoritaire de gardes de 24 heures vers des régimes plus souples de 12, 10 ou 8 heures, correspondant mieux à la sollicitation opérationnelle tout au long de la journée et permettant une présence plus fréquente des sapeurs pompiers professionnels sur leur lieu de travail.</p> <p>Proposition n° 29 : Revoir dans ce cadre la planification des tâches des sapeurs pompiers professionnels tout au long de la journée de travail, afin que l'évolution du régime de gardes engendre une réelle économie de ressources humaines.</p>	<p>Les propositions 28 et 29 ne semblent pas s'adresser à l'État. Sinon, il apparaîtrait contradictoire de demander, d'un côté, la clarification des compétences de chaque acteur de la sécurité civile (question 1) et le transfert des SDIS aux conseils généraux (questions 2, 3, 4 et 10 notamment), et de l'autre côté, que l'Etat organise le régime de garde du SDIS et fixe en détail la journée de travail d'un sapeur pompier.</p> <p>Le décret du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs pompiers professionnels permet aux SDIS d'adapter le régime de travail à la sollicitation opérationnelle. En effet, le régime de travail est fixé par le conseil d'administration du SDIS après avis du comité technique paritaire, dans le cadre réglementaire fixé par le décret. Le décret comporte suffisamment de souplesse</p>

pour permettre à chaque SDIS d'adapter son régime de travail à ses exigences opérationnelles, fixées dans le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et le règlement opérationnel (RO).

Le décret prévoit par ailleurs dans son article 6 qu'une commission nationale étudie la garde de 24 heures. La commission nationale, à laquelle participent tous les acteurs (élus, organisations syndicales, fédération nationale), s'est réunie plusieurs fois et a rendu son rapport en 2008. Il apparaît en conclusion qu'aucun des acteurs ne remet en cause la garde de 24 heures. Les élus des départements et des SDIS ont en outre, explicitement souhaité, que le cadre souple fixé par le décret de 2001, soit préservé.

En ce qui concerne la proposition consistant à faire entrer autant que possible la filière sapeur pompier dans le droit commun de la fonction publique territoriale, (**proposition 30**), il est rappelé que le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), dans le cadre de la procédure d'autosaisine, a décidé de confier à sa formation spécialisée n° 3 (FS3) la constitution d'un rapport sur la filière sapeurs pompiers. Après plusieurs mois de travaux, le rapport, dit « rapport FS3 », a été approuvé par le CSFPT, le 4 février 2009.

Les propositions statutaires qui y sont présentées marquent une volonté d'**inscrire la filière sapeurs pompiers dans le droit commun de la FPT.**

Ainsi, sur l'architecture générale et à l'instar de la fonction publique territoriale, il est proposé la mise en place d'une catégorie C en trois grades, au lieu des quatre actuellement. La catégorie B, actuellement de deux grades, se verrait dotée d'un grade supplémentaire, ce qui la mettrait en conformité avec le projet de refonte des grilles indiciaires des agents de catégorie B des trois fonctions publiques qui fait suite aux accords entre le ministre chargé de la fonction publique et les organisations syndicales de fonctionnaires.

Enfin, le CSFPT demande que la création d'un grade de général (cf. proposition 12 sur les emplois supérieurs de direction) soit intégrée à la réforme globale de la filière.

Les réflexions en cours sur la réforme de la filière sapeurs pompiers s'inscrivent dans le cadre formé par le rapport FS3 et les modifications statutaires générales décidées par le Gouvernement.

Proposition n° 30 : Faire entrer, autant que possible, la gestion des ressources humaines et les rémunérations des personnels des SDIS dans le droit commun applicable aux fonctionnaires territoriaux, avec l'instruction des projets réglementaires par la direction Générale des collectivités territoriales (DGCL).

<p>Proposition n° 31 : Définir des outils d'analyse communs permettant aux SDIS de définir les proportions optimales de sapeurs pompiers volontaires et professionnels.</p>	<p>S'agissant de la proposition n° 31, cette proposition reprend une observation formulée dans le rapport de la Cour des Comptes de 2004, sur l'intérêt d'une définition des outils d'analyse communs permettant aux SDIS de définir les proportions optimales de sapeurs pompiers volontaires et professionnels. Un tel dispositif pourra trouver sa place dans le cadre de la refonte du SDACR qui accompagnera la nécessaire modification de l'article L. 1424-39. En effet, les dispositions de cet article, qui fixe les minima nécessaires, en termes d'effectifs et de matériels, au fonctionnement des centres de secours en fonction de leur catégorie de classement, sont à présent obsolètes et ne correspondent plus à la réalité opérationnelle. Une modification de cet article va être entreprise de manière à apporter une solution globale à cette problématique et à fournir aux SDIS l'adaptabilité nécessaire à l'efficience (ajustement de l'effectif de garde en fonction des risques, de la disponibilité des sapeurs pompiers volontaires...).</p>
<p>Proposition n° 32 : Encadrer le double statut de sapeur pompier volontaire et professionnel.</p>	<p>Par ailleurs, en octobre 2008, le ministre a fixé ses orientations relatives au volontariat sapeur pompier et a demandé la création d'une commission "ambition volontariat", chargée de mener une réflexion prospective, en partenariat avec les associations d'élus et la fédération nationale des sapeurs pompiers de France. Celle-ci proposera les bases d'une charte du volontariat, qui constituera, jusqu'à l'horizon 2020, un guide pour les politiques publiques conduites par l'Etat et les collectivités locales. Le sujet du double statut de sapeur pompier volontaire et professionnel devrait être abordé par la commission "ambition volontariat" qui proposera un cadre juridique du volontariat sapeur pompier (proposition n° 32).</p>

Afin de garantir la qualité des secours tout en préservant un niveau de sécurité optimum pour les personnels engagés en intervention, la formation des sapeurs pompiers professionnels et volontaires doit répondre à ces objectifs de qualité et de sécurité sans toutefois obérer les capacités opérationnelles des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Le premier axe retenu dans le référentiel des emplois, des activités et des formations (REAF) de tronc commun (date d'effet 1^{er} janvier 2007), a été, s'agissant des sapeurs pompiers volontaires, d'adapter le contenu et la durée de la formation aux missions réellement confiées aux personnels (incendie, secours à personnes, protection des biens et de l'environnement) ainsi qu'aux matériels dont ils ont à se servir dans leur centre d'affectation.

Or, les SDIS s'engagent pour l'heure très progressivement dans le développement des procédures de reconnaissance des attestations, titres et diplômes (RATD) et de validation des acquis de l'expérience (VAE) prévues par les référentiels de formation de tronc commun et du SSSM (**proposition 33**). La direction de la sécurité civile (DSC) s'est fortement impliquée depuis 2007 pour aider les SDIS (sapeurs pompiers non officiers) à mettre en place ces deux dispositifs essentiels ; la DSC assurant de son côté la mise en œuvre de la RATD et de la VAE pour les sapeurs pompiers officiers depuis déjà 3 ans. Dans le cadre de l'enquête annuelle des SDIS pour 2010, il est prévu de mettre en place un suivi de l'évolution de l'utilisation de ces dispositifs par les SDIS.

L'individualisation des parcours de formation des sapeurs pompiers par les Écoles départementales d'incendie et de secours (non officiers) et l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP), pour les officiers, est un des enjeux forts par une maîtrise des coûts de formation, le maintien de la capacité opérationnelle des SDIS et le développement du volontariat. L'action de la DSC dans ce domaine sera une priorité pour 2010.

Afin d'alléger les contraintes de formation qui pèsent sur les personnels (formation initiale, formation d'adaptation à l'emploi et formation de maintien et de perfectionnement des acquis), il convient de mieux exploiter dans les référentiels de formation, la possibilité de recourir au tutorat en intervention (acquisition de capacités, développement de compétences) et au maintien des

Proposition n° 33 : Revoir les référentiels de formation, en favorisation la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle et le maintien des capacités au cours des pratiques opérationnelles.

<p>Proposition n° 34 : Proportionner, pour les techniques spécialisées, les formations aux utilisations qui sont effectivement effectuées par les personnes formées dans le cadre de leur pratique opérationnelle.</p> <p>Proposition n° 35 : Donner au conseil d'administration de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP) une majorité des sièges aux représentants des collectivités territoriales, qui en assurent déjà le financement majoritaire.</p>	<p>capacités au cours des interventions par la pratique du retour d'expérience et alléger ainsi la formation de maintien et de perfectionnement des acquis (proposition 33). L'amélioration en ce sens des textes actuels sera réalisée.</p> <p>Le projet de REAF des officiers de sapeurs pompiers volontaires, membres du service de santé et de secours médical (SSSM) a été élaboré selon le même principe. Toutefois, la possibilité de proportionner, pour les techniques spécialisées, les formations aux utilisations qui sont effectivement effectuées par les personnels formés dans le cadre de leur pratique opérationnelle (proposition 34), ouverte aux SDIS par les textes, est conditionnée à la capacité de ces derniers de mettre en place un parcours individualisé de formation de leurs sapeurs pompiers.</p>
<p>Proposition n° 36 : Favoriser la collaboration entre l'ENSOSP et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'établissement.</p>	<p>La composition du conseil d'administration de l'ENSOSP est aujourd'hui tripartite : 8 représentants de l'État, 8 représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et 8 représentants des usagers et des personnels de l'école. Donner au conseil d'administration de l'ENSOSP une majorité des sièges aux représentants des collectivités territoriales, qui en assurent déjà le financement majoritaire (proposition 35) n'apparaît pas comme l'élément conditionnant le fonctionnement efficient de cet établissement.</p> <p>En effet, les modalités de fonctionnement du conseil d'administration, mises en place depuis 2004, démontrent, d'une part, que l'État reste respectueux des positions défendues par les élus et que, d'autre part, la présence des représentants de l'État au conseil d'administration permet régulièrement à ce dernier de pouvoir statuer dans le respect des règles de quorum. Ainsi, une réforme purement institutionnelle de la composition du conseil d'administration de l'ENSOSP ne semble pas prioritaire.</p> <p>Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est intégré, depuis fin 2007, dans les groupes de travail mis en place par l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers, dans le cadre de l'élaboration du projet d'établissement qui servira de base au contrat d'établissement. (proposition 36).</p>

<p>Proposition n° 37 : Favoriser la mutualisation des écoles départementales de formation des sapeurs pompiers, notamment pour la construction des plateaux techniques.</p> <p>Proposition n° 38 : Favoriser la collaboration entre les écoles départementales de sapeurs pompiers et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs plans de formation, afin de permettre un meilleur taux de retour des moyens financiers ainsi mis à disposition.</p>	<p>Pour favoriser la mutualisation des écoles départementales de formation des sapeurs pompiers, notamment pour la construction des plateaux techniques (proposition 37), la DSC mènera un audit précis des écoles départementales. Ensuite, un groupe de travail DSC/École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers/élus, pour l'étude de possibilités de mutualisation des plateaux techniques en s'appuyant sur les résultats de l'audit, pourra être créé. Les contraintes liées au temps de déplacement des personnels devront être étudiées à cette occasion. Le dossier devra faire l'objet d'un débat en Conférence nationale des services d'incendie et de secours.</p> <p>Les premiers résultats du budget annexe du CNFPT 2007 font apparaître des reliquats de crédits sur la cotisation de 1 %. Des contacts ont été pris pour améliorer le taux d'utilisation des crédits. (proposition 38). Des actions de formation des responsables des services formation des SDIS (FOR 4) sont entreprises par le CNFPT depuis de nombreuses années, afin de leur apporter toutes les données théoriques et pratiques pour l'élaboration d'un plan de formation.</p>
	<p>En conclusion, nombre des 38 propositions préconisées par le rapport de la Mission ont d'ores et déjà été mises en chantier par la DSC. Il en est ainsi de la refonte des règles statutaires de nomination des officiers supérieurs assurant la direction des SDIS, des indicateurs de performance mis à disposition des décideurs locaux ou de la refonte du dispositif de formation. Il reste cependant à l'État à poursuivre et développer sa réflexion dans des domaines majeurs d'action tels que la refonte du SDACR en vue de permettre une meilleure adaptabilité des moyens à l'efficacité, le soutien au développement des mesures de mutualisation, et de réduction des coûts en vue d'aider les SDIS à parvenir à une meilleure maîtrise de leurs dépenses. Cette action devra continuer à s'inscrire dans le respect des compétences et des responsabilités respectives des élus et de l'État, ainsi que de l'autonomie de l'établissement public SDIS prévues par les lois de départementalisation et de modernisation de la sécurité civile.</p>