



N° 3363

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 31

SÉCURITÉ CIVILE

Rapporteur spécial : M. GEORGES GINESTA

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 9 |
| I.– LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR NE GÈRE QU'UNE FAIBLE PART DES DÉPENSES DE SÉCURITÉ CIVILE | 11 |
| A.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005 ET 2006 | 11 |
| 1.– L'exécution en 2005 | 11 |
| 2.– L'exécution au 31 août 2006 | 14 |
| a) <i>Programme Interventions des services opérationnels</i> | 14 |
| b) <i>Programme Coordination des moyens de secours</i> | 16 |
| B.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2007 | 18 |
| 1.– Présentation de la mission <i>Sécurité civile</i> | 18 |
| 2.– Les crédits et les plafonds d'emploi | 20 |
| a) <i>Les crédits</i> | 20 |
| b) <i>La justification au premier euro</i> | 21 |
| c) <i>Un opérateur de programme : l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP)</i> | 24 |
| d) <i>Le Fonds d'aide à l'investissement</i> | 25 |
| e) <i>Les dépenses fiscales</i> | 27 |
| f) <i>Les plafonds d'emplois et de crédits de personnel</i> | 27 |
| g) <i>Les mises à disposition de personnel</i> | 27 |
| 3.– La mise en œuvre de la LOLF | 30 |
| a) <i>Les objectifs et indicateurs</i> | 30 |
| b) <i>Les budgets opérationnels de programme et l'autonomie de gestion</i> | 31 |
| c) <i>La question du périmètre de la mission</i> | 32 |
| d) <i>Le contrôle de gestion</i> | 34 |
| e) <i>L'audit de modernisation sur la maintenance des aéronefs</i> | 35 |

| | |
|--|----|
| II.- LA SÉCURITÉ CIVILE REPRÉSENTE EN FRANCE UN COÛT GLOBAL DE 5,6 MILLIARDS D'EUROS | 37 |
| A.- LA DIRECTION DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILES (DDSC) : « <i>L'ÉTAT EST GARANT DE LA COHÉRENCE DE LA SÉCURITÉ CIVILE AU PLAN NATIONAL</i> » | 37 |
| B.- LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE DOIT CONSTITUER UN VÉRITABLE OUTIL DE COORDINATION | 42 |
| C.- LA CONFÉRENCE NATIONALE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS (CNSIS) DOIT DONNER AUX ÉLUS LOCAUX LES ÉLÉMENTS POUR S'OPPOSER À L'ACCROISSEMENT DES DÉPENSES | 44 |
| D.- LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS) | 47 |
| 1.- L'activité des SDIS est relativement stable | 47 |
| 2.- Les dépenses des SDIS continuent pourtant à augmenter fortement | 48 |
| 3.- Les communes participent encore au financement des SDIS | 49 |
| 4.- La mutualisation des moyens des SDIS est encore embryonnaire | 50 |
| 5.- La coordination entre les différents acteurs de secours devrait être renforcée | 54 |
| 6.- Les SDIS n'ont pas encore pris le tournant de la gestion publique par la performance | 57 |
| 7.- Les SDIS doivent être mieux intégrés dans les services des conseils généraux | 59 |
| 8.- L'information des contribuables sur le coût par habitant des SDIS | 61 |
| E.- LES SAPEURS POMPIERS | 62 |
| 1.- Dix mille sapeurs pompiers professionnels de plus entre 1997 et 2005 | 62 |
| 2.- La durée et l'organisation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels ne sont plus adaptées aux besoins | 64 |
| 3.- Les dispositifs de fin de carrière des sapeurs pompiers professionnels doivent correspondre effectivement à leurs servitudes | 67 |
| 4.- Les sapeurs pompiers volontaires remplissent un rôle important | 69 |

| | |
|--|-----|
| EXAMEN EN COMMISSION | 71 |
| <i>Article additionnel après l'article 51 : Contenu du document de politique transversale sur la Sécurité civile</i> | 75 |
| AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION | 77 |
| ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 79 |
| ANNEXE 2 : STATISTIQUES SUR LES SDIS | 81 |
| ANNEXE 3 : AUDIT DE MAINTENANCE DES AERONEFS DE LA SÉCURITÉ CIVILE | 93 |
| ANNEXE 4 : ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AVEC D'AUTRES PAYS EUROPÉENS | 101 |
| ANNEXE 5 : GLOSSAIRE | 109 |

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

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. La concertation avec les rapporteurs pour avis pour s'accorder sur un tronc commun de questions budgétaires, afin de faciliter le travail de réponse du ministère, a donc été fructueuse.

Synthèse

Les crédits 2007 de la mission *Sécurité civile* du ministère de l'Intérieur s'élèvent à 429,4 millions d'euros. Les crédits des autres ministères en faveur de la sécurité civile s'élèvent à 472,9 millions. A cela s'ajoutent les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), dont les budgets primitifs pour 2006 s'élèvent à 4,7 milliards d'euros. La sécurité civile représente donc un budget global de 5,6 milliards d'euros en France.

La constitution de la mission *Sécurité civile* s'est accompagnée d'un effort important de budgétisation des crédits évaluatifs. Le contrat d'établissement avec l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers devrait être bientôt signé. La question du périmètre de la mission fait toujours débat, en particulier pour lui donner la dimension interministérielle qui lui fait actuellement défaut.

Les dépenses des SDIS ont doublé depuis dix ans, sans lien avec l'évolution de leur activité, qui reste stable avec en moyenne 3,6 millions d'appel par an. L'évolution de leurs coûts n'est toujours pas maîtrisée. Le niveau de dépense qui est maintenant atteint est à la limite du supportable pour les contribuables. Les ressources qui y sont maintenant affectées font défaut dans d'autres secteurs tout aussi prioritaires de l'action publique locale. La Direction nationale de la défense et de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur, et la Conférence nationale des services d'incendie et de secours – qui a été créée en 2004 –, devraient renforcer le pilotage national du réseau des SDIS. Il faudrait encourager la mutualisation des moyens et des achats. Une meilleure coordination des SDIS avec les SAMU et les ambulanciers privés éviterait les redondances. Les SDIS devraient être mieux intégrés dans les services des conseils généraux.

Dix mille sapeurs pompiers professionnels supplémentaires ont été recrutés depuis dix ans. La réglementation de 2001 sur la réduction du temps de travail n'explique plus la continuation actuelle des recrutements. Les sapeurs pompiers professionnels assurent en moyenne 95 jours de garde de 24 heures par an, ce qui ne permet pas de fonder la cohésion des équipes. En outre, le régime des gardes n'offre pas la souplesse suffisante pour s'adapter à la variabilité des risques tout au long de la journée. Le bilan de la réglementation de 2001, qui sera fait en juin 2007, devra être l'occasion de réfléchir à la possibilité d'une réglementation nationale limitant la durée des gardes à 12 heures.

Il serait utile d'informer les contribuables sur les dépenses des SDIS par une mention sur leur feuille d'impôt, afin de susciter une prise de conscience par nos concitoyens du coût réel des services d'incendie et de secours.

INTRODUCTION

Les **crédits de la mission *Sécurité civile*** demandés pour **2007 s'élèvent à 429,4 millions d'euros** en crédits de paiement dans le projet annuel de performance présenté par le ministère de l'Intérieur en annexe au présent projet de loi de finances. Ces crédits représentent cependant **moins de 8 % de l'effort national en faveur des services d'incendie et de secours**.

Si l'on comptabilise également les dépenses des autres ministères et qui concourent à la sécurité civile, selon le document de politique transversale annexé au présent projet de loi de finances (prévention et lutte contre les pollutions, contrôle et prévention des risques technologiques, transports maritimes, sécurité sanitaire, météorologie, forêt, administration territoriale), il faut ajouter 472,9 millions d'euros, et donc totaliser 902,4 millions d'euros pour l'ensemble des services de l'État.

À cela s'ajoutent évidemment les services opérationnels qui sont, dans notre pays, constitués au niveau local par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Selon les budgets primitifs adoptés en 2006, dernière année connue, l'ensemble des dépenses des SDIS s'élève à 4.699 millions d'euros.

Au total, **la sécurité civile mobilise chaque année en France un montant global de 5,6 milliards d'euros**. Ces crédits en font l'une des grandes politiques publiques de notre pays, avec un coût supérieur à celui de l'Action extérieure de l'État (2,3 milliards d'euros), de la Culture (2,7 milliards d'euros) ou de l'Agriculture (3 milliards d'euros) et proche de celui du Logement (6 milliards d'euros) ou de la Justice (6,3 milliards d'euros).

Il est impossible de connaître l'évolution de ces dépenses avant 2001, date à laquelle la départementalisation s'est achevée, car auparavant les dépenses des services d'incendie et de secours n'étaient pas dissociées des autres dépenses des communes ou de leurs regroupements. On peut néanmoins estimer que les dépenses des services d'incendie et de secours ont pratiquement doublé en 10 ans dans notre pays. **Votre Rapporteur spécial avait déjà fait ce constat dans son rapport de l'an dernier, et avait appelé à une pause des dépenses. Force est malheureusement de constater que les dépenses ont encore augmenté de 5,3 % entre 2005 et 2006**. Les structures mises en place par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, après la départementalisation des services d'incendie et de secours de 1996, n'ont pas encore réussi à enrayer cette évolution.

Le niveau de dépense qui est maintenant atteint est **à la limite du supportable pour les contribuables**. Il contribue au fait que le niveau de prélèvements obligatoires s'élève à 43,7 % du PIB en 2007, d'après les chiffres contenus dans le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances. **Les services qui sont rendus en matière de secours n'ont pas justifié une telle évolution et les ressources qui y sont maintenant affectées font défaut dans d'autres secteurs tout aussi prioritaires de l'action publique locale.**

Dans le présent rapport, votre Rapporteur spécial affine le diagnostic et approfondit le travail commencé l'an dernier. Il a rencontré à plusieurs reprises les responsables de la sécurité civile au niveau national et s'est déplacé dans le SDIS du Loiret. La première partie du rapport traitera de la mission *Sécurité civile*, telle qu'elle est gérée par les services du ministère de l'Intérieur. La seconde partie envisagera la sécurité civile dans son ensemble, en intégrant les actions des autres ministères, avec notamment la prévention des risques, et surtout les interventions opérationnelles des SDIS.

I.- LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR NE GÈRE QU'UNE FAIBLE PART DES DÉPENSES DE SÉCURITÉ CIVILE

A.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005 ET 2006

1.- L'exécution en 2005

L'exécution des crédits en 2005 a été la suivante :

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005

(en milliers d'euros)

| Chapitres | 34 31 | 41 31 | 46 91 | | | |
|-------------------------------------|---------------------|--------------|---------------------|-----------|---------------------|-----------|
| LFI 2005 | 34.639 | 2.808 | 160 | | | |
| Reportis de l'exercice précédent | 1.448 | 80 | | | | |
| Rattachements de fonds de concours | 196 | | 805 | | | |
| Annulations de crédits | | | | | | |
| Répartitions, transferts, virements | 5.433 | 4.733 | | | | |
| LFR de fin d'année | | | 50.000 | | | |
| Ouvertures 2005 | 41.716 | 7.621 | 50.965 | | | |
| Consommations 2005 (au 12/12/05) | 40.134 | 7.126 | 50.834 | | | |
| Consommations/ouvertures | 96 % | 94 % | 100 % | | | |
| Chapitres | 57 50 art 43 | | 57 50 art 44 | | 67 50 art 80 | |
| | AP | CP | AP | CP | AP | CP |
| LFI 2005 | 18.915 | 52.450 | 55.500 | 54.500 | 62.200 | 65.750 |
| Reportis de l'exercice précédent | 8.777 | 24.181 | 2.445 | 11.294 | 35.610 | 11.760 |
| Rattachements de fonds de concours | | | | | | |
| Gel | -2.857 | | | | | |
| Annulations de crédits | | | | -4.507 | -13.750 | |
| Répartitions, transferts, virements | 9.208 | -75.606 | -25.680 | -22.896 | -750 | -750 |
| LFR de fin d'année | 0 | 0 | | | | |
| Ouvertures 2005 | 34.043 | 1.025 | 32.265 | 38.391 | 83.310 | 76.760 |
| Consommations 2005 (au 12/12/05) | 0 | 0 | 32.265 | 32.336 | 79.631 | 35.293 |
| Consommations/ouvertures | 0 % | 0 % | 100 % | 84 % | 96 % | 46 % |

Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles.

La consommation des ETP en 2005 est présentée dans le tableau suivant :

CONSOMMATION DES ETPT AU 31 DÉCEMBRE 2005

| | Plafond 2005 | Nombre d'ETPT au 31/12/2005 | Catégories d'emplois | | | | | | |
|--|--------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------|------------|-----------------|-------------------------------------|---|--|
| | | | Personnel administratif | Personnels techniques | Militaires | Ouvriers d'état | Haut fonctionnaire police nationale | Corps d'encadrement et d'application police nationale | Personnels administratifs police nationale |
| Mission sécurité civile | 2.596 | 2.555,35 | 150,35 | 382,60 | 1.504 | 137,40 | 114 | 266 | 1 |
| Programme n° 161 Intervention sur moyens nationaux | 2.248 | 2.216,80 | | 310 | 1.504 | 32,80 | 107 | 263 | |
| Programme n° 128 Coordination des moyens de secours | 348 | 338,55 | 150,35 | 72,60 | | 104,60 | 7 | 3 | 1 |

Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles.

L'explication des écarts les plus importants entre dotation initiale et exécution des principaux chapitres et articles de l'agrégat 12 est présentée ci-après, en tenant compte des mesures de régulation (mises en réserve et annulations de crédits) intervenues en cours d'année.

- Chapitre 34 31 : Fonctionnement de la sécurité civile

L'ouverture de crédits supplémentaires sur ce chapitre a eu pour objet de prendre en charge une partie des dépenses liées à l'augmentation du coût du carburant aérien, ainsi que la location de l'hélicoptère bombardier d'eau pour la Corse ; 3,05 millions d'euros provenaient d'un redéploiement interne du budget du ministère de l'Intérieur, 1,38 million d'euros du ministère de l'Agriculture au titre des participations à la protection de la forêt méditerranéenne, et 1 millions d'euros ont été ouverts par un décret d'avance.

- Chapitre 41 31 : SDIS

Pour contribuer au quadrillage des massifs forestiers sensibles et intervenir sur les feux les plus dangereux, des colonnes de renforts de sapeurs pompiers ont été mobilisées en soutien des sapeurs pompiers locaux . Le volume mobilisé dans ce cadre représente un apport de 13.800 hommes par jour. Outre des colonnes venues des zones Sud-Est et Sud-Ouest qui ont été engagées à titre curatif, des colonnes des zones Ouest, Est et Île-de-France ont été mobilisées pendant une partie du mois d'août. Par ailleurs, quatre colonnes de renfort ont été engagées pendant quatre jours lors des inondations exceptionnelles intervenues en septembre 2005 dans les départements du Gard et de l'Hérault.

Le coût des renforts mobilisés a atteint 4,5 millions d'euros, ce qui a généré un besoin de crédits supplémentaires de 4 millions d'euros par rapport à la dotation ouverte pour ce type de dépenses sur la gestion 2005 (0,5 million d'euros).

Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur a remboursé aux SDIS les frais qu'ils ont engagés pour la mise en place de dispositifs de santé dans le cadre des Teknivals organisés en 2005. Ces dépenses imprévues se sont élevées à 0,75 million d'euros.

- Chapitre 46 91 : Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques

50 millions d'euros ont été ouverts en LFR au titre de l'aide exceptionnelle aux particuliers suite aux sécheresses de 2003 et versés à la Caisse centrale de réassurance.

- Chapitre 57 50 article 43 : Groupement des moyens aériens (acquisition et modernisation)

Sur l'article 43, les crédits sont transférés au service des programmes aéronautiques du ministère de la Défense, qui procède, pour le compte de la Direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC), à l'acquisition des aéronefs de la flotte de la sécurité civile. 34 millions d'euros avaient été ouverts par décret d'avance pour un marché de crédit-bail d'un Canadair qui s'est révélé infructueux.

- Chapitre 57 50 article 44 : Groupement des moyens aériens (maintenance)

Sur l'article 44, une partie des crédits est transférée à la SIMMAD (structure intégrée pour la maintenance des matériels aéronautiques de la Défense), qui passe pour le compte de la DDSC les marchés de maintenance de la flotte d'hélicoptères de la sécurité civile. L'autre partie des crédits est gérée directement par la DDSC, qui passe le marché de maintenance des avions de la sécurité civile.

Les mesures de régulation n'ont eu aucun impact sur l'exécution, les annulations ayant pu être supportées en raison d'une saison feux de moyenne intensité.

- Chapitre 67 50 article 80 : Subventions d'équipement

33,95 millions d'euros en CP ont été intégrés dans le contrat de gestion et reportés en 2006.

2.– L'exécution au 31 août 2006

a) Programme Interventions des services opérationnels

Les reports de crédits de paiement ont été moindres que ceux prévus en programmation budgétaire initiale, seul 1 million d'euros ayant été reporté au titre du report de charges de la maintenance des avions, au lieu des 3 millions d'euros prévus.

Par ailleurs, des transferts ont été effectués depuis le 31 août 2006. Il s'agit des transferts de 16 millions d'euros en AE et CP pour la maintenance des hélicoptères, et de 31,15 millions d'euros en CP pour les programmes aéronautiques.

Les crédits disponibles devraient être intégralement consommés en 2006. Il faut toutefois noter que de très nombreuses prestations de type 2 du marché de maintenance des avions, à savoir les réparations non prévues dans la partie du marché corrélée aux heures de vol, ont été passées cette année en raison du vieillissement de la flotte des Trackers. Ces prestations sont longues à mettre en œuvre en raison des délais d’approvisionnement des pièces détachées et de la complexité des travaux à réaliser, et une partie de leur paiement ne pourrait intervenir qu’en 2007.

La consommation des crédits fait apparaître au 31 août 2006 un taux d’engagement et de paiement des crédits disponibles assez faible. Cette faible performance a plusieurs explications :

– un début de saison feux (mai, juin et juillet) plutôt calme, qui a fait que les avions ont peu volé. Les factures des prestations de type 1 du marché de maintenance, dépendantes des heures de vol de même que les factures de carburant afférentes, qui arrivent fin août, ont donc été peu élevées ;

– un effet structurel qui veut que les grosses factures de maintenance et de carburant, celles du mois d’août ne parviennent, mis à part celles relatives aux hélicoptères, à l’administration centrale qu’à partir du mois d’octobre, une fois que la saison feux est soldée ;

– la notification, cette année, d’un nouveau marché d’approvisionnement de carburant aérien par le Service des essences des armées, auquel sont rattachées les flottes d’hélicoptères et d’avions de la sécurité civile, a entraîné un retard dans la transmission des factures en raison des délais de mise en place des cartes d’approvisionnement dans les bases ;

– les délais de traitement des factures par le ministère et le département comptable ministériel qui, s’ils se sont améliorés, sont encore très longs ;

– une meilleure maîtrise des heures de vol des hélicoptères, consécutive à des mesures de régulation strictes annoncées dans ma note accompagnant les DPG, a engendré des économies sur la maintenance et sur le carburant, même si l’effet bénéfique sur le carburant a été absorbé par l’explosion du prix du litre.

b) Programme Coordination des moyens de secours

Aux ressources complémentaires à la LFI déjà prévues en programmation budgétaire initiale (reports de crédits du contrat de gestion et transfert du programme *Administration territoriale* au titre du remboursement des masques contre la grippe aviaire achetés par la DDSC en 2005 ⁽¹⁾), s'ajoutent les ressources suivantes ; 0,59 million d'euros de reports de crédits obtenus d'une part dans le cadre des 3 % de reports autorisés et d'autre part dans le cadre du report des fonds de concours tardifs.

Il convient de souligner que la mise en réserve de précaution devrait diminuer de 2,95 millions d'euros pour financer la participation de l'État au budget de la Brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP) et des services de sécurité de la ville de Paris. Cette participation étant en effet destinée pour l'essentiel au remboursement de rémunérations, le taux de mise en réserve applicable aux crédits correspondants ne doit être que de 0,1 %. Les 2,95 millions d'euros correspondent au différentiel de gel entre 0,1 % et 5 %.

La consommation des crédits fait apparaître au 31 août un taux d'engagement des crédits disponibles après gel de 78 % et un taux de paiement de 58 %. Cette bonne performance est due principalement à l'engagement de la totalité des crédits destinés au financement de la BSPP, le dégel de 2,95 millions d'euros devant permettre de payer les acomptes en instance, et au bon taux d'engagement et de paiement des crédits délégués au titre du Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI). Ainsi, au 31 août, 69 % des 48,3 millions d'euros d'AE déléguées ont été engagées et 54 % des 60,94 millions d'euros de CP délégués ont été payés.

• **Consommation des emplois**

La consommation des ETPT au 31 juillet est présentée dans le tableau ci-après. Celui-ci doit se lire comme l'impact sur le plafond de 2006 de la situation de la consommation constatée le 31 juillet 2006. Ce tableau de bord permet à la DDSC de suivre en temps réel la consommation des ETP, afin de ne pas dépasser le plafond annuel. **Les valeurs constatées à la date du 31 juillet 2006 montrent que la DDSC est tendanciellement proche de son plafond sans le dépasser.**

(1) Non encore effectué à la date d'élaboration du présent rapport.

CONSOMMATION DES ETPT 2006 AU 31 JUILLET 2006

| | Plafond 2006 | Nombre d'ETPT au 31/12/2006 | Catégories d'emplois | | | | | | |
|--|--------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------|------------|-----------------|-------------------------------------|---|--|
| | | | Personnel administratif | Personnels techniques | Militaires | Ouvriers d'état | Haut fonctionnaire police nationale | Corps d'encadrement et d'application police nationale | Personnels administratifs police nationale |
| Mission sécurité civile | 2.604 | 2.567,60 | 156,60 | 382,60 | 1.504 | 134,40 | 117 | 271 | 2 |
| Programme n° 161 Intervention sur moyens nationaux | 2.248 | 2.225,80 | | 312 | 1.504 | 32,80 | 110 | 267 | |
| Programme n° 128 Coordination des moyens de secours | 356 | 341,80 | 156,60 | 70,60 | | 104,60 | 7 | 4 | 2 |

Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles.

B.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2007

1.– Présentation de la mission *Sécurité civile*

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

Le programme *Intervention des services opérationnels* (doté de 240 millions d'euros), a pour objectif d'organiser et de préparer les moyens nationaux de sécurité civile, l'État intervenant en renfort des SDIS dans la lutte contre les feux de forêts ou les interventions sur les autres catastrophes naturelles et technologiques, et assurant spécifiquement les missions de secours à personnes par hélicoptère et de neutralisation des engins explosifs.

Les indicateurs du programme visent naturellement la disponibilité opérationnelle ou le potentiel d'engagement des unités (flottes d'avions, d'hélicoptères, de véhicules spécifiques ; unités d'instructions et d'intervention) et les différents coûts d'exploitation. L'efficacité de la neutralisation des engins explosifs est suivie grâce à deux indicateurs de délais.

Le programme *Coordination des moyens de secours* (190 millions d'euros) retrace les moyens consacrés par l'État à la préparation des crises et à la coordination des différents acteurs de la chaîne opérationnelle.

Les indicateurs de performance du programme ont trait à deux objectifs : optimiser les mesures de prévention et de lutte contre les feux de forêts et promouvoir les orientations prioritaires de la sécurité civile par le renforcement de la sécurité des sapeurs-pompiers et l'harmonisation des moyens des SDIS. Deux nouveaux indicateurs permettront, en 2007, de mesurer l'efficacité globale de la lutte contre les incendies de forêts (nombre d'hectares brûlés rapporté à l'intensité de l'aléa climatique) et l'attrait des formations proposées par l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP).

Le présent projet de loi de finances illustre la volonté du Gouvernement de poursuivre voire, dans certains domaines, de parachever la réforme de la sécurité civile engagée en 2003, afin d'accentuer la spécialisation des services opérationnels et de favoriser la mutualisation et la coordination des services de secours. Cette volonté est illustrée, en 2007, par l'accent mis sur trois priorités : la modernisation des moyens aériens ; la poursuite de l'équipement des services opérationnels en moyens contre-terroristes ; la modernisation des moyens de communication des services d'incendie et de secours.

- La modernisation des moyens aériens

Le Gouvernement a le souci de renforcer la capacité des moyens aériens à la fois pour la lutte contre les feux de forêts et pour le secours des personnes en détresse. Cela se traduit par :

– la livraison d’un douzième Canadair pour la saison feux 2007, qui permettra à la flotte des bombardiers d’eau amphibies d’atteindre son schéma optimal pour la première fois depuis 1997. Il sera acquis en gestion 2006 ;

– l’acquisition de trois hélicoptères EC 145, pour le secours aux personnes en détresse et l’intervention sur catastrophes, afin de poursuivre le remplacement des Alouette III et de remplacer l’hélicoptère tragiquement accidenté en juin 2006 ;

– l’amorce du programme de révision technique approfondie des Trackers, qui permettra de poursuivre au-delà de 2008 l’exploitation de ces bombardiers d’eau.

- La poursuite de l’équipement des services opérationnels en moyens contre-terroristes

Le Gouvernement met, dans ce registre, l’accent sur le contre-terrorisme, à travers :

– l’acquisition de tenues lourdes et de deux embarcations avec équipements spécifiques pour les visites de coques et l’intervention sur les ferries, qui permettra au service du déminage de poursuivre le programme de modernisation de ses matériels spécialisés d’intervention NRBC (nucléaire, radioactif, bactériologique et chimique) ;

– dans le cadre de la mise en œuvre de la sixième et dernière tranche du plan de modernisation de la BSPP, la mise en place d’une deuxième chaîne de décontamination permettra à la BSPP de mieux faire face à la menace NRBC.

- Le renforcement de l’efficacité des moyens de communication des services d’incendie et de secours

La mise en œuvre, en 2007, du projet ANTARES permettra d’accroître la confidentialité, l’efficacité et la coordination des communications opérationnelles de l’ensemble des services publics concourant aux missions de secours, en substituant aux réseaux actuellement privés d’interopérabilité une infrastructure nationale moderne et mutualisée. Ce projet est financé par redéploiement d’une partie des crédits du fonds d’aide à l’investissement des SDIS (FAI).

Ce projet vise à étendre à tout le territoire (soit +50 %) la couverture du réseau de transmission sécurisée du ministère de l’Intérieur, ACROPOL, pour en faire bénéficier l’ensemble des services publics qui concourent aux missions de

sécurité civile et garantir ainsi l'interopérabilité de tous les réseaux publics. Le coût de cette extension, soit 118,6 millions d'euros, devrait être étalé en partie au-delà du déploiement technique du réseau, qui devrait être terminé en 2010.

Il convient aussi de mentionner que l'acquisition de dix équipements et de trois châssis de camions citernes feux de forêts permettra de d'amorcer la modernisation la flotte des véhicules lourds de lutte contre les feux de forêts et d'intervention sur catastrophes naturelles des formations militaires de la sécurité civile.

2.– Les crédits et les plafonds d'emplois

a) Les crédits

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

(en euros)

| Numéro et intitulé du programme et de l'action | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|---------------------|------------------------------------|---------------------------|---------------------|------------------------------------|
| | Ouvertes en LFI pour 2006 | Demandées pour 2007 | Fonds de concours attendus en 2007 | Ouvertes en LFI pour 2006 | Demandées pour 2007 | Fonds de concours attendus en 2007 |
| 161 Intervention des services opérationnels | 259.500.667 | 270.256.592 | 1.276.136 | 255.431.667 | 239.746.592 | 1.276.136 |
| 01 Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts | 122.480.976 | 133.367.163 | | 127.300.976 | 122.734.595 | |
| 02 Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques | 32.988.501 | 26.255.502 | 400.000 | 32.077.501 | 25.195.212 | 400.000 |
| 03 Secours à personnes par hélicoptère | 70.649.633 | 74.309.412 | 476.136 | 66.131.633 | 57.306.835 | 476.136 |
| 04 Neutralisation des engins explosifs | 33.381.557 | 36.324.515 | 400.000 | 29.921.557 | 34.509.950 | 400.000 |
| 128 Coordination des moyens de secours | 209.281.097 | 295.819.424 | 1.090.000 | 207.131.097 | 189.683.424 | 1.090.000 |
| 01 Préparation et gestion des crises | 6.354.596 | 12.696.514 | | 6.354.596 | 12.696.514 | |
| 02 Coordination des acteurs de la sécurité civile | 164.258.825 | 252.743.440 | 1.090.000 | 162.108.825 | 147.287.440 | 1.090.000 |
| 03 Soutien à la politique de sécurité civile | 38.667.676 | 30.379.470 | | 38.667.676 | 29.699.470 | |

Source : projet annuel de performances.

L'article 10 de la LOLF interdit les crédits évaluatifs⁽¹⁾. **La Cour des comptes avait noté que trois lignes budgétaires étaient systématiquement sous dotées en loi de finances initiale, entraînant un abondement en fin de période.** La DDSC reconnaît qu'elles étaient simplement sous dotées, et non sous-évaluées, ces dépenses faisant l'objet de procédures d'évaluation très techniques.

(1) Hors charge de la dette de l'État, remboursements, restitutions et dégrèvements et mise en jeu des garanties accordées par l'État.

La DDSC indique qu'en 2007 la ligne relative aux dépenses de carburant a été intégralement rebasée sur l'exécution moyenne en heures de vol des cinq dernières années, avec des hypothèses réalistes sur le prix du carburant (0,72 euro le litre contre 0,58 actuellement), en puisant sur des économies internes (maîtrise des vols non opérationnels). **Il s'agit d'un service dont les crédits, naguère évaluatifs, sont désormais limitatifs, au prix d'importants efforts de gestion depuis deux ans.** L'utilisation de produits retardant a fait l'objet du même type d'effort.

Par contre, dans le présent projet de loi de finances, les crédits des colonnes de renfort et les crédits d'extrême urgence ont été dimensionnés *a minima*, en raison d'un choix différent effectué par le Gouvernement. La Direction fait valoir le caractère erratique des besoins en colonne de renfort, ainsi le pic de l'année 2003 (sécheresse) ne s'est pas reproduit les années suivantes. La DDSC indique également qu'elle effectue une « opération vérité » sur le séjour des colonnes de renfort sur place : sans réduire le nombre d'interventions, elle incite à une modération de la durée de positionnement. **Votre Rapporteur spécial note donc qu'un décret d'avance ou une loi de finances rectificative devra à l'évidence ouvrir des crédits à ce titre avant la fin de l'année 2007.**

b) La justification au premier euro

Votre Rapporteur spécial estime que la justification au premier euro, telle que présentée cette année dans le projet annuel de performance, est plus lisible que l'an dernier, mais gagnerait à être développée encore, s'agissant de justifier des coûts synthétiques (par exemple le coût de l'heure de vol par type d'appareil) et surtout d'intégrer les dépenses d'investissement (flottes aériennes) dans une perspective pluriannuelle.

- Les flottes aériennes

Le Groupement des moyens aériens (GMA), échelon central de commandement et de coordination, situé à la sous-direction des services opérationnels de la Direction de la défense et de la sécurité civiles, comprend deux unités aériennes opérationnelles et comporte, au 1er septembre 2006, 66 aéronefs :

- la base d'avions de la sécurité civile (BASC), avec 11 avions bombardiers d'eau Canadair CL 415 ; 10 avions bombardiers d'eau Tracker dont 9 remotorisés (turbopropulseurs) et 1 avec moteurs à pistons qui sera retiré du service le 1^{er} octobre 2006 ; 2 avions bombardiers d'eau gros porteur polyvalent DASH 8 Q 400 MR ; et 3 avions d'investigation et de liaison de type Beechcraft 200. Ces aéronefs sont tous stationnés, en dehors des périodes de détachements d'été (Ajaccio, Bastia, Carcassonne, Cannes, Bordeaux) sur la plate-forme de Marignane, où se trouvent le commandement et tous les services de soutien de la base d'avions ;

– le groupement d’hélicoptères de la sécurité civile (GHSC), avec 6 hélicoptères Alouette III ; 4 hélicoptères Écureuil dont 3 B2 et 1 B (mis à la disposition de la police nationale depuis le 12 juillet 2006) ; et 30 hélicoptères EC 145 (un EC 145 a été détruit lors d’un accident aérien le 5 juin 2006 dans les Pyrénées). Ces hélicoptères sont mis en œuvre sur 22 bases hélicoptères, dont 21 réparties sur l’ensemble du territoire national et 1 en Guadeloupe. L’échelon de commandement du GHSC, ainsi que les centres de maintenance et de formation, sont implantés sur la plate-forme de Nîmes Garons.

- Les échéanciers pluriannuels de paiement

Le projet annuel de performance ne contient malheureusement pas d’échéancier de paiement après 2007, mais la réponse au questionnaire budgétaire donne les indications suivantes.

ÉCHÉANCIER DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en euros)

| Nature de dépense ou projet | AE 2007 | CP 2007 | CP 2008 | CP 2009 et + |
|---|------------|-----------|-----------|--------------|
| Acquisition de 2 hélicoptères EC 145 | 15.000.000 | 750.000 | 9.000.000 | 5.250.000 |
| Remplacement de l’EC 145 accidenté en juin 2006 | 7.500.000 | 375.000 | 4.500.000 | 2.625.000 |
| Prolongation de vie de 2 Trackers | 3.000.000 | 2.000.000 | 1.000.000 | |
| MCO DASH du 01/10/07 au 30/09/08 | 4.800.000 | 1.200.000 | 3.600.000 | |
| Acquisition d’équipements opérationnels pour les EC 145 | | 3.700.000 | 3.400.000 | 3.160.000 |
| Simulateur de vol | | 1.080.000 | 45.000 | 80.000 |

Source : Direction de la défense et de la sécurité civile.

S’agissant de la gestion des investissements dans une perspective pluriannuelle, la DDSC indique qu’elle dispose d’études sur les dates d’amortissement (Tracker, Canadair, hélicoptères). Elle comprend qu’il y ait un intérêt fort à lisser les acquisitions aéronautiques, mais indique que les accidents sont autant inévitables qu’imprévisibles. La DDSC réfléchit à l’optimisation des modes de mise à disposition, notamment location ou acquisition. Elle rappelle néanmoins le principe budgétaire de l’annualité budgétaire. Le responsable des deux programmes de la mission *Sécurité civile* s’était pourtant engagé, dans sa réponse au rapport du Comité interministériel d’audit des programmes (CIAP) de mai 2006, à mieux programmer de façon pluriannuelle les dépenses d’investissement.

Votre Rapporteur spécial souligne que l'information du Parlement sur la programmation pluriannuelle des investissements découle logiquement de la justification au premier euro. Elle est en outre expressément prévue par l'article 51-1 de la LOLF qui dispose que « le projet annuel de performance de chaque programme [précise] : ... d) l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ».

- Les colonnes de renfort

L'article 27 de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 dispose que « *L'État prend à sa charge les dépenses afférentes à l'engagement des moyens publics et privés extérieurs au département lorsqu'ils ont été mobilisés par le représentant de l'État.* »

En 2005, les colonnes de renfort sapeurs-pompiers suivantes ont été engagées sur le territoire français (hors feux de forêts), engendrant les coûts figurant dans le tableau ci-après.

COLONNES DE RENFORT EN 2005

(en euros)

| | | |
|---|--------------|------------|
| Inondations du 6 septembre 2005 dans le Gard et l'Hérault | | 151.999,74 |
| Violences urbaines en Île de France en novembre 2005 | | 197.218,98 |
| Grands rassemblements | | 525.455,95 |
| Incendie dans le tunnel du Fréjus (Savoie) | Haute-Savoie | 1.808,83 |
| | SDIS Rhône | 1.316,51 |
| Opération spéléo secours dans l'Ariège le 10 juillet 2005 | | 4.440,98 |

Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles.

En 2006 (janvier à juillet), les colonnes de renfort sapeurs-pompiers suivantes ont été engagées sur le territoire français (hors feux de forêts), engendrant les coûts mentionnés ci-après.

COLONNES DE RENFORT EN 2005

(en euros)

| | | |
|--|--|---------|
| Épidémie de chikungunya à La Réunion et à Mayotte (janvier à juin 2006) | | 909.482 |
| Renforts accordés à la zone de défense de Paris pour les cérémonies du 14 juillet 2006 | Des sapeurs-pompiers des départements de l'Aisne, de l'Oise, de l'Eure-et-Loir, du Loiret et de la Seine-Maritime ont été engagés sur la zone de défense de Paris en renfort des sapeurs-pompiers locaux pendant les cérémonies du 14 juillet 2006. Le chiffrage de ces moyens est actuellement en cours par les départements concernés et n'est pas encore connu. | |

Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles.

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

Les missions confiées à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP) lui confèrent un rôle d'école d'application comparable aux autres écoles de formation de cadres de la fonction publique et d'animateur du réseau des écoles de sapeurs-pompiers.

Le ministre de l'Intérieur avait décidé en juin 2002, de la délocalisation de l'ENSOSP dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, à Aix-en-Provence et Vitrolles, pour un montant prévisionnel de travaux de 96 millions d'euros. Depuis septembre 2004, sur le site de l'ancienne base militaire d'aviation d'Aix, il a été possible de délocaliser une partie des personnels et des formations du service de santé et de secours médical, de directeur départemental adjoint des SDIS et de chef de groupement. Pour ce qui est des bâtiments pédagogiques, après avoir effectué le choix de maître d'ouvrage délégué en 2005, le 28 juin 2006 a été réalisé le choix du maître d'œuvre avec présentation de la maquette et des plans lors du baptême de promotion des officiers le 29 juin 2006.

Compte tenu de la montée en puissance de l'ENSOSP et des difficultés générées par le coût de l'entretien de deux sites, le conseil d'administration de l'ENSOSP a demandé qu'une étude soit réalisée, **afin d'accélérer le transfert de l'ensemble des personnels et des formations à Aix-en-Provence, avec comme échéance l'été 2007.** Une décision définitive sur ce dossier devrait intervenir à l'automne 2006. S'agissant du plateau technique de Vitrolles, le choix du concepteur et du réalisateur était prévu pour la fin du mois de septembre 2006.

Aux termes du décret n° 2004-502 du 7 juin 2004 relatif à l'ENSOSP, est prévue l'élaboration d'un contrat d'établissement entre l'État, assurant la tutelle de l'école, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), compétent pour la formation des sapeurs-pompiers professionnels et l'ENSOSP. Ce contrat d'établissement d'une durée de 5 ans (2005-2009), a pour objet de fixer les objectifs à atteindre par l'ENSOSP dans les différents domaines de compétences fixés par le décret susvisé. Ce contrat d'établissement est principalement axé sur la mise en place du nouvel établissement public (son organe délibérant, ses instances consultatives) et la réalisation du transfert de l'école du site actuel de Nainville-les-Roches vers les sites d'Aix-en-Provence (bâtiments administratifs et pédagogiques, hébergement et restauration,...) et le site de Vitrolles sur lequel sera implanté le plateau technique.

Pour atteindre ces objectifs, le contrat d'établissement définit les moyens humains, matériels, immobiliers et financiers nécessaires sur la période considérée pour assurer en priorité les missions de formations des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. Le projet de contrat d'établissement a été élaboré avec les partenaires et rentre maintenant dans la phase de finalisation. Il fait actuellement l'objet d'un dialogue soutenu entre le ministère de l'Économie et

la DDSC, notamment sur les aspects dépassant l'annualité budgétaire. Suivra une concertation avec les élus, pour une signature prévue au cours du 1^{er} trimestre 2007.

Votre Rapporteur spécial regrette la lenteur du processus de conclusion du contrat, plus de deux ans après le décret du 7 juin 2004 prévoyant le contrat avec l'ENSOSP, s'agissant d'une obligation pour tous les opérateurs de programme dans le cadre de la LOLF.

Au-delà de l'ENSOSP, votre Rapporteur spécial estime qu'il faut homogénéiser le niveau de recrutement et de formation des sapeurs pompiers. Le métier de sapeur-pompier nécessite la maîtrise de compétences spécifiques qui doivent être acquises en formation initiale ; elles doivent ensuite être maintenues tout au long de la vie professionnelle. Une élévation du niveau des formations pourrait sans doute limiter les comportements quelques fois répréhensibles ou brutaux que l'on a pu regretter, ici ou là, de la part d'éléments radicaux de certains départements, notamment lors de manifestations de revendication, et le commandement lui-même en vient à être contesté. **Ces comportements, même isolés, sont inadmissibles de la part de serviteurs publics garants de la sécurité de nos concitoyens.**

d) Le Fonds d'aide à l'investissement

L'article 129 de la loi de finances pour 2003 a instauré le Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI), pérennisé à l'article L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), destiné à soutenir ces établissements publics dans leurs efforts d'investissement en équipements et matériels nécessaires à l'exercice de leurs diverses missions.

Les modalités d'attribution des subventions de ce fonds sont fixées par les articles D. 1424-32-3 à D. 1424-32-11 du CGCT. Aux termes de ces articles, le fonds est réparti entre les zones de défense en fonction de la population DGF (dotation globale de fonctionnement) des départements composant la zone de défense ; le montant attribué 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.

Doté initialement de 45 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement en 2003, le fonds s'est élevé en 2004 à 54 millions d'euros en AP et 45 millions d'euros en CP. La loi de finances pour 2006 a prévu 67 millions d'euros en AE et 64,5 millions d'euros en CP.

Une délégation de 47 millions d'euros a été effectuée en février 2006 et les crédits attribués aux zones de défense ont été répartis entre les SDIS par les préfets de zone après avis des commissions zonales. À la mi-gestion, 60,9 millions d'euros en crédits de paiement ont été délégués et un suivi de la consommation de ces crédits a été réalisé, faisant apparaître un taux de consommation plus élevé sur les exercices précédents, même s'il reste insuffisant. Le préciput national, essentiellement réservé au programme ANTARES (réseau normalisé de communication), s'élève pour 2006 à 4,6 millions d'euros.

Les taux appliqués aux différentes catégories d'opérations éligibles, varient d'une zone à l'autre en fonction des orientations données par les commissions zonales. Les sommes attribuées à chaque catégorie d'opérations éligibles se répartissent en 2006 de la façon suivante.

RÉPARTITION DU FONDS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT

(en pourcentage)

| | |
|--------------------------|----|
| Feux de structure | 27 |
| Feux espaces naturels | 30 |
| Risques NRBC | 4 |
| Secours à personnes | 18 |
| Aide au Commandement | 2 |
| Formation | 1 |
| Transport et information | 18 |
| Études | 0 |

Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles.

Après trois années de pratique, il s'avère que le mécanisme d'attribution du fonds fait apparaître certaines insuffisances qui tiennent notamment au fait que la totalité des équipements et matériels nécessaires aux missions des SDIS sont éligibles. Dès lors, certaines zones se limitent à répartir les subventions du fonds au prorata de la population DGF des départements et peu d'entre elles sélectionnent réellement les catégories d'opérations à subventionner en fonction de l'intérêt zonal. **De ce fait, on aboutit à un « saupoudrage » d'un fonds initialement destiné à financer les équipements structurants et d'intérêt commun, saupoudrage qui avait été critiqué par la Cour des comptes dans son rapport particulier de 2004 sur les SDIS.** Le FAI fait l'objet d'une gestion qui suit trop, par certains côtés, une « logique d'enveloppe », et non une logique de résultats, plus conforme à la LOLF.

Le FAI est doté de 37,6 millions d'euros en AE et CP dans le projet de loi de finances pour 2007. Pour la première fois, une partie des fonds sera « fléchée » pour le projet ANTARES.

Le groupe de travail sur les finances de la Conférence nationale sur les services d'incendie et de secours (CNSIS), a été constitué et commence à se réunir prochainement afin d'examiner les pistes d'évolution du fonds susceptibles de lui rendre sa fonction d'orientation vers des projets d'intérêt national et des projets interdépartementaux. En outre il faudrait étudier la

possibilité de réintégrer la subvention au BSPP dans le droit commun des autres départements, au travers de dotations issues du FAI.

e) Les dépenses fiscales

Sur le programme *Coordination des moyens de secours*, le projet annuel de performance indique une dépense fiscale estimée à 25 millions d'euros pour l'exonération des vacations horaires et des avantages retraite servis aux sapeurs-pompiers volontaires.

Sur le programme *Interventions des services opérationnels*, le projet annuel de performance indique une exonération des successions des sapeurs pompiers décédés en opération de secours, pour un montant qui n'est malheureusement pas estimé mais qui est inférieur à 0,5 million d'euros.

f) Les plafonds d'emplois et de crédits de personnel

Pour le programme *Intervention des services opérationnels*, le plafond d'emplois demandé pour 2007 est de 2 139 ETP, à comparer aux 2 248 ETP autorisés en 2006 (- 109). Les crédits de personnel demandés sur le titre 2 en 2007 s'élèvent à 136,1 millions d'euros, à comparer aux 128,8 millions d'euros autorisés en 2006.

Pour le programme *Coordination des moyens de secours*, le plafond d'emploi demandé pour 2007 est de 459 ETP, à comparer aux 356 ETP autorisés en 2006 (+ 103). Les crédits de titre 2 demandés en 2007 s'élèvent à 26,5 millions d'euros, à comparer aux 31,9 millions d'euros autorisés en 2006.

Au total pour la mission, votre Rapporteur spécial note la quasi-stabilité des effectifs nationaux de la Sécurité civile. Les variations d'ETP représentent une réaffectation de 108 militaires des FORMISC (Formations militaires de la sécurité civile), qui ne servent pas au sein des UIISC, mais concourent au fonctionnement du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC).

L'ENSOSP rémunère 120 ETP et emploie 19 autres ETP ; le projet annuel de performance prévoit les mêmes effectifs en 2007.

g) Les mises à disposition de personnel

La DDSC bénéficie de la mise à disposition d'agents aux compétences techniques spécifiques ; elle met également à disposition des agents rémunérés par ses programmes.

MISES À DISPOSITION DE PERSONNELS D'AUTRES STRUCTURES AU PROFIT DE LA DDSC EN 2006

| Organismes d'origine | Nombre de mise à disposition | Effectif par programme |
|----------------------------|------------------------------|------------------------|
| SPP | 55 | 31 CMS |
| BSPP | 50 | 20 CMS et 11 ISO |
| Météo-France | 1 | CMS |
| Électricité de France | 1 | CMS |
| Agence spatiale européenne | 1 | CMS |
| Ministère de l'Équipement | 7 | 2 CMS et 5 ISO |
| Ministère de la Défense | 2 | 2 ISO |

MISES À DISPOSITION DE PERSONNELS DE LA DDSC AU PROFIT D'AUTRES STRUCTURES EN 2006

| Organismes bénéficiaires | Nombre de mise à disposition | Répartition par statut |
|--|------------------------------|------------------------|
| ENSOSP | 12 | 8 BSPP, 4 OE |
| Fondation Jean Moulin | 1 | 1 OE |
| États-majors de zone | 24 | 23 SPP, 1 BSPP |
| Présidence de la République | 1 | 1 BSPP |
| Sécurité des immeubles du ministère de l'intérieur | 8 | 8 BSPP |
| INHES | 3 | 1 OE, 1 BSPP, 1SPP |

Légende : OE = Ouvrier d'État ; SPP = Sapeur-pompier professionnel (fonction publique territoriale) ; BSPP = Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris ; CMS = programme *Coordination des Moyens de Secours* ; ISO = programme *Intervention des Secours Opérationnels* ; INHES = Institut national des hautes études de sécurité.

Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles.

- Les sapeurs pompiers professionnels

Du fait de leurs compétences professionnelles en matière d'expertise technique et opérationnelle (évaluation des risques, prévention et gestion des crises, organisation des secours), les sapeurs pompiers professionnels (SPP), agents de la fonction publique territoriale mis à disposition par leur SDIS, occupent des postes au sein de la DDSC et des états-majors de zone de défense notamment. La mise à disposition des SPP à l'État est couverte par des conventions individuelles, cosignées par le ministre de l'intérieur, le président du conseil d'administration du SDIS concerné et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel près le ministère de l'intérieur. Elle intervient après publication d'un avis de vacance et entretien de sélection.

Ces conventions, établies pour une durée de 3 ans renouvelable, prévoient explicitement les éléments remboursés par l'État, à savoir le traitement indiciaire, les indemnités et primes statutaires (telles que prévues dans le décret n° 98-442 du 5 juin 1998), le loyer plafonné à un montant qui dépend de la catégorie du grade et du nombre d'enfants à charge, les dépenses liées à la consommation d'électricité et au chauffage. Le remboursement de la charge des SPP à leur SDIS d'origine est assuré sur présentation par ceux-ci d'états liquidatifs trimestriels. Le nombre de SPP mis à disposition de l'État s'élève à l'heure actuelle à 55, pour une charge financière annuelle s'élevant à 5,6 millions d'euros.

- Mises à disposition entrantes et sortantes : le cas des militaires de la brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP)

Deux conventions globales cosignées du préfet de police de Paris (pour la ville de Paris) et du directeur de la défense et de la sécurité civiles (pour le ministère de l'intérieur) couvrent la mise à disposition d'une cinquantaine de militaires de la BSPP au ministère de l'Intérieur, pour une charge annuelle de 3,876 millions d'euros. Ces derniers sont affectés, en fonction de leurs compétences, en administration centrale de la DDSC, au groupement d'hélicoptères de la sécurité civile ou d'autres organismes (mises à disposition « sortantes » : état-major de zone de défense de Paris, présidence de la République, ENSOSP, sécurité de l'immeuble Nélaton).

Le remboursement de la charge budgétaire de ces personnels est assuré par la DDSC sur présentation d'états liquidatifs mensuels émis par la préfecture de police de Paris ; il couvre l'ensemble des frais exposés par la brigade pour ces militaires. Les affectations sont effectuées au choix du commandant de la brigade, après avis du DDSC, dans le cadre du plan annuel de mutation. Dans un souci de lisibilité et clarification, cette convention est en cours de révision et ne concernera plus les effectifs affectés à la sécurité des immeubles des services du ministère ni ceux de l'ENSOSP.

- Autres mises à disposition de la DDSC

Trois cadres sont mis à disposition de la DDSC à titre gracieux sous couvert de convention globale (avec EDF pour la mission d'appui à la gestion des risques nucléaires) ou de lettre de mission (Météo France et Agence spatiale européenne). Dans le cadre de la restructuration de leur service d'origine, 7 agents du ministère de l'Équipement et 2 ouvriers d'État du ministère de la Défense sont affectés pour emploi à la DDSC ; ces deux derniers font l'objet d'un remboursement. Ces situations ont vocation à s'éteindre.

- Mises à disposition au profit des opérateurs

La DDSC met à disposition, sans remboursement, de ENSOSP et de l'Institut national des hautes études de la sécurité (INHES) deux catégories de personnel : les ouvriers d'État dont le statut ne permet pas d'autre solution réglementaire que la mise à disposition ; les sapeurs-pompiers, qu'ils soient de la fonction publique territoriale ou de la BSPP. Pour cette seconde catégorie, les dispositions sont prises pour mettre fin à ces situations, les établissements publics devant faire leur affaire de conclure des conventions qui leur seront propres.

3.– La mise en œuvre de la LOLF

a) *Les objectifs et indicateurs*

La DDSC a conduit depuis l'an dernier un travail approfondi sur les objectifs et indicateurs, à la suite du rapport du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) de mai 2006. Les principales modifications par rapport au projet annuel de performance 2006 sont présentées ci-après.

- Programme *Interventions des services opérationnels*

– Indicateurs modifiés :

Pour davantage de lisibilité, un pourcentage d'évolution est ajouté pour l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 2 *Coût total de l'heure de vol de la flotte de la BASC par flottille*. Par ailleurs et afin de se rapprocher d'un coût complet, le périmètre de calcul a été augmenté de certaines dépenses de fonctionnement et de personnel.

Du champ couvert par l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 4 *Pourcentage des effectifs en opérations ou disponibles pour intervention*, sont retirés 108 personnels non engageables sur interventions, car affectées à des tâches spécifiques, dont certaines sont rattachables au programme *Coordination des moyens de secours*.

L'indicateur n° 2 de l'objectif n° 5 *Coût total de l'heure de vol de la flotte du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile* est complété par un pourcentage d'évolution. Par ailleurs, toujours dans un souci de se rapprocher d'un coût complet, le périmètre de calcul a été augmenté de certaines dépenses de fonctionnement et de personnel.

Le troisième indicateur de l'objectif n° 5 *Coût réel d'un secours primaire par hélicoptère*, souffrant d'une trop grande variabilité, due à la forte disparité des lieux et des durées de sauvetage, devient *Coût total de la flotte du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile sur le nombre de personnes secourues*.

– Indicateur supprimé :

L'indicateur n° 2 de l'objectif n° 1, relatif au taux de satisfaction (réponses positives des EMZ) des demandes de concours aérien qualifiées sur les feux de forêts exprimées par les CODIS (alerte rouge) est supprimé, celui-ci étant davantage un indicateur de gestion que de performance.

– Indicateur créé :

Un second indicateur de l'objectif n° 6 portant sur le délai moyen d'intervention sur les colis piégés est créé afin de mieux rendre compte de l'activité antiterroriste du service du déminage et de parfaire ainsi le compte rendu

au Parlement. Il sera complété dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008.

- Programme *Coordination des moyens de secours*

Objectif modifié :

L'objectif 1 *Optimiser la mise en œuvre des colonnes de renforts prévisionnelles et curatives* est élargi et devient Optimiser les mesures de prévention et de lutte contre les feux de forêts. Cette évolution répond au souci du responsable de programme d'apprécier l'efficacité de l'ensemble des mesures mises en œuvre pour assurer la maîtrise des feux de forêts et en limiter la propagation.

Indicateur modifié :

L'indicateur n° 3 de l'objectif n° 2 *Nombre de départements bénéficiant d'une subvention du fonds d'aide à l'investissement des SDIS pour le développement de l'infrastructure de communication commune police/SDIS* est supprimé au profit de l'indicateur *Taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire ACROPOLE-ANTARES*, afin de se concentrer sur le taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure commune.

– Indicateurs créés :

Afin de répondre à la modification de l'objectif n° 1, un second indicateur est ajouté pour la mesure de l'objectif *Nombres d'hectares brûlés en fonction de l'intensité de l'aléa climatique pendant la campagne « saison feux »*.

L'indicateur n° 2 de l'objectif n° 2 *Attrait des formations proposées par l'ENSOSP* est créé afin de rendre compte de l'activité de l'école, institution cruciale pour la bonne coopération État-collectivités territoriales dans le domaine des secours.

– Indicateurs supprimés :

L'indicateur n° 1 de l'objectif n° 2 *Taux de formation des acteurs de gestion de crise de préfectures* est supprimé, celui-ci étant jugé comme un indicateur d'activité plus que comme un indicateur de performance. Il en est de même pour l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 4 *Coût de l'action support sur coût total de la mission (hors crédits d'intervention relatifs aux secours d'extrême urgence et aux colonnes de renfort)*.

b) Les budgets opérationnels de programme et l'autonomie de gestion

Le rapport du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) de mai 2006 estimait que la DDSC n'avait pas mis en œuvre les procédures internes adéquates pour laisser aux responsables de BOP une autonomie de gestion suffisante. Il notait que le responsable de programme unique des deux programmes, à savoir le directeur de la défense et de la sécurité

civiles, conservait entre ses mains toutes les décisions relatives à l'utilisation des crédits. Le CIAP estimait également que la charte de gestion donnait à la sous-direction de l'administration et de la logistique (SDAL) un rôle prépondérant qui était contraire à l'appropriation par les acteurs (responsables de BOP et d'unités opérationnelles) des nouveaux mécanismes introduits par la LOLF. En effet, des mouvements de crédits peuvent donc être initiés par les responsables de BOP et d'UO, mais le responsable de programme, par l'intermédiaire de la SDAL, s'assure toutefois de la soutenabilité des dépenses obligatoires et inéluctables.

La DDSC estime qu'elle ne dispose pas de services déconcentrés, qui pourraient faire l'objet de délégation de gestion, **mais uniquement de services centraux « délocalisés »** (base aérienne de Marignane par exemple). Ces derniers seraient des services de l'administration centrale qui ont en charge des moyens nationaux et qui ne sont pas à la disposition des préfets. Dès lors, pour elle, des BOP délocalisés ne se justifient pas et c'est la raison pour laquelle les BOP centraux ont été complétés seulement par des UO locales. La DDSC reconnaît cependant que pour tenir compte des observations du CIAP, la cartographie des BOP a été revue en 2007 dans le sens d'une plus grande simplification.

La DDSC estime qu'il résulte de la LOLF que le responsable de programme, et que le BOP et son responsable ne sont que des créations réglementaires. Elle fait valoir la spécificité de la sécurité civile où les **dépenses sont extrêmement volatiles** (par exemple 40 millions d'euros par semaine au cours de la tempête de 1999). Un système de gestion prudentiel spécifique se justifierait donc. Chaque responsable de BOP aurait un besoin impératif d'instructions budgétaires précises et en temps réel, en provenance de la sous-direction de l'administration et de la logistique.

Elle précise que la mise en œuvre des chartes de gestion se traduit par un dialogue régulier et constructif, notamment entre la SDAL – représentant le responsable des programmes – et les responsables de BOP et d'UO. En pratique, les réunions de gestion sont hebdomadaires. Elles permettent notamment de préparer et de décider les mouvements entre BOP. Elles permettent également le suivi des indicateurs de performances. En outre, chaque comité de directeur est consacré à la gestion de la performance.

La DDSC fait valoir que le problème vient en grande partie du fait que la mission *Sécurité civile* est scindée en deux programmes. Cette scission crée des entités trop petites : si la fongibilité est encore possible au niveau des responsables de programme, elle ne le serait plus au niveau des responsables de BOP, disposant de 40 ETP seulement. Une solution peut provenir d'un redécoupage du périmètre de la mission.

c) La question du périmètre de la mission

L'élaboration de la maquette de la LOLF avait été l'occasion de débats fournis sur la question de savoir s'il fallait limiter la mission *Sécurité civile* aux services du ministère de l'Intérieur (essentiellement gestion des crises) ou s'il

fallait l'étendre aux interventions des autres ministères (intégration des aspects de prévention des crises). Le Gouvernement a fait le choix de la mission restreinte aux services du ministère de l'Intérieur (DDSC).

Le rapport du CIAP de mai 2006 a souligné le caractère artificiel de la séparation de la mission *Sécurité civile* en deux programmes. Ainsi, une partie des services de certaines catégories de personnel relève des deux programmes. C'est le cas par exemple des établissements de soutien opérationnel logistique (les ESOL) et des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (les UIISC). Le rapport illustre par des cas précis le caractère arbitraire de l'affectation des personnels et des moyens, ainsi que la complexité en termes de gestion impliquée par l'existence de deux programmes. En outre, certains objectifs du programme *Intervention des services opérationnels* dépendent étroitement des moyens qui figurent dans le programme *Coordination des moyens de secours*. Les deux programmes ont pour responsable le directeur de la défense et de la sécurité civiles. En outre, une telle mission interministérielle permettrait d'envisager des objectifs comme la réduction du *Nombre d'hectares de forêt brûlés*, dont les leviers d'action relèvent à part égale de la prévention et de la lutte contre les incendies.

La DDSC reconnaît que des liens étroits unissent les deux programmes de la mission Sécurité civile. Au-delà de leurs objectifs spécifiques, ils ont en effet en commun une même finalité – la gestion des crises et la protection de la population – une même direction, et des structures fortement imbriquées. Ils forment un ensemble cohérent qui, pour respecter le principe excluant toute mission mono-programme⁽¹⁾, a été partagé en distinguant les services opérationnels de ceux qui en assurent la coordination et le soutien.

La commission des Finances du Sénat avait d'ailleurs demandé l'an dernier la fusion de ces deux programmes dans le cadre de la création d'une mission interministérielle regroupant tous les programmes qui traitent de prévention, de prévision et de gestion des risques naturels et technologiques.

Le ministre de l'Intérieur a, dès le début de l'année 2006, demandé au Premier ministre de bien vouloir engager une réflexion sur la création d'une mission interministérielle. Les échanges entre les ministères concernés ayant fait apparaître des oppositions sur le périmètre de cette mission (notamment du programme *Météorologie* de la mission *Transports* et du programme « industriel » *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* de la mission *Écologie et développement durable*), le Premier ministre avait décidé de confier une réflexion à un parlementaire ou à une personnalité qualifiée dont les conclusions devaient être rendues avant le dépôt du présent projet devant l'Assemblée nationale.

(1) Rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, relative à la loi de finances pour 2006 (considérants 22 à 28).

Votre Rapporteur spécial regrette qu'aucune personnalité n'ait été désignée à cet effet et que, par voie de conséquence, ce calendrier n'ait pu être tenu. La maquette de la loi de finances est restée inchangée sur ce point pour l'année 2007. **Dans ce débat, votre Rapporteur spécial soutient la démarche du ministère de l'Intérieur visant à la création d'une mission interministérielle.** Il s'agit de prendre en compte effectivement la dimension interministérielle de la sécurité civile, ce que le document de politique transversale *Sécurité civile*, en l'état, ne permet nullement.

d) Le contrôle de gestion

Le rapport du CIAP notait un grand retard dans la mise en place de mécanisme de contrôle de gestion au sein de la DDSC. Le responsable des deux programmes de la mission *Sécurité civile* reconnaît, dans sa réponse au rapport du CIAP, que le contrôle de gestion est « *en période de rodage* » et qu'il entreprend « *des efforts pour y implanter une culture de gestion* ». À la suite des critiques du rapport du CIAP sur l'insuffisance du contrôle de gestion en son sein, la DDSC fait valoir que l'introduction de ce contrôle de gestion a dû tenir compte d'un contexte culturel spécifique, tendant à privilégier l'efficacité opérationnelle immédiate. Un retard lié, en premier lieu, à un effort de conversion à un budget effectivement limitatif et en second lieu aux hésitations sur la « cartographie », et la décision de scinder en deux programmes les activités de la DDSC, selon une ligne de partage perçue comme artificielle, a entraîné le fait que les travaux relatifs au contrôle de gestion n'ont réellement démarré qu'à la fin 2004.

Une haute priorité a alors été donnée par la DDSC à la partie la plus politique du contrôle de gestion, à savoir la mesure de la performance associée à la construction du projet annuel de performance. Les efforts ont donc d'abord porté sur l'élaboration des objectifs et des indicateurs inclus dans les projets annuels de performance des deux programmes, qui ont été élaborés dans les délais prescrits. Leur suivi fait l'objet de réunions hebdomadaires entre la sous-direction chargée des affaires financières, « fondée de pouvoir » du responsable de programme, et les responsables du suivi des indicateurs de la DDSC (en pratique, les responsables d'UO). Parallèlement a été conçu un **tableau de bord** de la DDSC (dénommé « tableau de remontée d'informations ») agrégeant des éléments propres aux différents bureaux ou sous-directions. La DDSC précise que ce tableau fait l'objet de compte rendu et dialogue de gestion hebdomadaire. Chaque semaine, au cours de ces séances, sont rebâties toutes les hypothèses de construction des indicateurs. En outre des conférences de performance sont réunies périodiquement.

Votre Rapporteur spécial appelle de ses vœux une continuation et une intensification de la mise en place de ces outils de contrôle de gestion, qui font partie intégrante de la logique de performance introduite par la LOLF.

Le rapport du CIAP note que les moyens aériens servent aussi au **transport de personnalités**. Cette activité, certes mineure par rapport aux opérations de secours, ne figure ni dans la justification au premier euro (JPE) ni dans l'analyse des coûts du projet annuel de performance. La réponse au questionnaire budgétaire mentionne qu'en 2005, après le retrait des Fokker 27, les seuls moyens de transport disponibles étaient les Beech 200. L'activité transport des Beech 200 a augmenté de 240 heures par rapport à 2004. Ceci s'explique par le fait que certains vols effectués auparavant en Fokker 27 ont été faits cette année par plusieurs rotations de Beech 200. En 2005, 899,6 heures de vol ont été réalisées au profit de 1.882 passagers. Depuis le début de l'année 2006, les DASH 8 ont effectué 100,9 heures de transport, au cours desquelles ils ont transporté 950 passagers et 8 765 kilos de fret. Le principal organisme bénéficiaire de ces missions a été la Direction générale de la police nationale (DGPN). Votre Rapporteur spécial souhaiterait une **plus grande information du Parlement** en la matière dans le projet annuel de performance.

En matière de **gestion immobilière**, votre Rapporteur spécial s'étonne que le **schéma prévisionnel de stratégie immobilière** (SPSI) du ministère de l'Intérieur ne concerne par les locaux de la sécurité civile, selon la réponse au questionnaire budgétaire correspondante. Or ces SPSI, qui devaient être remis par tous les ministères au service France domaine le 31 mai dernier, ont justement pour objectif de dresser l'inventaire et de planifier les investissements immobiliers de l'ensemble des ministères.

La DDSC précise par contre qu'il est prévu de mettre en vente tous les sites de type abris, forts, blockhaus, tunnels affectés à la sécurité civile dans les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale. Ces sites destinés soit à la protection de la population, soit au stockage de matériels ou de vivres en cas de conflits ou de tension grave, ne présentent plus d'intérêt au plan de la défense. C'est ainsi que 70.765 m² sont actuellement vacants, dont 17.221 font l'objet d'une rétrocession à des tiers. Cela représente 22 sites : 2 sites n'ont pas été évalués, 7 sites ont été évalués à l'euro symbolique, 13 ont fait l'objet d'une évaluation, soit une valeur vénale actuelle globale d'un montant de 379.511 euros.

La DDSC confirme qu'elle ne gère pas les logements de fonction.

e) L'audit de modernisation sur la maintenance des aéronefs

Un audit de modernisation a été réalisé afin de réduire les coûts de la maintenance des aéronefs de la sécurité civile (Canadairs et hélicoptères)⁽¹⁾. La mission d'audit a noté que l'organisation actuelle, qui comporte une visite hivernale de tous les appareils, entraîne une importante perte de potentiel par rapport aux préconisations du constructeur. La décision prise récemment par le Gouvernement d'acquérir un douzième Canadair, qui entrera en service opérationnel pour la saison des feux 2007, apporte à la flotte de bombardiers d'eau

(1) Voir en annexe un résumé du rapport d'audit.

une souplesse supplémentaire et permettra de réexaminer les modalités de sa maintenance. Par ailleurs, des mesures sont prises afin de mieux connaître les coûts de maintenance en régie, de développer une culture de la productivité et d'établir un plan de progrès.

Votre Rapporteur spécial attache une importance particulière au **suiti** par la DDSC des préconisations du rapport d'audit.

II.- LA SÉCURITÉ CIVILE REPRÉSENTE EN FRANCE UN COÛT GLOBAL DE 5,6 MILLIARDS D'EUROS

A.- LA DIRECTION DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILES (DDSC) : « L'ÉTAT EST GARANT DE LA COHÉRENCE DE LA SÉCURITÉ CIVILE AU PLAN NATIONAL »

Rattachée au ministère de l'Intérieur, la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) est la structure centrale, responsable de la gestion des risques en France, qu'il s'agisse des accidents de la vie courante ou des catastrophes majeures. Placée sous l'autorité d'un préfet, haut fonctionnaire de défense, elle compte dans ses rangs 2.700 personnels civils et militaires répartis sur 60 sites, dont le siège d'Asnières-sur-Seine. Au quotidien, ils soutiennent l'action locale des sapeurs-pompiers, des bénévoles, des associations, des préfetures et des mairies.

Dans les situations d'urgence, ces personnels de compétences multiples agissent de concert avec les autres ministères, notamment ceux de la Défense, de la Santé, de l'Environnement et des Transports pour mobiliser les experts et les matériels spécialisés.

La DDSC s'articule autour de quatre pôles de compétences :

- les services opérationnels nationaux ;
- les sapeurs-pompiers et les autres acteurs du secours ;
- la gestion des risques ;
- l'administration et la logistique.

Le directeur de la défense et de la sécurité civiles s'appuie également sur trois entités spécialisées et un établissement public :

- l'inspection de la défense et de la sécurité civiles, au service des SDIS et des acteurs du secours ;

- la mission des relations internationales, dans un contexte géopolitique international complexe où aucun pays ne peut, faire face à une crise majeure ;

- le service du haut fonctionnaire de défense, chargé de coordonner les actions de défense civile pour tout le ministère de l'Intérieur ;

- l'école de formation des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), établissement public de l'État.

- Les services opérationnels

Pour soutenir les services territoriaux de sécurité civile, le ministre de l'Intérieur dispose des services opérationnels de la DDSC. Ils interviennent sur

l'ensemble du territoire français et contribuent aux actions internationales de secours, notamment dans le cadre du mécanisme communautaire de coopération renforcée dans le domaine de la protection civile.

Répartis dans 20 centres et 6 antennes, en métropole et outre-mer, les 307 démineurs ont trois missions principales : la neutralisation et la destruction des munitions des deux derniers conflits mondiaux ; la détection, la neutralisation et la destruction des objets suspects ; la sécurisation des voyages officiels et des grandes manifestations.

Chaque année, les 40 hélicoptères de la sécurité civile, mis en œuvre par 210 pilotes et mécaniciens sauveteurs, portent secours à 10.000 personnes. Implanté dans 21 bases en métropole et une en Guadeloupe, le groupement hélicoptère dispose à Nîmes d'un centre de formation des équipages et d'un centre de maintenance des appareils avec une cinquantaine de techniciens.

L'appui aérien à la lutte contre les feux de forêts est assuré par les avions de la base de Marignane. La sécurité civile dispose ainsi d'une flotte de 25 bombardiers d'eau (Canadair, Tracker et Dash 8) et de 3 avions de liaison et d'investigation. Les bombardiers d'eau effectuent, en moyenne, 10.000 heures de vol et 18.000 largages par an.

Les formations militaires de la Sécurité civile renforcent les sapeurs-pompiers territoriaux lorsque les circonstances exigent un appui ou une préparation particulière face aux risques. Ces sapeurs-sauveteurs, issus de l'arme du génie, sont notamment compétents dans les domaines des feux de forêts, des risques technologiques et de la recherche de personnes ensevelies. Basés à Nogent-le-Rotrou (28), Corte (2B) et Brignoles (83), les 1.500 hommes et femmes des unités d'instruction et d'intervention de la Sécurité civile (UIISC), participant également aux actions internationales de secours.

- La gestion des risques

Pour faire face aux catastrophes ou aux interruptions éventuelles de la vie nationale, la sous-direction de la gestion des risques de la DDSC s'applique à maîtriser les trois phases de la crise : la préparation, la réponse et le retour d'expérience. Dans ces domaines, elle anime et soutient le travail des représentants de l'État dans les zones de défense et dans les départements. Elle assiste le directeur de la défense et de la sécurité civiles dans sa mission de membre du comité exécutif du Conseil national de la sécurité civile.

En relation avec de très nombreux organismes, cette sous-direction analyse le risque, quelle que soit son origine (naturelle, technologique, nucléaire, pollution marine...). Elle assure, en propre, la prévention et les réglementations en matière d'incendie. Elle définit également le cadre de la planification des secours des mesures de défense civile ; elle s'investit dans l'information et la sensibilisation des populations aux risques et menaces, y compris les systèmes d'alerte. Active dans la politique nationale d'exercices de défense et de sécurité

civile, elle organise le retour d'expérience et contribue à assurer la formation à la gestion des risques et des opérations.

Enfin, elle assure la veille de sécurité civile en liaison avec les états-majors de zone de défense, les autres centres opérationnels nationaux et le centre d'information et de suivi de la commission européenne. Pour cela, elle met en œuvre en permanence le Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) et sur décision du ministre, la cellule interministérielle de suivi du ministre, la Cellule interministérielle de suivi des crises (CISC). C'est elle qui assure l'information du Gouvernement et qui répond aux demandes de renforts des préfets de zone ou des États étrangers en mobilisant les moyens appropriés, publics ou privés.

- L'administration et la logistique

La sous-direction de l'administration et de la logistique (SDAL) assure le suivi des personnels affectés à la DDSC. Elle prépare et exécute le budget de la mission *Sécurité civile*, conseille les services dans le domaine juridique et assure le soutien logistique, immobilier et informatique des services opérationnels de la sécurité civile, ainsi que du Centre opérationnel de gestion des crises (COGIC). Ces actions s'inscrivent dans le cadre des orientations fixées par le secrétaire général du ministère dans tous les domaines de la gestion du personnel, du budget, des marchés publics, de l'immobilier et de l'informatique.

Sur le plan logistique, le SDAL, comporte quatre établissements de soutien logistique et opérationnel (ESOL) basés à Méry-sur-Oise (95), Marseille-la-Valentine (13), Jarnac (16), Mort-Mare (54). Composées de 110 techniciens hautement qualifiés, ces unités constituent une arrière-garde logistique capable de répondre aux besoins particuliers des services opérationnels. Ils entretiennent le parc automobile et les matériels spécifiques des moyens nationaux. Ils gèrent sur 10.000 m² les stocks de la réserve nationale qu'ils peuvent acheminer n'importe où, en France, en cas de crise. Enfin, les spécialistes des quatre établissements étudient les moyens d'interventions des opérationnels. À ce titre, ils réalisent des équipements spécifiques, comme des stations de traitement d'eau ou des robots pour le déminage.

- Trois services spécialisés et un établissement public

L'inspection évalue périodiquement les SDIS et leur encadrement. Des missions d'enquête et de contrôle lui sont confiées notamment en cas d'accident de service. En son sein, des spécialistes sont également chargés de collecter et de rassembler des informations sur la nature des accidents et de proposer aux services les mesures permettant d'en limiter le nombre et la gravité.

La mission des relations internationales élabore et supervise des programmes de coopération bilatérale et multilatérale, en liaison avec la mission des affaires internationales du secrétariat général, les attachés de sécurité intérieure des ambassades et les établissements publics du ministère.

Le service du haut fonctionnaire de défense seconde le directeur au titre de ces fonctions. Il coordonne l'ensemble des actions de défense civile relevant du ministère de l'Intérieur, anime la planification de défense et s'assure de sa diffusion et de son appropriation au sein du ministère. Il met en œuvre les procédures de sécurité et de défense. Enfin, il veille à la sécurité des systèmes d'information de l'ensemble du ministère.

- Favoriser la définition de spécifications communes des matériels

Soucieuse de répondre aux exigences de sécurité et de santé publique imposées par la loi pour certains produits, dont les matériels et équipements de sécurité civile, la DDSC s'implique de plus en plus dans les travaux d'élaboration des normes nationales, communautaires et internationales. Au niveau européen ou international, des spécifications techniques ont été définies, afin de permettre aux industriels de répondre efficacement aux normes de sécurité.

Au niveau national, conformément aux recommandations de la circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1984 portant sur la référence aux normes dans la réglementation, de nombreux textes intègrent désormais les normes avec des degrés divers de contrainte. Les normes nationales s'attachent à respecter les spécifications des normes générales européennes correspondantes et précisent les performances réelles nécessaires aux services départementaux d'incendie et de secours, pour leur permettre de disposer de matériels et équipements conformes aux missions qui leur sont dévolues.

En complément, des notes d'information techniques sont élaborées par la DDSC concernant les performances des matériels et équipements utilisés par les sapeurs-pompiers français. Ces notes sont rédigées en étroite collaboration avec les fabricants et utilisateurs. La DDSC a adopté un processus de préconisation des matériels et équipements.

La préconisation d'un matériel ou équipement permet à l'utilisateur d'être assuré de son adéquation à la mission spécifique des services d'incendie et de secours français. Elle est prononcée par le ministre de l'Intérieur après avis de la commission des matériels de sécurité civile (créée par l'arrêté du 27 avril 1995) et de la commission des équipements de sécurité civile (créée par l'arrêté du 22 mai 1996) qui examinent les dossiers techniques fournis par les constructeurs et les procès-verbaux établis dans les centres d'essais reconnus par la direction de la sécurité civile. Le processus de préconisation qui inclut le contrôle des matériels selon des référentiels techniques se basant sur les directives, les normes et autres documents réglementaires devrait permettre une diminution sensible du nombre de modèles têtes de série et favoriser un effet d'échelle.

Compte tenu des observations qui précèdent, la certification subséquente qui est le contrôle de conformité des matériels et équipements précités, doit donc répondre, soit aux exigences essentielles d'une directive européenne, soit aux spécifications d'une norme européenne, sachant qu'elle ne garantit que des

niveaux minimaux de sécurité. De ce fait, l'implication de la DDSC dans les décisions prises à cet effet, est donc très forte dans les travaux d'élaboration de ces normes, en vue de préconiser des règles nationales plus contraignantes, le souci majeur, mis en exergue, étant la sécurité des personnes quelles qu'elles soient, des biens et de l'environnement.

- Les sapeurs-pompiers et les acteurs du secours

La sous-direction des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours de la DDSC est l'interlocuteur des SDIS. Selon la réponse au questionnaire budgétaire, **elle réunit et met à disposition les informations utiles à la gestion locale et au pilotage national de ces services. Elle assure le secrétariat de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS).**

Le programme *Coordination des moyens de secours* contient une action n° 2 intitulée *Coordination des acteurs de la sécurité civile*, où la DDSC est chargée de « *la définition des compétences et des niveaux de formation de l'ensemble des acteurs de la sécurité civile, notamment les SPV et SPP, ainsi que la préconisation technique des engins et matériels d'intervention* », de la « *gestion des officiers de SPP et SPV* » et de « *l'harmonisation nationale de l'organisation et du fonctionnement des SDIS* ».

Elle définit la doctrine d'emploi des 250.000 sapeurs-pompiers civils et militaires, qu'ils soient professionnels ou volontaires. Cette sous-direction arrête les référentiels de formation et habilite les écoles à délivrer les attestations de capacité. Elle anime les travaux de normalisation, de préconisation ou de spécification des équipements. La sous-direction a la responsabilité 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. Elle anime la politique nationale en faveur du volontariat des soldats du feu. Elle agréé les associations qui concourent à la sécurité civile et promeut le développement des réserves communales de Sécurité civile.

Au titre de la tutelle de l'ENSOSP, **la sous-direction concourt à l'élaboration du contrat d'établissement et à l'évaluation de ses performances.**

Votre Rapporteur spécial souligne l'étendue des attributions de la DDSC concernant les SDIS et les sapeurs pompiers, telle qu'elle vient d'être décrite. La DDSC revendique d'ailleurs la fonction de « pilotage national » des SDIS. Celle-ci est la conséquence de **l'article 1^{er} de la loi de modernisation de la sécurité civile** qui dispose que « *l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens.* »

Or la DDSC invoque trop souvent le principe de libre administration des collectivités territoriales pour leur renvoyer la responsabilité des décisions en

matière de dépenses. L'État faillirait à sa mission de maîtrise globale du système en se cantonnant à un rôle secondaire concernant les SDIS. Il est de la responsabilité de la DDSC d'assumer un « pilotage national » effectif des SDIS, notamment pour assurer la maîtrise des coûts. Or ce n'est pas le cas, car les dépenses des SDIS connaissent une augmentation qui est sans commune mesure avec l'évolution de leurs activités. **Votre Rapporteur se prononce pour un renforcement des activités de la DDSC en matière de pilotage des SDIS.** En outre, l'inspection de la sécurité civile, directement rattachée au ministère de l'Intérieur, pourrait renforcer ses missions de contrôle et d'audit sur les SDIS, en particulier sur la performance.

B.- LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE DOIT CONSTITUER UN VÉRITABLE OUTIL DE COORDINATION

Le document de politique transversale *Sécurité civile*, que le ministère de l'Intérieur a présenté au Parlement le 19 octobre 2006, décrit l'ensemble des politiques de l'État qui concourent à la sécurité civile : la prévention, la préparation des pouvoirs publics à la crise, la coordination des moyens de secours pendant la crise. Selon ce document, **quelque 902,4 millions d'euros seront consacrés en 2007 à la sécurité civile dans le budget de l'État.** Outre la mission *Sécurité civile* du ministère de l'Intérieur, y concourent les programmes *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* (ministère de l'Écologie), *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel* (ministère de l'Économie), *Météorologie* (ministère des Transports), *Veille et sécurité sanitaires* (ministère de la Santé), *Forêt* (ministère de l'Agriculture), *Sécurité est affaires maritimes*, *Administration territoriale* (ministère de l'Intérieur) et *Interventions territoriales de l'État* (Premier ministre).

Les documents de politique transversale (DPT), annexes budgétaires de couleur orange, sont définis par l'article 128 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2005, qui dispose que « *ces documents, pour chaque politique concernée, développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.* » Pour chaque politique transversale, un ministre chef de file, désigné par le Premier ministre, a la responsabilité de coordonner les activités de l'État relevant des différents programmes concernés, en vue de favoriser l'obtention de résultats socio-économiques communs. Le DPT a dès l'origine été conçu comme un instrument de coordination pour la définition et le pilotage de la performance, avec une harmonisation et la recherche d'une complémentarité des objectifs et indicateurs. Les prérogatives du ministre chef de file ne sont pas définies dans la LOLF et les ministères ont donc la liberté des modalités d'application. Le ministre chef de file pour le DPT *Sécurité civile* est évidemment le ministère de l'Intérieur.

Votre Rapporteur spécial regrette cependant la lecture particulièrement restrictive faite par ce ministère du rôle des DPT. Selon la DDSC, « *les DPT n'ont ni pour but ni pour effet direct de modifier l'organisation administrative existante. Ce sont des documents synthétiques et explicatifs qui peuvent certes mettre en évidence des complémentarités entre les actions de différents ministères, parfois masquées par le morcellement administratif et budgétaire, mais ce ne sont ni des textes normatifs ni des documents de programmation. La fixation des priorités reste du ressort de chaque ministre dans son domaine de compétence, sous réserve du rôle de coordination du premier ministre.* » Tout au plus la DDSC souligne-t-elle que l'« *on peut néanmoins espérer que le DPT Sécurité civile, en soulignant plus fortement cette année les objectifs partagés par plusieurs ministères, contribue, par un effet « pédagogique » auprès de tous les acteurs de la sécurité civile, à renforcer la coordination à tous les niveaux.* ».

Le DPT présenté pour 2006 avait paru limité à la simple juxtaposition des programmes ou actions des différents ministères concourant à la sécurité civile, sans réelle valeur ajoutée. Dans le présent projet pour 2007, la DDSC fait valoir la vraie réalité qui sous-tend la présentation du nouveau DPT, avec la recherche forte de synergie entre ses différents éléments. Il a fait l'objet d'échanges nourris, voire contradictoires (Écologie, Météorologie, Industrie...). **Si la DDSC revendique un rôle d'« animation » au travers de ce document, elle refuse toujours d'y voir l'occasion d'une coordination interministérielle.** Le DPT pour 2007 montre un effort certain pour individualiser et évaluer de façon fine, dans les actions et programmes des autres ministères, les dispositifs qui concourent à la sécurité civile. Cependant, il ne présente toujours pas de façon globale et cohérente, au-delà de la description des programmes et actions qui y concourent, la stratégie qui sous-tend la politique transversale de la sécurité civile. De même la lecture de ce document ne permet pas de se faire une idée sur la complémentarité des différents dispositifs (prévention et gestion des risques notamment). En outre aucune instance ministérielle n'est prévue à ce jour pour donner son aval aux priorités, objectifs et moyens de ce DPT.

Surtout, il manque dans ce DPT la plus grande partie des dépenses opérationnelles de sécurité civile, qui sont supportées par les SDIS. Votre Rapporteur spécial retient la **recommandation n° 2** de la mission d'audit du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) de mai 2006 : « *informer le Parlement sur le coût total de la mission Sécurité civile, y compris les sommes engagées par les collectivités territoriales au titre des SDIS* ». **Il propose donc d'inclure dans le DPT sur la sécurité civile des données détaillées sur les dépenses des SDIS.** Le DPT devrait également contenir des éléments d'information sur la façon dont la DDSC et les SDIS **mettent en place un système de gestion par la performance** sur l'ensemble du territoire national.

C'est pourquoi, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, votre commission des Finances a adopté un amendement tendant à préciser en ce sens le contenu de ce document (**amendement n° II-70**).

C.- LA CONFÉRENCE NATIONALE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS (CNSIS) DOIT DONNER AUX ÉLUS LOCAUX LES ÉLÉMENTS POUR S'OPPOSER À L'ACCROISSEMENT DES DÉPENSES

La question qui se pose est de savoir si le service public de la sécurité civile dans sa globalité est piloté ou pas.

La situation institutionnelle des services de secours en France est partagée entre l'État et surtout les collectivités territoriales. Jusqu'à la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, on avait une situation déséquilibrée où l'État prenait les décisions (règles relatives aux conditions de travail des sapeurs pompiers, spécifications techniques des matériels...), et les collectivités en supportaient les conséquences financières. L'exemple le plus frappant en a été la décision du Gouvernement, en décembre 2001, d'appliquer - sans concertation et sans se préoccuper des coûts - la législation nationale sur le temps de travail aux sapeurs pompiers professionnels.

Pour pallier ce manque, la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) a été créée par l'article 44 de la loi 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 services d'incendie et de secours, soit tous les textes intéressant les SDIS avant leur adoption. Les neuf représentants des sapeurs pompiers sont désignés pour trois d'entre eux, dont au moins un sapeur pompier volontaire par le président de la Fédération nationale des sapeurs pompiers de France et pour les six autres sur proposition des organisations syndicales représentatives de SPP. Ces dernières se trouvent donc majoritairement pour exprimer le point de vue des sapeurs pompiers. **Votre Rapporteur spécial s'interroge sur le risque que constitue ce type de représentation sur la surpondération des revendications catégorielles des personnels au détriment de l'intérêt général du service.**

Installée le 16 décembre 2004, la CNIS est présidée depuis le 25 mai 2005 par notre collègue le sénateur Éric Doligé, président du conseil général du Loiret, qui œuvre énergiquement pour lui donner sa dimension d'instance de concertation et de dialogue. La conférence nationale, qui s'est déjà réunie à 7 reprises et a rendu un avis sur 13 projets de textes réglementaires, a permis d'initier une régulation mais également de faciliter la mise en cohérence nationale des départements.

En application de son règlement intérieur, elle 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 au financement des SDIS avec les contingents communaux et celles relatives à la réforme du FAI ; enfin, une troisième qui sera chargée plus spécialement des questions relatives à la sécurité des sapeurs-

pompiers. Ces commissions spécialisées sont appelées à préparer le travail de la conférence plénière en examinant les documents élaborés par les services compétents du ministère et par les groupes de travail déjà mis en place sur les différents thèmes intéressant ces commissions, afin d'aider la CNSIS à rendre ses avis.

La commission spécialisée dans le domaine du financement des SDIS a été constituée et s'est réunie le 6 septembre dernier afin d'examiner la mise en œuvre des dispositions relatives à l'échéance 2008 (transferts des contingents communaux pour le financement des SDIS), ainsi que les pistes d'évolution du FAI. La commission Personnel, emploi et formation examine actuellement les conséquences des « accords Jacob »⁽¹⁾ sur les SPP. La troisième commission sera installée prochainement.

Ainsi commence à être rompu le tête-à-tête entre l'État et la profession, en associant les élus financeurs aux réflexions préparatoires sur les projets de loi ou d'acte réglementaire relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des SDIS. Un équilibre des rôles est en train de se chercher entre une **logique de copilotage**, parfois évoquée lors des premières réunions, et **la nécessité pour l'État de garantir la cohérence de la sécurité civile** au plan national, en conformité avec les missions que lui assigne la loi de modernisation du 13 août 2004.

Sous l'impulsion énergique de son président, la CNSIS a entrepris d'assurer effectivement sa fonction de consultation sur tous les projets de textes réglementaires. On peut citer les exemples récents de l'adaptation du grade de major et la revalorisation de la catégorie C.

Le projet de décret sur l'adaptation du **grade de major** de sapeur-pompier crée une voie nouvelle de promotion interne au choix, offerte aux adjudants pour devenir majors et aux majors pour devenir lieutenants. Il a demandé plus d'une année de concertation et de négociation entre les élus, les représentants du personnel et l'État. Il permettra, en distinguant une filière courte et une filière longue avec des quotas de promotion favorables et, dans certains cas, un avancement au choix, un meilleur accès des adjudants au grade de major. Alors que 100 postes de majors avaient été pourvus en 2005, ce sont 400 postes qui seront ouverts au concours et à l'examen en 2006. Il améliorera également, en raccourcissant les délais et en instituant un avancement au choix, les possibilités d'accès au grade de lieutenant pour les majors. Il a fait l'objet d'un avis favorable de la CNSIS en septembre 2006.

La revalorisation de la catégorie C, issue des « accords Jacob » signés en janvier 2006 par le ministre de la Fonction publique et trois organisations syndicales, pose le problème de l'alignement de la filière technique sur quatre grades. Une discussion approfondie est actuellement en cours à la CNSIS et au

(1) *Accords du 25 janvier 2006 sur la promotion professionnelle et l'amélioration des carrières, et sur l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique.*

CSFPT (Conseil supérieur de la fonction publique territoriale). En particulier la DGCL (Direction générale des collectivités locales) et la DDSC confrontent leurs expertises pour évaluer le coût des différentes options pour les collectivités.

Cette restructuration des carrières, en application de ces accords, a été engagée pour la fonction publique territoriale lors du CSFPT du 4 juillet 2006, et plusieurs textes ont été présentés lors de la séance du 27 septembre. En ce qui concerne les sapeurs pompiers professionnels (SPP), les premières orientations ont été débattues au sein de la CNSIS le 26 septembre et seront ensuite présentées au CSFPT, l'objectif étant que l'ensemble des décrets soient soumis à ces instances avant la fin de l'année 2006. Les solutions pouvant s'appliquer aux SPP non-officiers, dont le cadre d'emplois comporte aujourd'hui cinq grades, devront être examinées. Chez les SPP, les emplois sont liés statutairement à la détention d'un grade et de formations et il faut tenir compte de la technicité et du niveau requis pour exercer le métier, dangereux, de SPP. Cette réforme touche donc à la définition des emplois et plus largement à l'organisation des SDIS. Ainsi, la traduction des accords pourrait commencer par la fusion des deux premiers grades de SPP de 2ème et 1ère classe, que rien ne distingue au plan fonctionnel, cette mesure étant assortie d'un gain indiciaire pour tous les agents concernés.

À ce sujet, il faut noter le risque de conflit de compétence entre les deux instances que sont **la CNSIS et le CSFPT**. Le président du CSFPT, M. Bernard Derosier, a en effet tendance à estimer que l'instance qu'il préside a vocation exclusive à traiter des agents publics territoriaux, dont font partie les sapeurs pompiers. Un exemple récent l'illustre. Le CSFPT avait donné un avis favorable à un décret portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) à certains personnels de la fonction publique, dont les chefs d'agrès, les chefs d'équipe ou les chefs de groupe de sapeurs pompiers⁽¹⁾. La CSFPT n'avait pas consulté la CNSIS, alors même qu'il s'agissait d'une mesure dont le coût pouvait représenter de 20 à 30 millions d'euros pour les collectivités territoriales. À la suite d'une intervention du président de la CNSIS, les dispositions du décret relatives aux sapeurs pompiers ont été abrogées⁽²⁾. À l'issue d'une consultation au sein de la CNSIS, une solution a été trouvée pour consolider le bénéfice de la NBI aux adjudants chefs suivant un nouveau mode. La CNSIS a approuvé une nouvelle rédaction plus conforme à l'esprit initial, c'est-à-dire permettant de consolider juridiquement la NBI existante des adjudants chefs sans générer d'extension incontrôlée. En effet, les adjudants chefs bénéficiaient, depuis un décret de 1991, d'une NBI de 72 euros en raison de leur grade. Les règles actuelles de la NBI veulent que cette dernière soit attribuée en raison des fonctions exercées. C'est pourquoi il était nécessaire de rétablir, par un nouveau décret, cette NBI, en exprimant de la manière la plus précise possible les fonctions correspondant au grade d'adjudant-chef justifiant cette NBI. Le coût de la mesure ne devrait pas excéder un million d'euros pour l'ensemble des collectivités. Le nouveau décret

(1) Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.

(2) Décret n° 2006-951 du 31 juillet 2006 modifiant le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006.

est en cours de publication au journal officiel au moment de la rédaction du présent rapport.

La revalorisation de la catégorie C n'est qu'un des aspects de la mise en œuvre des accords « Jacob » du 25 janvier 2006 sur la fonction publique territoriale. Les travaux qu'un groupe de travail de la CNIS consacre à ces accords constitueront un test du bon fonctionnement de cette instance, s'agissant de décisions qui ont des répercussions financières importantes. Par ailleurs, le groupe de travail de la CNSIS sur le financement est très actif sur la réforme du FAI et sur le contrôle de l'évolution de dépenses des SDIS.

Votre Rapporteur spécial estime que **les conseils généraux doivent pouvoir s'adosser à une structure nationale pour être en mesure de répondre de façon argumentée aux sollicitations des SDIS**. On a vu que la DDSC doit renforcer ses actions en la matière. La CNSIS a également un rôle primordial à jouer. **Elle doit donner aux élus locaux les éléments pour s'opposer à l'accroissement des dépenses.**

Votre Rapporteur spécial ne nie pas les efforts entrepris par la CNSIS depuis son entrée en fonction il y a moins de deux ans. La CNSIS est encore en train de se mettre en place et de prendre ses marques. Mais il faut passer à la vitesse supérieure pour qu'elle remplisse effectivement son rôle vis-à-vis des collectivités territoriales. L'article 44 de la loi de modernisation de la sécurité civile dispose que : « *la Conférence nationale des services d'incendie et de secours est consultée sur les projets de loi ou d'acte réglementaire relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des services d'incendie et de secours. Elle peut émettre des vœux.* » Certes, le ministre de l'Intérieur s'est engagé à suivre ses avis. Votre Rapporteur spécial estime néanmoins que la CNSIS ne peut établir un rapport de force suffisant, dans l'ensemble des acteurs de la sécurité civile, que si la loi impose une **consultation obligatoire avec avis conforme**.

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

1.- L'activité des SDIS est relativement stable

Les tableaux présentés en annexe n° 3 au présent rapport montrent l'activité des SDIS et son évolution depuis 10 ans. Les SDIS ont effectué **3,6 millions d'interventions en 2005**. Ils en avaient effectué **3,8 millions en 1999**, année de la tempête, et **3,3 millions en 1995**. Cette activité est donc **relativement stable dans le temps**, avec des pics et des creux liés aux événements climatiques (tempête, sécheresse, inondations).

Les statistiques précédentes montrent que **la lutte contre les incendies ne représente que 10 % du nombre des interventions**. Cette donnée est relativisée par le fait que la lutte contre les incendies nécessite plus d'hommes et une durée

d'intervention souvent plus longue que les secours à victime. Ceux-ci, de leur côté, représentent 60 % du nombre des interventions, le reste concernant notamment les accidents de la circulation (9 %) et la protection des biens (7 %). Il faut en outre se rappeler **qu'en matière d'incendie de forêt la sécurité est essentiellement assurée par les moyens aériens** ; c'est dans les premières minutes après la déclaration d'un feu que l'on peut agir avec efficacité, et les moyens aériens sont souvent les plus adaptés.

2.- Les dépenses des SDIS continuent pourtant à augmenter fortement

Les dépenses des SDIS sont récapitulées dans le tableau suivant :

LES DÉPENSES DES SDIS

(en millions d'euros)

| | Dépenses de fonctionnement | Dépenses d'investissement | Total | Évolution annuelle (en %) |
|--------------|----------------------------|---------------------------|----------|---------------------------|
| CA* | | | | |
| 1996 | 968,1 | 285,54 | 1.253,64 | |
| 1997 | 1.066,87 | 273,56 | 1.340,43 | 6,92 |
| 1998 | 1.173,9 | 309,49 | 1.483,39 | 10,67 |
| 1999 | 1.477,27 | 315,86 | 1.793,13 | 20,88 |
| 2000 | 2.046,13 | 382,43 | 2.428,56 | 35,44 |
| 2001 | 2.463,85 | 519,93 | 2.983,78 | 22,86 |
| 2002 | 2.589,38 | 666,37 | 3.255,75 | 9,11 |
| 2003 | 2.806,83 | 667,64 | 3.474,47 | 6,72 |
| 2004 | 2.898,99 | 708,96 | 3.607,95 | 3,84 |
| BP ** | | | | |
| 2005 | 3.397,61 | 1.063,87 | 4.461,48 | 23,66 |
| 2006 | 3.611,11 | 1087,9 | 4.699,01 | 5,32 |

* Compte administratif

** Budget primitif

Source : comptes administratifs et budgets primitifs des SDIS.

En dix ans, de 1996 et 2006 les dépenses des SDIS ont augmenté de 275 %. Certes entre 1996 et 2001, une part importante de l'augmentation provient de l'intégration, dans les budgets des SDIS, des dépenses antérieurement supportées par les communes et leurs regroupements. Votre Rapporteur spécial constate cependant que, **depuis 2001**, date de fin de mise en place de la départementalisation, **les dépenses des SDIS ont augmenté de 57,5 %**, soit une **augmentation annuelle moyenne de 9,5 % sur les cinq dernières années**. **L'augmentation a été encore de 5,3 % entre 2005 et 2006, selon les budgets primitifs votés par les conseils généraux.**

En moyenne nationale, sur la base des budgets primitifs, **les dépenses des SDIS représentent 83 euros par habitant en 2006**. Cette dépense par habitant s'élève à **146 euros en Corse du Sud** ou à **135 euros dans le Lot ou le Gard**. À

l'opposé, elle s'élève à **46 euros dans l'Aube** et **54 euros dans l'Orne et la Mayenne**.

Les budgets primitifs des SDIS sont, en règle générale, largement surévalués par rapport aux comptes administratifs, et il s'agit d'un vrai problème de pilotage de la définition des budgets primitifs. La conséquence en est malheureusement un surcroît de fiscalité, et *in fine* une trésorerie inutilisée dont l'affectation ou le report sont de la compétence des présidents de conseil d'administration des SDIS.

Les budgets des SDIS comportent trois grands postes de dépense : le personnel, le casernement et les équipements. Concernant les dépenses de **personnel**, les rémunérations dépendent directement des décisions des conseils généraux, avec des planchers très éloignés de la réalité.

Deuxième poste de dépense des SDIS, **le casernement est celui qui augmente le plus rapidement ces dernières années**. On assiste dans plusieurs SDIS à des équipements de casernement parfois injustifiés. Aucune mutualisation interdépartementale n'est envisagée dans aucun département, même pour couvrir des zones limitrophes ou à cheval sur plusieurs départements.

L'équipement, troisième poste de dépense des SDIS, pose, comme on le verra, les questions de la mutualisation de l'utilisation des matériels et de l'optimisation des procédures d'achats.

3.– Les communes participent encore au financement des SDIS

Le financement des SDIS est prévu par l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales (CGCT) à partir des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des départements. Aux termes de cet article, il appartient au conseil d'administration du SDIS de fixer le montant des contributions des communes et des EPCI. S'agissant des contributions du département, la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a apporté une modification importante : elle permet désormais au conseil général de fixer lui-même le montant de sa contribution au budget du SDIS, au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles au cours de l'année à venir, adopté par le conseil d'administration de celui-ci.

Par ailleurs, pour maîtriser une évolution jugée trop forte de la dépense, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a prévu des dispositifs modérateurs :

– la limitation, à compter des exercices suivants la promulgation de la loi précitée du 27 février 2002, du montant global de ces contributions au niveau atteint à l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation ;

– la suppression des contributions communales à compter du 1er janvier 2006, échéance reportée au 1er janvier 2008 par la loi de modernisation de la sécurité civile, et leur remplacement par un prélèvement opéré sur la dotation forfaitaire et la dotation d'intercommunalité. Les conditions de la mise en œuvre de ces dispositions font actuellement l'objet d'une expertise par les directions concernées du ministère de l'Intérieur.

En application de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux SDIS, qui a tracé le cadre juridique de la gestion départementalisée des moyens de secours humains, matériels et financiers des SDIS, les transferts obligatoires ont été effectués dans un délai de cinq ans, et sont donc effectifs depuis le 4 mai 2001. Le coût de la gestion unique de ces services à l'issue du processus de départementalisation apparaît donc pour la première fois pour l'ensemble des départements dans les budgets primitifs des SDIS pour l'année 2002.

Le tableau suivant retrace le montant des contributions versées aux SDIS par les différentes collectivités de 2000 à 2006 :

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS VERSÉES AUX SDIS

| Année | Département | Communes +EPCI | Total | Département (en %) | Communes +EPCI (en %) | Évolution Département (en %) | Évolution Communes +EPCI (en %) | Évolution du total (en %) |
|-------|---------------|----------------|---------------|--------------------|-----------------------|------------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| 2000 | 893.561.725 | 1.166.657.488 | 2.060.219.214 | 43,37 | 56,63 | 14,91 | 78,72 | 44,03 |
| 2001 | 992.080.045 | 1.417.785.635 | 2.409.865.680 | 41,17 | 58,83 | 11,03 | 21,53 | 16,97 |
| 2002 | 1.146.564.878 | 1.533.586.686 | 2.680.151.564 | 42,78 | 57,22 | 15,57 | 8,17 | 11,22 |
| 2003 | 1.338.634.382 | 1.552.974.106 | 2.891.608.488 | 46,29 | 53,71 | 16,75 | 1,26 | 7,89 |
| 2004 | 1.492.905.557 | 1.583.348.431 | 3.076.253.988 | 48,53 | 51,47 | 11,52 | 1,96 | 6,39 |
| 2005 | 1.671.153.626 | 1.614.695.633 | 3.285.849.259 | 50,86 | 49,14 | 11,94 | 1,98 | 6,81 |
| 2006 | 1.848.444.495 | 1.644.825.099 | 3.493.269.594 | 52,91 | 47,09 | 10,61 | 1,87 | 6,31 |

Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles.

4.– La mutualisation des moyens des SDIS est encore embryonnaire

- Les EPIDIS

La coopération entre les SDIS a certes toujours existé, mais elle est toujours restée, soit limitée aux crises graves (colonnes de renfort..), soit limitée aux zones limitrophes, soit marginale (formation, prêt de matériels, marchés groupés de véhicules ou d'habillement...).

La loi de modernisation de la sécurité civile a donné aux SDIS la possibilité de créer un **établissement public interdépartemental d'incendie et de secours (EPIDIS)**.

Les articles L. 1424-51 à L. 1424-57 du CGCT ainsi créés par la loi permettent la constitution de ces EPIDIS sans attendre de texte d'application, dans la mesure où, d'une part, l'article L. 1424-58 dispose que « *les modalités d'application des dispositions de la présente section sont déterminées en tant que*

de besoin par décret en Conseil d'État », et où d'autre part, les huit articles de la section nouvelle sont très détaillés et semblent suffisants. Parmi les diverses compétences attribuées aux EPIDIS par l'article L. 1424-52, les domaines principaux susceptibles de favoriser l'action des SDIS semblent être la formation et l'organisation de marchés groupés, de façon à parvenir à une mutualisation des coûts.

Pour autant, cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre. Seul un premier accord de partenariat a été signé le 15 juin 2006 entre les SDIS du Bas-Rhin et du Haut-Rhin afin de définir les instruments utiles à la création éventuelle d'un EPIDIS. Les raisons d'une telle situation peuvent tenir au fait que les SDIS sont actuellement en cours d'achèvement de la phase de départementalisation incluant les transferts des personnels et des biens. De plus, la création de l'EPIDIS nécessite un consensus entre les SDIS qui le constituent d'une part sur le choix des compétences et attributions et d'autre part sur la constitution de l'équipe de direction de l'établissement. Par ailleurs, de nombreux élus s'interrogent sur un éventuel alourdissement des structures et un dessaisissement de leurs compétences. D'autre part il faut noter que les départements du sud-est, qui étaient déjà regroupés au sein de l'Entente interdépartementale pour la protection de la forêt méditerranéenne, sont concernés par l'établissement public spécifique institué par l'article 63 de la loi de modernisation de la sécurité civile, codifiée aux articles L. 1424-59 à L. 1424-68 même code.

La loi a simplifié les procédures de création d'EPIDIS, en supprimant les contingences géographiques et en couvrant l'ensemble des domaines de gestion. En tout état de cause, afin de faciliter la création d'EPIDIS, la DDSC se positionne en soutien, notamment juridique, des acteurs locaux, et un message explicatif a été adressé à tous les SDIS en mai 2006.

Certes, votre Rapporteur spécial reconnaît que l'on est dans le champ de la libre administration de collectivités et que l'institution des SDIS est encore « jeune ». Mais il estime cependant que **l'augmentation budgétaire des SDIS ne permet pas d'attendre et qu'il faut agir vite.**

Pour votre Rapporteur spécial, la vraie question est de savoir quelles sont les actions que l'État est prêt à entreprendre pour inciter les SDIS à la mutualisation. À cet égard on pourrait envisager la possibilité **d'utiliser le FAI comme levier afin d'inciter les SDIS à l'interdépartementalité.** Dans son rapport de 2004, la Cour des comptes avait critiqué le saupoudrage des crédits du FAI. La réforme en cours du FAI pourrait en faire un instrument d'orientation nationale, où l'interdépartementalité pourrait constituer un des critères. L'État ne financerait plus que des investissements des groupements interdépartementaux. Les 118 millions d'euros d'AE mis dans le projet de communication ANTARES, via le FAI, en sont une première illustration. Mais il faut savoir qu'actuellement moins de 2 % des investissements en matériel ou équipement (hors bâtiment) sont acquis de façon interdépartementale. A contrario, le BSPP utilise à bon escient l'UGAP (Union des groupements d'achat publics) pour ses achats.

À titre de comparaison, en Belgique, les procédures d'achat s'effectuent exclusivement au niveau national. L'État agrège d'abord les intentions d'achat et passe ensuite les appels d'offre. Il s'agit pourtant d'un pays à structure fédérale. Les communes ont le choix soit d'effectuer leurs acquisitions par l'intermédiaire de la structure centrale, avec évidemment des coûts réduits, soit de rester autonome, mais en en payant le prix.

Or les SDIS continuent d'acheter auprès de petits fournisseurs et en fonction de cahiers des charges spécifiques. On estime que **des économies de 20 % à 25 %** sont possibles par ces procédures de mutualisation. Sur un total estimé à **plus de 350 millions d'euros par an**, les élus locaux se priveraient ainsi chaque année de **l'équivalent d'un FAI (70 millions d'euros)**. La situation actuelle **prive en outre la France d'un véritable politique industrielle**, par exemple par rapport à nos concurrents espagnols ou allemands. Les équipementiers français n'ont pas la taille critique, et, faute de créer un ou deux gros acteurs français par concentration, ne sont pas à l'abri d'une OPA étrangère.

La DDSC édicte déjà des référentiels et normes techniques relatives aux différents types de matériels et d'équipement. Le problème est que les SDIS les considèrent comme des normes minimales et que dans leurs commandes aux fournisseurs, ils rajoutent des spécifications.

Votre Rapporteur spécial estime donc nécessaire de poser la **question de l'agrégation des achats dans notre pays**. La libre administration des collectivités produit les effets que l'on sait sur l'inflation des coûts. On pourrait alors imaginer la **constitution d'un ou deux EPIDIS spécifiquement chargés de l'acquisition des matériels et équipement** des SDIS. Faute de quoi, il faudrait envisager la création d'un EPA étatique...

- La coopération entre pays méditerranéens dans la lutte contre les feux de forêt

Les départements méditerranéens avaient connu, lors de la campagne feux de forêts de 2003, des risques d'une intensité exceptionnelle. L'importance des sinistres qui s'étaient développés, notamment dans le département du Var et en Corse, avait nécessité de recourir à l'aide internationale. Des moyens aériens italiens, espagnols, grecs, allemands étaient intervenus ponctuellement pour renforcer le dispositif français, des hélicoptères avaient été mis à disposition par la Russie en application d'un accord de coopération durant la deuxième partie de l'été.

Malgré son importance, l'apport de ce concours n'avait pas toujours été jugé optimal, du fait de procédures de mobilisation et d'engagement insuffisamment préparées. Un exercice a donc été organisé en avril 2004 dans le département des Bouches du Rhône dans le cadre de la coopération entre États membres de l'Union Européenne. Mettant en œuvre le mécanisme renforcé de protection civile institué par le conseil de l'Union Européenne du 23 octobre 2001,

il a donné lieu à l'activation du centre d'information et de suivi de l'Union à Bruxelles et à l'interconnexion avec les centres opérationnels nationaux et à la mobilisation des moyens de secours de huit pays européens qui sont intervenus en renfort du dispositif national.

Cet exercice a ainsi permis de tester les conditions d'acheminement d'équipes spécialisées et de moyens aériens, les chaînes de commandement, la coordination de l'engagement sur le terrain des moyens des états membres et de définir les modalités d'intégration des renforts au dispositif mis en place localement. La possibilité de faire intervenir au sein d'une même noria des appareils de même type venant de pays différents dans le respect des règles de sécurité a notamment été validée à l'occasion de cette manifestation. Cette expérience a donc permis de confirmer l'intérêt de mutualiser dans les situations opérationnelles difficiles les moyens nationaux, soit en application d'accords bilatéraux, soit dans le cadre du mécanisme européen de protection civile.

À l'heure actuelle, la France est liée par des accords, traités ou conventions de coopération en matière de sécurité civile avec plus d'une vingtaine de pays. S'il n'existe pas d'accord portant spécifiquement sur les feux de forêts, certains accords prévoient la conclusion d'arrangements administratifs portant sur la gestion particulière de ce risque. Ainsi, s'agissant des pays concernés par le risque d'incendie de forêts, des accords de coopération dans le domaine de la sécurité civile ont été signés avec le Portugal, l'Espagne, le Maroc et l'Italie (et sont en cours de négociations avec certains autres pays méditerranéens tels que la Croatie, la Grèce et la Turquie).

Afin de préciser les modalités pratiques et techniques de ces accords dans le domaine spécifique de la lutte contre les feux de forêts, des arrangements administratifs relatifs à la coopération en matière d'incendies de forêts et/ou à l'emploi des moyens aériens bombardiers d'eau ont été signés avec l'Italie et le Portugal et sont en cours de négociations avec l'Espagne et la Grèce. S'agissant de l'emploi des moyens aériens bombardiers d'eau, ces textes détaillent :

- la délimitation des zones d'action ;
- es modalités et les conditions pratiques et juridiques de l'intervention ;
- les prescriptions techniques ;
- les modalités de prise en charge financière de l'intervention.

En outre, en octobre 2005, le ministre de l'Intérieur a proposé au Haut Représentant pour la Politique étrangère et de Sécurité commune l'engagement d'une réflexion sur la mutualisation des moyens de lutte contre les incendies.

Afin d'anticiper la mise en place d'une Force d'intervention rapide européenne (FIRE) de réponse aux catastrophes dont le dispositif fait actuellement l'objet de discussions et d'établir très rapidement une véritable cohérence opérationnelle entre les pays concernés par des risques identiques, l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal ont décidé de travailler ensemble dès l'été 2006 pour

intervenir conjointement en cas de catastrophe. La « FIRE 4 » doit intervenir principalement sur les tremblements de terre (recherche et sauvetage), les inondations et les feux de forêts.

Cette formalisation d'une force d'intervention rapide européenne s'appuyant sur la mutualisation de moyens des pays membres de l'Union apparaît préférable à la constitution d'une unité européenne spécifique dont la gestion opérationnelle s'avérerait plus coûteuse et moins souple.

Depuis l'été 2003, s'il n'a pas été nécessaire de recourir en France à l'aide internationale, mais les moyens aériens français sont intervenus au Portugal (en 2004 et 2005), en Espagne (en 2005 et 2006), au Maroc (en 2004 et 2006).

5.— La coordination entre les différents acteurs de secours devrait être renforcée

- Le développement des plates-formes communes « 15-18 »

Une enquête effectuée par la DDSC en début d'année 2006 a fait apparaître que 10 départements avaient mis en place une plate-forme commune de réception des appels d'urgence « 15-18 » (SAMU - pompiers) ; il s'agit de l'Ain, de l'Ariège, de l'Aude, du Cher, de la Corrèze, du Lot et Garonne, du Maine-et-Loire, du Puy de Dôme, de la Haute Savoie et du Vaucluse. Ces plates-formes communes reçoivent également le numéro d'appel d'urgence européen « 112 ».

20 SDIS ont fait par ailleurs connaître que la plate-forme commune était en projet : les Alpes-maritimes, l'Ardèche, le Cantal, la Charente-Maritime, la Corse du Sud, le Gard, le Gers, l'Indre, l'Indre et Loire, l'Isère, la Loire, la Manche, le Pas de Calais, les Pyrénées-Atlantiques, les Pyrénées-Orientales, la Saône et Loire, la Seine et Marne, le Tarn, les Vosges et l'Essonne.

La plate-forme d'Indre-et-Loire est en construction, les autres projets sont à différentes phases d'élaboration mais certains (Gers, Vosges) devraient être réalisés très rapidement.

Cette enquête n'a porté que sur l'aspect quantitatif de la mise en place des plates-formes communes « 15-18 ». Toutefois, le rapport de la mission inter inspections IGA/IGAS sur le « secours à personne » rendu en juin 2006 préconise une analyse qualitative que la DDSC engagera en 2007.

Votre Rapporteur spécial appelle de ses vœux un **développement plus rapide de ces plates-formes communes**, qui limitent les redondances et permettent une meilleure allocation de moyens des **SAMU et des pompiers**.

- Les conventions entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers privés

Les secours nécessitent ou impliquent parfois, séparément ou conjointement l'intervention d'autres services publics ou délégataires de service public (SAMU, police, gendarmerie, direction départementale de l'équipement, sociétés concessionnaires d'autoroutes, direction départementale de l'agriculture et de la forêt, direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement...) ou de professionnels, personnes physiques ou morales dont l'activité relève du secteur privé (médecins libéraux, garagistes, entrepreneurs de travaux publics, entreprises de transport, associations de secourisme...).

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 CGCT 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.

Les actions des SDIS en matière de secours à personne sont régies essentiellement par les articles L. 1424-2, L. 1424-42, R. 1424-24, R. 1424-42, du CGCT. L'article L. 1424-2 fixe les missions des SDIS : *« Les SDIS sont chargés de la prévention, de la protection, et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés ... aux secours d'urgence. Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes : ...4) les secours d'urgence aux personnes victimes d'accident, de sinistres ou de catastrophes ainsi qu'à leur évacuation. »*

Le secours à victime n'est donc pas une mission spécifiquement confiée aux SDIS mais à laquelle ils concourent avec les autres services et professionnels concernés ; elle représente toutefois plus des 2/3 de leurs activités. 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.

Le secours à victime, hors accidents de circulation, représente en nombre d'interventions une part importante (62 %) et croissante (+8% entre 2004 et 2005) de l'activité des SDIS. Par contre, une nouvelle ventilation des interventions déclinée en terme de sollicitation des effectifs (durée en homme/heure des interventions), sur un échantillon de 29 départements, fait apparaître que cette mission ne représente que 46 % de l'ensemble des opérations. Cette étude permet de mieux appréhender l'activité des services et sera poursuivie dans les prochaines années.

Les conventions entre SAMU, SDIS et transporteurs sanitaires privés sont établies selon les dispositions de la circulaire Intérieur-Santé du 29 mars 2004 relative à leur rôle respectif dans l'aide médicale urgente. Cette circulaire réaffirme que chaque service reste maître de ses moyens, détermine une meilleure répartition des compétences. Elle renforce la coopération inter-services pour créer les conditions d'une véritable synergie, et prévoit la passation de conventions tripartites entre les acteurs.

Le groupe d'appui national, prévu par la circulaire du 29 mars 2004, constitué de deux représentants du ministère de l'Intérieur et deux représentants du ministère de la Santé est intervenu 6 fois (dont une fois avec déplacement sur le terrain) afin d'éclairer, à la demande des préfets, des situations de blocage locales. À la fin du premier semestre 2006, 39 conventions ont été officiellement signées, 20 devraient être signées dans les prochains mois. **Votre Rapporteur spécial estime que, pour des raisons d'efficacité autant que de coût, tous les départements devraient envisager la conclusion rapide d'une telle convention.**

La **prise en charge** par les établissements de santé siège des services d'aide médicale d'urgence des transports réalisés par les moyens des SDIS en raison de l'indisponibilité des transporteurs sanitaires privés, est prévue par l'article L. 1424-42 du CGCT et les circulaires conjointes Intérieur-Santé du 1^{er} octobre 2003 et du 3 janvier 2005. Ces textes prévoient l'établissement d'une convention spécifique entre les SDIS et les établissements de santé. Selon un recensement effectué en début 2006, 60 SDIS ont signé une belle convention.

Le second alinéa de l'article L. 1424-42 précité précise que les modalités de cette prise en charge conventionnelle sont déterminées par un arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre chargé de la sécurité sociale. En l'attente de la parution de ce texte, un montant forfaitaire pour chaque intervention était fixé par circulaire (90 euros en 2003 et 2004, 92 euros en 2005). Sur ces bases, les SDIS ont été indemnisés à hauteur de 14 millions d'euros en 2003, 11 millions d'euros en 2004 et 12.4 millions d'euros en 2005.

Un projet d'arrêté, élaboré par la DDSC, est en cours de validation par la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du ministère de la Santé, qui a déjà fait connaître son avis favorable sur les orientations proposées. Après concertation des différents partenaires concernés, le texte en attente depuis 2002 pourrait être cosigné très prochainement, offrant ainsi aux conventions départementales une assise réglementaire mieux élaborée.

M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, a déclaré le 7 octobre dernier, lors du congrès des sapeurs pompiers de France : *« il faut bien reconnaître que, pour des raisons de facilité, les SDIS sont sollicités parfois trop souvent pour effectuer des transports sanitaires qui ne relèvent pas de leurs missions d'urgence mais de la compétence des ambulanciers privés. Je suis personnellement intervenu auprès du ministre de la Santé pour que cette difficulté soit réglée. Ainsi la CNSIS vient d'approuver un arrêté cadre, attendu depuis 3*

ans, qui en respectant le principe de libre conventionnement, apportera aux SDIS une revalorisation très substantielle (+ 14 %) de la prise en charge de ces missions. »

Votre Rapporteur spécial se réjouit de l'entrée en vigueur prochaine de cet arrêté, qui formalisera des dispositions, notamment sur les barèmes de remboursement, qui jusqu'à présent étaient contenues dans des circulaires administratives. Cette formalisation devra être la base d'une application plus systématique et plus claire des remboursements en la matière.

- La prise en charge des interventions de secours intervenues sur les réseaux autoroutiers

Sur les 92 départements de métropole (hors départements 75, 92, 93, 94), 69 sont traversés par un réseau autoroutier concédé. Tous les SDIS de ces départements ont conclu une convention avec les sociétés gestionnaires concernées, conformément à l'article L. 1424-42 du CGCT, et selon les dispositions de l'arrêté du 7 juillet 2004. 60 SDIS ont répondu à une enquête effectuée au mois d'août 2006. Pour 2005, 9.418 interventions ont été dénombrées, faisant l'objet de remboursements pour un montant de 3.028.779 euros. Pour le premier semestre 2006, le nombre de missions est de 5.601 et le montant de prise en charge s'élève à 1.516.077 euros.

6.– Les SDIS n'ont pas encore pris le tournant de la gestion publique par la performance

Le constat unanime est que **le système financier des SDIS est peu performant**. Les raisonnements sont trop souvent fondés sur la définition des besoins, sans prendre suffisamment en compte la contrainte financière. **Tout l'élan de modernisation de la gestion publique, entrepris au niveau de l'État par la LOLF, n'a pas encore pénétré les SDIS.**

Le rapport public de la Cour des comptes de 2004 sur les SDIS évoquait plusieurs voies de progrès relevant de la responsabilité de l'État dans le système français de sécurité civile tel qu'établi désormais, par la loi de modernisation de 2004. Au premier rang des recommandations de la Cour figuraient les améliorations des outils d'évaluation mis en œuvre par la DDSC. À la suite de l'adoption de la loi de modernisation, il est apparu nécessaire pour l'État de disposer de plus de visibilité afin d'assurer sa mission première qui consiste à garantir la cohérence nationale. De plus, il convenait de mettre à la disposition des élus locaux, désormais étroitement associés aux prises de décisions au sein de la CNSIS, des outils de rationalisation de la gestion de l'établissement public.

Dès 2005, sur la base des recommandations de la Cour, la DDSC a décidé la mise en œuvre d'un outil unifié et moderne de recueil et de traitement de l'information statistique relative aux SDIS, dénommé « **Infodis** ». Cet outil, pleinement opérationnel depuis fin 2005, a permis de récolter pour chaque

département, 1.400 données élémentaires. Au delà, l'exploitation de ces données a fortement évolué autour de deux axes :

– le traitement des données a été réorienté en direction de l'élaboration de véritables indicateurs permettant selon une grille d'analyse unifiée (la strate d'appartenance des SDIS) d'offrir un étalon de comparaison qualitative des actions des établissements publics locaux. À titre d'exemple, la Cour regrettait dans son rapport précité que ne soient pas mis en œuvre les moyens mobilisés et le temps consacré lors d'une intervention. L'édition 2006 (données 2005) des statistiques produites par la DDSC intègre désormais cet indicateur qui a sensiblement modifié les conclusions des années antérieures (notamment en relativisant l'impact du secours à personne sur les ressources des SDIS) et qui dès 2006 évoluera encore pour devenir un véritable outil de comptabilité analytique intégrant la totalité des coûts ;

– par ailleurs et afin d'unifier les référentiels utilisés tant au niveau de l'administration centrale que des administrations déconcentrées, la DDSC a noué un partenariat (convention d'échange de données) avec la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). S'agissant des ratios financiers, les outils utilisés par la DDSC et la DGCP pour l'analyse des comptes administratifs 2005 seront unifiés et exploités en commun dès l'automne 2006 et feront l'objet, tout comme les statistiques 2006 précitées, d'une mise à disposition la plus large et la plus transparente *via* le site Internet du ministère.

Cet outil désormais opérationnel a déjà permis de remédier à certaines imperfections puisqu'il a notamment permis, s'agissant des schémas directeurs d'analyse et de couverture des risques (SDACR), de compenser le caractère tardif de leur réalisation dans les départements, puisqu'à ce jour seuls deux départements (Orne et Lozère) ne disposent pas de SDACR et qu'une quarantaine de départements ont d'ores et déjà engagé la phase d'actualisation et de révision de leur schéma initial. Ainsi, cet outil paraît de nature à offrir des référentiels unifiés permettant à l'ensemble des décideurs locaux d'adosser leurs choix sur des indicateurs nationaux ou locaux mieux harmonisés, et dès lors, d'aider les membres de la CNSIS. **Votre Rapporteur spécial se félicite de ces travaux statistiques ;** il appelle de ses vœux leur continuation et leur développement, notamment en vue de la **constitution d'indicateurs et de ratios harmonisés de comptabilité analytique et de contrôle de gestion, permettant aux SDIS de se comparer entre eux.**

À titre d'exemple, les statistiques sur les centres de traitement des appels (CTA) montrent des différences très importantes entre les départements. **Ainsi 18 SDIS reçoivent moins de 75 appels par jour et par poste opérateur, alors que 15 SDIS reçoivent plus de 400 appels par jour et par poste opérateur,** la moyenne nationale se situant entre 110 et 180 appels par jour et par poste opérateur, selon les catégories de SDIS⁽¹⁾. Votre Rapporteur spécial note l'utilité

(1) Statistiques des Services d'incendie et de secours, édition 2006, page 35 (<http://www.interieur.gouv.fr>).

de ce type de statistiques, qui permet de se poser la question de l'éventualité de sureffectifs ou de sous-productivité de certains CTA.

Votre Rapporteur spécial estime que **des référentiels d'intervention type pourraient être développés et proposés aux SDIS**, pour définir les moyens à mettre en œuvre en fonction des demandes d'intervention. Une **codification** pourrait être entreprise en ce sens. La DDSC précise que **ce sont les SDACR, élaborés au niveau départemental seulement, qui décident de l'adaptation des moyens aux besoins**. Il n'y a donc pas de référence nationale. M. Hubert Frémy, vice-président du SDIS du Loiret, a expliqué à votre Rapporteur spécial que les SDACR sont très différents les uns des autres. Il n'y a pas de méthodologie commune. Sans classification commune, qui ne peut provenir que des travaux de la DDSC, les SDACR ne sont pas comparables. La bonne méthode serait de partir des risques possibles, et de redistribuer les moyens en conséquence. Ainsi on se rendrait compte des secteurs où des centres de secours sont en concurrence les uns avec les autres.

La DDSC répartit les SDIS en cinq grandes catégories, en fonction de la population, du budget et des effectifs de sapeurs pompiers. Elle précise que cette catégorisation permet aux SDIS de se comparer avec les autres SDIS de la même importance. La possibilité d'établir un classement en fonction des risques avait fait l'objet d'une réflexion, mais n'avait pas été retenue, compte tenu de la diversité de ces risques et de la difficulté de les quantifier. Votre Rapporteur spécial estime que la catégorisation actuelle, qui *grosso modo* est représentative de la taille du SDIS, est d'une utilité limitée pour servir à l'analyse de la performance. Les grands départements ont une très forte probabilité d'avoir un grand SDIS... **Il propose de reprendre les travaux pour tenter de catégoriser les SDIS en fonction des risques encourus**, de façon simple, par exemple les zones de montagne, les zones maritimes, les zones à risque d'incendie, les zones à risque NRBC, les zones à haute densité urbaine, etc. En particulier il serait alors possible de comparer les moyens mis en place en face des risques : nombre de casernes, stock de matériel roulant, effectifs de sapeurs pompiers...

Au-delà, c'est **l'implémentation d'une démarche similaire à la LOLF dans les SDIS** qui est en jeu. Il faut que les SDIS mettent en place des procédures de contrôle de gestion, avec des tableaux de bord, référentiels d'intervention type, des ratios d'équipement et de personnel, par type de risque, avec le développement d'un **effort de comparaison systématique** avec les autres SDIS.

7.– Les SDIS doivent être mieux intégrés dans les services des conseils généraux

- Le transfert des contingents communaux

Les SDIS sont des établissements publics départementaux depuis la loi de 1996. Leur intégration plus poussée dans le fonctionnement des conseils généraux

bute actuellement sur la question de leur financement, qui est encore partagé entre les départements et les communes ou leurs regroupements.

Le groupe de travail de la CNSIS sur le financement bute actuellement sur des problèmes techniques concernant le transfert des contributions des communes vers les départements : 4.000 communes se trouveraient en reprise de fiscalité sans DGF, avec le risque d'une augmentation de leur fiscalité. Un consensus a été trouvé pour reporter de deux ans l'échéance du transfert **des contingents communaux**, c'est-à-dire en 2010.

Dans ce débat, votre Rapporteur spécial est sensible au **caractère moralisateur** qu'il y aurait à **conserver une certaine part de contribution des communes au financement des SDIS**, afin qu'elles ne se comportent pas comme des « clients » des départements. Il faut éviter de créer un système où les maires seraient en situation de concurrence, ou d'émulation, pour obtenir l'implantation de casernements. Le maire, en tant qu'acteur de proximité, a un rôle très important dans la sécurité civile, et il doit rester responsable aux coûts des services d'incendie et de secours.

- Améliorer le contrôle des SDIS par les conseils généraux

La loi de modernisation de la sécurité civile donne la possibilité d'un contrôle des SDIS par les conseils généraux, et il faut commencer par l'appliquer dans toute sa plénitude. En dernière instance, **c'est le conseil général qui vote le budget des SDIS**.

Certains SDIS sont déjà très intégrés au fonctionnement de leur conseil général, comme par exemple dans l'Essonne. **Un tiers des présidents de conseil généraux** exercent effectivement les fonctions de **président du conseil d'administration** du SDIS. Des **conventions pluriannuelles entre les conseils généraux et les SDIS** sont en cours de négociation dans tous les départements. Les conseils généraux auront par ce moyen la possibilité de **contrôler l'endettement** des SDIS, qui constitue souvent la clé des investissements. Ils pourront donc en toute transparence **planifier de façon pluriannuelle l'évolution des dépenses des SDIS**, de manière compatible avec les contraintes financières.

Votre Rapporteur spécial regrette que la départementalisation des SDIS, en les soustrayant aux communes, a eu pour conséquence un **anonymat de la dépense**. Les **économies d'échelle** que l'on escomptait ne sont jamais venues, bien au contraire. Face à la forte progression des dépenses depuis dix ans, il faut maintenant que les conseils généraux conviennent avec les SDIS d'une **programmation budgétaire à trois ou cinq ans pour ramener les dépenses à un niveau supportable, en se concentrant sur les priorités**. **L'objectif est clairement une stabilisation des dépenses en volume**.

Votre Rapporteur spécial estime cependant qu'une **plus grande intégration des SDIS dans le fonctionnement de droit commun des conseils généraux est souhaitable**. Les SDIS manquent encore de transparence vis-à-

vis des gestionnaires des conseils généraux, qui n'ont pas la visibilité suffisante pour juger de l'opportunité des demandes de crédits. Certes les présidents de conseils généraux qui sont présidents de conseil d'administration des SDIS sont en théorie les décideurs en dernier ressort, mais en pratique ils partagent le pouvoir avec les directeurs des SDIS, qui sont tous des sapeurs pompiers.

Le conseil général dispose en outre d'une grande expérience en termes de **construction publique**. Or les SDIS pilotent directement leurs travaux immobiliers sur les casernements. Une mutualisation des moyens pourrait également intervenir en **informatique, pour la comptabilité et les services généraux, la gestion des ressources humaines, la maintenance, ou les autres services techniques**. Des **synergies** sont donc possibles, avec la perspective d'**économies importantes**.

8.— L'information des contribuables sur le coût par habitant des SDIS

La question de la **fiscalisation** du budget du SDIS a été évoquée lors des travaux de la commission de suivi et d'évaluation présidée par notre ancien collègue, le député Jacques Fleury, installée en décembre 1999, et qui avait été chargée de faire le bilan de la loi du 3 mai 1996 et de formuler des propositions en vue d'améliorer le dispositif de la départementalisation. Si certains membres de la commission Fleury ont défendu cette idée, elle n'a toutefois pas été retenue dans la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

En effet, il n'a pas paru acceptable de faire voter l'impôt par le conseil d'administration d'un établissement public local qui n'est pas issu du suffrage universel direct, certains de ses membres étant des élus au deuxième ou troisième degré. De plus, un tel système avait paru de nature à maintenir une absence de transparence des dépenses des SDIS à laquelle il convenait au contraire de remédier.

Lors de l'examen parlementaire du projet de loi de modernisation de la sécurité civile, plusieurs amendements ont été déposés sur cette question, dont l'un visait à permettre au SDIS de voter des taux additionnels aux quatre taxes locales en remplacement de la contribution versée au SDIS. Le législateur a cependant souhaité maintenir l'équilibre actuel.

Solution alternative, **l'information des contribuables, dans l'avis d'imposition de la taxe d'habitation, sur le coût par habitant des SDIS** avait fait l'objet d'un amendement parlementaire lors du débat sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, et également lors du débat sur le projet de loi de modernisation de la sécurité civile, mais ces amendements n'ont pas non plus été retenus. En effet, il est apparu que cette mesure est en fait relativement lourde à mettre en œuvre ; de plus elle ne permettrait pas l'information de l'ensemble de la population compte tenu du nombre non négligeable d'habitants qui sont exonérés de cette taxe.

Par ailleurs, il convient de remarquer que si les dépenses de traitement des ordures ménagères ou de l'eau et l'assainissement sont individualisées sur les feuilles d'imposition, ce n'est pas le cas d'autres dépenses représentant pourtant une part plus importante des dépenses de fonctionnement des collectivités locales.

En tout état de cause, cette question fait l'objet d'un examen par le groupe de travail sur les finances de la CNSIS, au sein de laquelle sont représentées l'association des départements de France et l'association des maires de France. Votre Rapporteur spécial se félicite de la reprise des travaux sur cette question. **L'information des contribuables sur les dépenses des SDIS, sur la feuille d'impôt, est une bonne idée, et ses difficultés pratiques de mise en œuvre, soulevées par le ministère des Finances, devaient pouvoir être surmontées.** C'est la condition nécessaire d'une **prise de conscience par les contribuables du coût réel des SDIS** et, partant, *via* les décisions des conseils généraux, de l'amorce d'une inflexion de l'augmentation de leurs dépenses.

E.- LES SAPEURS POMPIERS

1.- Dix mille sapeurs pompiers professionnels de plus entre 1997 et 2005

Les effectifs de sapeurs pompiers professionnels (SPP) employés dans les SDIS sont les suivants.

| EFFECTIFS DES SPP | | |
|-------------------|----------|--------------------|
| | 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 |

Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles.

L'ensemble des SDIS comptait 37.419 SPP en 2005, selon les statistiques de la DDSC. Par rapport à 1997, les effectifs des SPP ont augmenté de 9.520. Votre Rapporteur spécial reconnaît que depuis 2000, la cause principale de l'augmentation des effectifs réside dans l'application de la réglementation sur la réduction du temps de travail. Les répercussions de cette réglementation se sont fait sentir sur plusieurs années, mais elles sont maintenant terminées. Or **entre 2004 et 2005, le nombre de SPP a encore augmenté de 958, et cette augmentation est due exclusivement au fait des SDIS.**

Face aux conséquences financières, les élus commencent à réagir, parfois de façon peut-être malhabile et excessive, mais en tout cas salutaire. Ainsi ils ont récemment refusé d'ouvrir des concours de SPP de première classe. Ces

ouvertures, puis fermetures, de l'entrée dans les cadres poseront à terme un problème de gestion en termes de pyramide des âges. Il faut trouver une solution pérenne en fondant l'évaluation du nombre des SPP sur des critères relatifs aux besoins, c'est-à-dire à partir de l'analyse des risques. **Dans l'immédiat, une pause dans les recrutements s'avère nécessaire, pour les raisons de coût précédemment évoquées.**

- Rémunérations

Le coût salarial annuel par grade d'un SPP en 2005, charges comprises, est présenté dans le tableau suivant ⁽¹⁾.

RÉMUNÉRATIONS DES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS

| GRADES | EFFECTIFS 2005 | COÛT ANNUEL d'un SPP (en euros) |
|-----------------------------|----------------|------------------------------------|
| Colonel | 129 | 92.303 |
| Lieutenant-colonel | 369 | 71.866 |
| Commandant | 638 | 67.406 |
| Capitaine | 1.538 | 54.307 |
| Lieutenant | 1.050 | 47.346 |
| Major | 2.823 | 45.279 |
| Total officiers | 6.547 | |
| Adjudant | 5.963 | 41.087 |
| Sergent | 9.106 | 39.404 |
| Total sous-officiers | 15.069 | |
| Caporal et sapeur | 15.803 | 32.207 |
| Total général | 37.419 | |

Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles.

Par ailleurs, le coût salarial moyen annuel d'un SPP, correspondant au coût total des agents rapporté à leur nombre, s'élevait au 31 décembre 2005 à 38.900 euros (51.800 euros pour les officiers, 40.000 euros pour les sous-officiers et 32.220 euros pour les sapeurs et caporaux).

Si l'on regarde les effectifs des différents grades, on constate, en 2005, 6.547 officiers, 15.069 sous-officiers, pour un total de 37.419 sapeurs pompiers professionnels, soit **un taux d'encadrement de 57,8 %** (21.616 officiers et sous-officiers sur un total de 37.419). Ce taux d'encadrement est stable par rapport à l'année précédente. À l'évidence **trop élevé**, il montre que la départementalisation s'est accompagnée d'un fort mouvement d'intégration dans les corps, avec des **mesures de promotion importantes**.

(1) Les charges sociales représentent environ 38 %.

2.— La durée et l'organisation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels ne sont plus adaptées aux besoins

L'application, à compter du 1^{er} janvier 2002, aux SPP, des dispositions législatives et réglementaires sur **l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT)** contenues dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et les décrets n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, entraîne une modification du mode de fonctionnement des SDIS.

La mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail nécessitait l'instauration d'un régime d'équivalence pour les gardes de nuit. Le nombre de gardes de 24 heures était en moyenne annuelle de 135 avant la réforme. **Le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels**, pris dans les dernières semaines de la précédente législature, a permis aux SDIS de conserver des cycles de travail de 24 heures tout en laissant la possibilité de combiner différents cycles (alternances des gardes de 12 et de 24 heures) selon les besoins du service. Il autorise également les SDIS à instaurer, par dérogation, une durée équivalente à la durée annuelle du travail dans le cadre des gardes de 24 heures. Ce décret dispose que la durée du travail après équivalence « **ne peut être inférieure à 2.160 heures ni excéder 2.400 heures** ». En pratique sur la base de gardes de 24 heures, cela signifie entre **90 et 100 jours de garde par an**. *A contrario*, votre Rapporteur spécial compte que les SPP ont donc **270 jours de liberté par an...**

Les représentants syndicaux des SPP sont très fortement attachés au régime des gardes de 24 heures, avec paiement d'une heure de garde pour une heure de travail effectif. Votre Rapporteur spécial note cependant que, lors de la mission qu'il a effectuée dans le SDIS du Loiret, où il a apprécié la qualité du dialogue avec les représentants syndicaux, ces derniers se sont montrés conscients de la nécessité de stabiliser la dépense publique. Les SPP rencontrés lors de cette mission reconnaissent tous que la disparition des systèmes de garde de 48 heures, et surtout le décret de décembre 2001, ont été néfastes à l'organisation du travail dans les casernes. Tout en reconnaissant la complexité du sujet, ils ont semblé plutôt ouverts à l'instauration de systèmes de garde plus souple, **avec notamment des durées inférieures à 24 heures**.

La plaquette « Statistiques des services d'incendie et de secours : édition 2006 » de la DDSC présente un tableau des régimes de garde des SPP en fonction de la durée (24 heures, 12 heures, 10 heures, 8 heures, autre). Il s'agit d'un début de processus permettant aux SDIS de se comparer. Un tableau détaillé par département sur le régime de travail en vigueur dans les différents SDIS figure en

annexe au présent rapport. On constate une très grande variété des situations. Le régime d'équivalence des gardes est en général de 16 heures comptabilisées pour 24 heures effectuées.

Certes, le CGCT impose que chaque centre de secours soit en mesure d'intervenir à toute heure. Il impose des obligations de présence par centre de secours principal, obligations qui sont les mêmes quelle que soit l'heure sur toute la journée. Mais on sait que ***grosso modo* 70 % de l'activité est concentré sur 50 % du temps**. Les heures comprises **entre 7 et 8 heures**, puis **entre 19 et 20 heures** représentent environ **70 % des interventions**. Les interventions sont fortement concentrées sur la période comprise entre 7 heures et 19 heures, mais les régimes de garde sont alignés sur les crêtes d'activité. La DDSC rappelle que le régime juridique actuel fixe uniquement une limitation annuelle du nombre d'heures, et qu'il ressort de la libre administration des collectivités de décider du régime de garde. Une évolution vers des gardes moins longues permettrait de mieux répartir le travail sur les périodes d'activité effective. Or dans de très nombreux SDIS on constate encore **une présence en effectifs du même ordre à 3 heures et à 16 heures...** Une plus grande souplesse des régimes de garde est donc nécessaire.

Le faible nombre annuel de gardes de 24 heures n'est pas sans dommage, tant au niveau personnel que professionnel. Peut-on en effet développer suffisamment **l'esprit d'équipe**, pourtant si nécessaire à la profession de sapeur-pompier, quand on n'est à la caserne qu'un jour sur quatre ? Et que dire des **conséquences psychologiques** sur la personne au travail, du « mal vivre », du respect et de la considération familiale, de la difficulté à « rentrer dans le travail » avec autant de jours chômés, voire de la déprime qui s'installe année après année. Il faut se mettre à la place des jeunes sapeurs-pompiers, avec la perspective... Avec 270 jours chômés dans l'année, la tentation est grande de travailler davantage. On ne compte plus les cas où des SPP sont également embauchés en tant que SPV, et il faudrait interdire ce cumul. On ne peut s'empêcher de s'interroger sur la cause du fait que près d'un arrêt de travail sur deux pour accident de service est dû à un accident de sport... Comment ne pas penser que ces dérives n'auraient pas de conséquences défavorables sur **l'efficacité du service** rendu aux citoyens, surtout quand il s'agit des missions de sécurité les plus difficiles où la vie humaine dépend de la responsabilité de l'acteur de secours ? Lors de la mission effectuée dans le SDIS du Loiret, les SPP eux-mêmes ont reconnu que travailler seulement 95 jours par an ne suffit pas pour maintenir un haut niveau d'expérience. **Un métier qu'on exerce par intermittence est un métier que l'on exerce moins bien.** Votre Rapporteur spécial estime qu'il faut **refonder la cohésion des équipes de secours**, et pour cela **il leur faut travailler plus que 95 jours par an.**

Cette organisation traditionnelle des gardes de 24 heures est en train de changer, lentement, notamment dans les grands centres urbains, et un nombre croissant de SDIS opte désormais pour un régime de travail réel (8 ou 12 heures) en compensant la perte d'effectif qui en résulte par une meilleure gestion de ceux-

ci. Le régime de garde de 24 heures est déjà en perte de vitesse, ainsi plusieurs départements l'ont abandonné, aussi divers que les Alpes de Haute Provence, le Gard, le Lot, la Nièvre ou la Creuse. La DDSC a comptabilisé, entre 2004 et 2005, tous SDIS confondus, que le nombre de gardes de 24 heures a baissé de 3 %, les gardes de 12 heures ont augmenté de 1 %, les gardes de 10 heures ont augmenté de 10 % et les gardes de 8 heures ont augmenté de 60 %. Des améliorations sont notamment apportées afin de permettre une meilleure adéquation des effectifs au nombre moyen d'interventions constaté au cours d'une plage horaire donnée.

Le décret du 31 décembre 2001 susvisé a prévu la création d'une **commission nationale présidée par le ministre de l'Intérieur** ou son représentant, composée des représentants des organes délibérants et de représentants des personnels, pour évaluer avant le 1^{er} juin 2007, l'impact des mesures de l'article 3 sur le régime de travail des gardes de 24 heures. Dans le cadre de cette évaluation, cette instance proposera des aménagements tendant à la réorganisation des cycles de travail et notamment des temps de garde. Cette commission *ad hoc* constituée au cours de l'automne 2006 sera ensuite chargée d'établir un calendrier de travail compatible avec la date du **1^{er} juin 2007** prévue par le décret.

Sans anticiper sur ces travaux à venir, votre Rapporteur spécial calcule qu'avec un maximum de 1.607 heures travaillées par an, en application de la législation nationale sur le temps de travail, et des **gardes de 12 heures**, les sapeurs pompiers travailleraient **134 jours par an**, soit à peu près le rythme de travail auquel ils étaient habitués avant le décret de décembre 2001. La situation actuelle où les SDIS sont libres de la détermination des régimes de garde laisse place au risque de surenchère des revendications. Seul un effort d'harmonisation peut y faire face. **La CNSIS devra examiner la possibilité de réglementer au niveau national, avec pour objectif de ne plus permettre de gardes supérieures à 12 heures.** Bien sûr des modulations seraient possibles, en deçà de ce minimum, en fonction des nécessités de service, avec des gardes de 10 heures ou de 8 heures. Certains SDIS ont d'ailleurs déjà commencé sur cette voie. Ils s'orientent de plus en plus vers des systèmes mixtes combinant les SPP et les SPV.

La migration des gardes s'insère en outre dans la problématique de la réglementation européenne sur le temps de travail.

La réglementation européenne sur le temps de travail

Le décret n° 1382 du 31 décembre 2001 a fait l'objet en 2002 de quatre recours en annulation devant le Conseil d'État. La Haute juridiction a rejeté l'ensemble des griefs formulés, dans un arrêt du 31 mars 2004, en considérant que les activités des sapeurs-pompiers professionnels sont exclues du champ d'application de la directive 89/391CEE du 12 juin 1989 et, par voie de conséquence, de celle du 23 novembre 1993.

En revanche, ce n'est pas cette interprétation qui a été retenue par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), qui interprète de manière très restrictive les activités pouvant être exclues du champ d'application de la directive. Ainsi, elle a d'abord retenu que les dispositions de la directive s'appliquent dans leur intégralité aux personnels affectés à des équipes d'intervention d'urgence d'un établissement de soins (CJCE, 3 octobre 2000, SIMAP) puis aux secouristes de la Croix-Rouge appelés à prêter leur secours à un service médical d'urgence (CJCE, 5 octobre 2004, PFEIFER) Cette interprétation vaut désormais pour les sapeurs-pompiers professionnels à la suite d'une ordonnance de référé qui a été rendue par la CJCE le 14 juillet 2005, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg* et qui a considéré que les dispositions des directives communautaires relatives à la durée du travail s'imposent aux sapeurs-pompiers professionnels, y compris pour les périodes de garde. La CJCE a estimé que toute la période de garde, y compris la période inactive, devait être considérée comme du temps de travail effectif.

Enfin l'arrêt Dellas rendu le 28 avril 2006 par le Conseil d'État subordonne l'application des régimes d'équivalences au respect d'une durée hebdomadaire moyenne de présence, décomptée heure pour heure, de 48 heures, sur une période quelconque de quatre mois consécutifs. Cet arrêt, qui a pour effet concret de réduire le temps de travail que pourrait effectuer chaque agent, obligerait donc les SDIS à des recrutements supplémentaires de sapeurs-pompiers professionnels pour assurer une couverture opérationnelle suffisante.

Dans le contexte de cette jurisprudence européenne, un projet de révision du cadre réglementaire de la directive n° 2003/88/CE du Conseil de l'Union européenne concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail est actuellement en cours pour permettre de « sécuriser » les régimes d'équivalence français.

3.— Les dispositifs de fin de carrière des sapeurs pompiers professionnels doivent correspondre effectivement à leurs servitudes

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a modifié les dispositions de la loi n° 2000-628 du 7 juillet 2000 pour mieux prendre en compte les situations de difficultés incompatibles avec l'exercice de fonctions opérationnelles que peuvent rencontrer certains sapeurs-pompiers professionnels âgés d'au moins cinquante ans, en leur permettant d'établir un véritable projet de fin de carrière offrant des modalités améliorées et plus diversifiées de reclassement opérationnels. Ce projet de fin de carrière peut ainsi consister en une affectation à des **fonctions non opérationnelles** au sein même du SDIS selon les possibilités du service, en un reclassement pour raison opérationnelle dans un autre corps, cadre d'emplois ou emploi de la fonction publique ou, en 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 droit à pensions.

Le décret n° 2005-372 du 20 avril 2005 relatif au projet de fin de carrière des sapeurs-pompiers professionnels, pris en application de ces nouvelles dispositions législatives, a notamment défini la procédure applicable dans les SDIS. Il est également prévu une procédure paritaire d'évaluation du dispositif de projet de fin de carrière par la CNSIS. Pour la mise en œuvre du projet de fin de carrière, des orientations ont été fixées aux préfets de département pour garantir de véritables perspectives de reclassement professionnel aux sapeurs-pompiers dont les difficultés opérationnelles ont été établies par une commission médicale.

Au terme de la première année d'application de ce nouveau dispositif, il ressort d'une enquête menée auprès des différents SDIS que sur une population éligible de 4.500 SPP âgés d'au moins 50 ans :

- 143 SPP ont bénéficié d'une affectation non opérationnelle ;
- 5 SPP ont bénéficié d'un reclassement pour raison opérationnelle ;
- 14 SPP ont bénéficié d'un congé pour raison opérationnelle avec faculté d'exercer une activité privée ;
- 22 SPP ont bénéficié d'un congé pour raison opérationnelle avec constitution de droits à pensions.

Les affectations non opérationnelles au sein même de l'établissement représentent la mesure la plus utilisée et correspondent à une tradition de bon sens de gestion des ressources humaines dans les SDIS. Le bilan après une première année de mise en œuvre du dispositif du projet de fin de carrière est encore modeste.

La DDSC estime que ce nouveau dispositif, qui offre aux sapeurs-pompiers en fin de carrière des solutions variées qui sont sans équivalents dans toute la fonction publique, devrait prendre plus d'ampleur les années suivantes dès lors que quelques ajustements techniques lui auront été apportés. Elle précise que le projet de fin de carrière doit être encouragé sur l'ensemble des mesures qu'il offre et en particulier le reclassement pour raison opérationnelle qui permet la poursuite d'une nouvelle carrière professionnelle en conservant la qualité de sapeur-pompier professionnel.

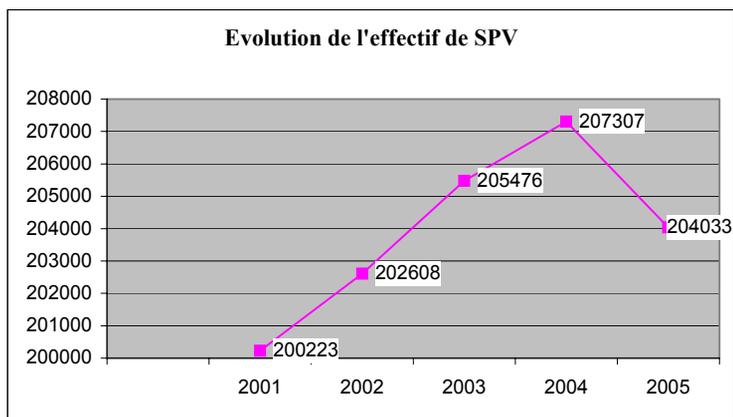
Pour faciliter l'accès au projet de fin de carrière, un groupe de travail interministériel avait également examiné, courant 2004, la possibilité d'abaisser, pour tous les SPP, la durée d'activité de 30 ans exigée pour bénéficier de la bonification. Ses conclusions qui ont été avalisées par le Premier ministre ont conduit au décret n° 2005-451 du 10 mai 2005 qui modifie le décret du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales. Ce décret du 10 mai 2005 ramène le seuil de la durée de services publics à 25 années. Cette possibilité de bénéficier des bonifications à partir de 25 ans de service au lieu des 30 ans qui étaient exigés permettra chaque année à ceux qui remplissent les autres conditions (55 ans d'âge et au moins 15 ans de service comme sapeur-pompier professionnel) de partir à la retraite dès qu'ils atteignent l'âge minimal.

Cette bonification du temps de service est également accordée, conformément aux dispositions de l'article 76 de la loi de modernisation de la sécurité civile, aux anciens SPP ayant perdu cette qualité à la suite d'un accident de service ou d'une maladie reconnue d'origine professionnelle lorsqu'ils font valoir leurs droits à retraite. Dans ce cas, il n'est pas fait application des conditions de durée minimale de service et de durée de service effectif en qualité de sapeur-pompier professionnel.

Votre Rapporteur spécial note que l'âge de la retraite est actuellement fixé à 55 ans, sous réserve de 25 ans de service. Les SPP négocient pour avoir des bonifications afin de totaliser plus rapidement ces annuités. **Une anticipation de l'âge de la retraite avant 55 ans n'aurait pas de justification et entraînerait un surcroît de dépense trop important.** La CNSIS doit donc veiller à ne pas enclencher un processus aboutissant à une diminution de l'âge de la retraite des sapeurs pompiers. La pénibilité et la dangerosité du métier de sapeur-pompier doivent être comparées à celles d'autres professions, où la retraite reste fixée à 60 ans, comme celle des ouvriers du BTP ou les travailleurs des industries du transport, activités présentant elles-mêmes des risques.

4.- Les sapeurs pompiers volontaires remplissent un rôle important

L'évolution des effectifs de sapeurs-pompiers volontaires (SPV) sur les cinq dernières années est présentée ci-après. Les statistiques ne permettent pas d'avoir un regard sur la durée des engagements dans les SDIS ni sur le nombre de recrutements par départements.



Source : SDIS

L'article 83 de la loi relative à la modernisation de la sécurité civile a institué une **prestation de fidélisation et de reconnaissance** au bénéfice des SPV, destinée à encourager leur fidélité et à reconnaître leur engagement au bénéfice de la collectivité. Cette prestation a pris effet à partir du 1er janvier 2005. Elle concerne tous les SPV encore en exercice au 1er janvier 2005, ou les SPV engagés à partir de cette date. Depuis le 29 juin, l'assureur du système est connu, il s'agit

de la *CNP assurances* qui a comme objectif de régler les premières prestations courant décembre 2006.

La loi précise également que les SPV ayant cessé leur activité entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2004 percevront l'allocation de fidélité. Les SPV ayant cessé leur activité avant le 1^{er} janvier 2004 perçoivent l'allocation de vétéranse constituée d'une part fixe et d'une part variable représentant une vacation du dernier grade par année supplémentaire au-dessus de la 15^{ème} année. Il est à noter que les SPV des corps communaux ou intercommunaux ne pourront percevoir la prestation de fidélisation et de reconnaissance que si leur collectivité territoriale d'emploi décide d'adhérer à l'association créée pour la gérer. En l'absence de cette adhésion, ils percevront l'allocation de vétéranse.

La prestation de fidélisation et de reconnaissance représente un coût estimé à 60,3 millions d'euros par an, dont l'État prendra en charge environ la moitié. Par construction, ce dispositif provisionné est d'un coût annuel stable et il est en partie financé en longue période par les produits financiers qu'il génère. Cet effort est important, tant pour l'État que pour les collectivités. L'ensemble des mesures de reconnaissance de la fidélité des SPV s'élèvera donc à 90 millions d'euros par an (prestation de fidélité et de reconnaissance, allocation de vétéranse et allocation de fidélité). Le coût pour les SDIS représentera à peu près le doublement de l'effort actuel pour l'allocation de vétéranse. Cet encouragement fort au volontariat devrait être compensé par une moindre augmentation des dépenses relatives à la masse salariale des professionnels, principal poste de dépense des SDIS.

La contribution de l'État au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance s'effectuera sous la forme d'un abondement de la DGF des départements. De l'ordre de 20 millions d'euros en 2005, il passera à environ 32 millions d'euros par an les années suivantes. D'après les éléments obtenus lors des enquêtes préalables, on estime à environ 4 à 5.000 le nombre de nouveaux vétérans chaque année.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 31 octobre 2006 à 16 heures 15, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Sécurité civile*.

Votre Rapporteur spécial, a présenté les crédits de la mission *Sécurité civile* pour 2007, en indiquant qu'ils s'élèvent à 429,4 millions d'euros. Ils représentent cependant moins de 8 % de l'effort national en faveur des services d'incendie et de secours. Le document de politique transversale comptabilise également les dépenses de prévention des autres ministères, qui concourent à la sécurité civile, ce qui aboutit à un total de 902,4 millions d'euros.

À cela s'ajoutent les services opérationnels fournis par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Selon les budgets primitifs adoptés en 2006, l'ensemble des dépenses des SDIS s'élève à 4,7 milliards d'euros. La sécurité civile représente donc un budget global de 5,6 milliards d'euros. Ce budget en fait une des grandes politiques publiques de notre pays, avec un coût supérieur à celui de l'Action extérieure de l'État (2,3 milliards d'euros), de la Culture (2,7 milliards d'euros) ou de l'Agriculture (3 milliards d'euros) et proche de celui de la Justice (6,3 milliards d'euros).

Depuis 2001, date de la fin de mise en place de la départementalisation, les dépenses des SDIS ont augmenté en moyenne annuelle de 9,5 %. Force est malheureusement de constater que les dépenses ont encore augmenté de 5,3 % entre 2005 et 2006. Les structures mises en place par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 n'ont donc pas encore réussi à enrayer cette évolution. Le niveau de dépenses qui est maintenant atteint est à la limite du supportable pour les contribuables. Les services qui sont rendus en matière de secours n'ont pas justifié une telle évolution. Les ressources qui y sont maintenant affectées font défaut dans d'autres secteurs tout aussi prioritaires de l'action publique locale.

L'article 10 de la LOLF prohibe les crédits évaluatifs. Trois lignes budgétaires de la sécurité civile étaient systématiquement sous dotées en loi de finances initiale. La Direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) du ministère de l'Intérieur a fait de gros efforts dans le projet de loi de finances pour 2007 pour doter suffisamment les dépenses de carburant et de produits retardant ; par contre, les crédits des colonnes de renfort ont été dimensionnés a minima, et un abondement devra donc intervenir avant la fin de l'année 2007.

Il serait souhaitable qu'en application de l'article 51-1 de la LOLF, l'échéancier des crédits de paiement relatifs aux flottes aériennes figure dans le projet annuel de performance (PAP).

Le transfert de l'École nationale des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP) est prévu à Aix-en-Provence avant l'été 2007. Le contrat d'établissement entre l'État et l'ENSOSP, devrait être conclu rapidement, s'agissant d'une obligation de la LOLF. Au-delà, il faudrait homogénéiser le niveau de recrutement et de formation des sapeurs pompiers, afin d'éviter les comportements répréhensibles de la part d'éléments radicaux de certains départements, lors de manifestations, où le commandement lui-même en vient à être contesté.

Le rapport du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) de mai 2006 estimait que l'administration n'avait pas mis en œuvre les procédures internes adéquates pour laisser aux responsables de BOP une autonomie de gestion suffisante. La Direction de la sécurité civile estime en réponse qu'elle ne dispose pas de services déconcentrés, mais « délocalisés ». Elle fait également valoir la spécificité de la sécurité civile, où la grande volatilité des dépenses justifie un système de gestion prudentiel.

L'élaboration de la maquette de la LOLF avait été l'occasion de débats fournis sur la question de savoir s'il fallait limiter la mission Sécurité civile aux services du ministère de l'Intérieur ou s'il fallait l'étendre aux interventions des autres ministères. Il convient de soutenir, tout comme le fait la commission des Finances du Sénat, la démarche du ministre de l'Intérieur visant à la création d'une mission interministérielle.

La DDSC assure la fonction de « pilotage national » des SDIS et des personnels qu'ils emploient. Celle-ci est la conséquence de l'article 1er de la loi de modernisation de la sécurité civile, qui dispose que « l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens. ». Dans le respect du principe de la libre administration des collectivités, la DDSC devrait néanmoins renforcer son action en la matière.

La question qui se pose est de savoir si le service public de la sécurité civile est piloté dans sa globalité. Jusqu'à la loi de modernisation de la sécurité civile, on avait une situation déséquilibrée où l'État prenait les décisions et les collectivités en supportaient les conséquences financières. Pour pallier ce manque, la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) a été créée par la loi de modernisation de la sécurité civile. Sous la présidence du sénateur Éric Doligé, la CNSIS agit pour lui donner sa dimension d'instance de concertation et de dialogue. Elle doit donner aux conseils généraux les éléments pour s'opposer à l'accroissement des dépenses des SDIS. La loi devrait lui donner un droit de consultation obligatoire, avec avis conforme.

Les causes d'augmentation des coûts des SDIS sont connues. Certes, ce sont maintenant les conseils généraux qui votent les budgets des SDIS. Mais la gestion des SDIS manque encore trop souvent de transparence. Les conseils généraux négocient actuellement des conventions avec les SDIS, qui devraient

permettre une programmation des investissements et une maîtrise de l'endettement. La mutualisation des moyens des SDIS est encore embryonnaire. La loi de modernisation de la sécurité civile leur a donné la possibilité de créer des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours, mais cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre.

Il faudrait utiliser le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) comme levier. On estime que des économies de 20 % à 25 % sont possibles par le biais de ces procédures de mutualisation. Sur un total estimé à plus de 350 millions d'euros d'achats par an, les élus locaux se priveraient ainsi chaque année de l'équivalent d'un FAI (70 millions d'euros).

La coordination entre les différents acteurs de secours devrait être renforcée - SAMU, sapeurs pompiers et ambulanciers -, avec notamment le développement de plates-formes communes « 15-18 ». Les SDIS n'ont pas encore pris le tournant de la gestion publique par la performance. La DDSC a élaboré un outil unifié de recueil et de traitement de l'information statistique relative aux SDIS, dénommé « Infosdis ». Il s'agit de faire encore évoluer cet outil pour constituer un ensemble d'indicateurs, de ratios et de référentiels, permettant aux SDIS de se comparer entre eux.

Il serait utile d'informer les contribuables sur les dépenses des SDIS par une mention spécifique sur leur feuille d'impôt, afin de susciter une prise de conscience de nos concitoyens quant à leur coût réel.

On comptabilise 10.000 sapeurs pompiers professionnels de plus entre 1997 et 2005. Cette augmentation était, certes, due à l'application progressive de la réglementation sur la réduction du temps de travail. Mais entre 2004 et 2005, leur nombre a encore augmenté de 958... Une pause dans les recrutements s'avère donc nécessaire. Depuis le décret de décembre 2001 sur la réduction du temps de travail, les sapeurs pompiers professionnels assurent entre 90 et 100 jours de garde de 24 heures par an, ce qui signifie 270 jours chômés par an... Mais on sait que grosso modo 70 % de l'activité est concentrée sur 50 % du temps. Or, dans de très nombreux SDIS, on constate encore une présence en effectifs du même ordre à 3 heures et à 16 heures... Une plus grande souplesse des régimes de garde est donc nécessaire. Le faible nombre annuel de gardes de 24 heures n'est pas sans dommage, tant au niveau personnel que professionnel. Il faut refonder la cohésion des équipes de secours, et pour cela il faut travailler plus. Le décret du 31 décembre 2001 a prévu une évaluation du régime des gardes avant le 1er juin 2007. Sans anticiper ces travaux, on devrait examiner la possibilité d'harmoniser au niveau national les régimes de garde, afin de ne plus permettre de gardes supérieures à 12 heures.

Après la présentation de votre rapporteur spécial, **M. Michel Bouvard**, Président, a tenu à le féliciter pour son discours responsable, que partagent nécessairement tous ceux qui connaissent le fonctionnement des SDIS, alourdi par la législation sur les 35 heures ainsi que par l'inflation normative en matière de

sécurité. La MILOLF avait ardemment souhaité la création d'une mission interministérielle relative à la protection civile. Les parlementaires n'ont malheureusement pas la possibilité de la créer par amendement, mais il faut réaffirmer avec force son utilité en termes de pilotage des politiques publiques.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, évoquant les 958 recrutements de sapeurs-pompiers professionnels intervenus en 2005, a souhaité connaître la raison d'une telle progression, qui ne peut plus être justifiée par la législation sur les 35 heures. Par ailleurs, le Rapporteur spécial peut-il confirmer que les pompiers à statut militaire de Paris, des trois départements de la petite couronne et de Marseille, sont des effectifs moins coûteux et plus performants que les sapeurs-pompiers professionnels des SDIS ?

Mme Marie-Hélène des Esgaulx a fait observer qu'à l'inverse, le matériel dont dispose la brigade des sapeurs-pompiers de Paris est nettement plus obsolète que celui d'un SDIS.

Votre Rapporteur spécial a confirmé les propos du Rapporteur général : les militaires de Paris et de Marseille effectuent beaucoup plus de gardes que les civils. Ces derniers, au nombre de 37.419, n'accomplissent même pas leur métier une fois par jour en moyenne, puisqu'on décompte 3,6 millions d'interventions par an, soit 10.000 par jour. De surcroît, ces sapeurs-pompiers civils coûtent, à grade équivalent, 33 à 45 % plus cher que les fonctionnaires de l'État ou que les fonctionnaires territoriaux, selon les calculs effectués par le directeur de la défense et de la sécurité civile. Ainsi un sapeur-pompier professionnel au grade de colonel représente une charge de 92.300 euros par an, où les cotisations sociales ne représentent que 38 % du traitement.

M. Michel Bouvard, Président, a souligné que les départements étaient très inégaux devant les risques nécessitant le recours à la sécurité civile. Pourtant, les moyens matériels et humains mis en œuvre ne prennent pas en compte ces inégalités.

Votre Rapporteur spécial a fait valoir que le coût du SDIS du Var représente près de 100 euros par habitant, soit pour une famille de quatre personnes, davantage que la taxe d'habitation.

La Commission a *adopté* à l'unanimité, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de la mission *Sécurité civile*.

*
* *

Article additionnel après l'article 51

Contenu du document de politique transversale sur la *Sécurité civile*

Texte :

APRÈS L'ARTICLE 51, insérer l'article suivant :

« *Sécurité civile*

Le document de politique transversale sur la Sécurité civile, prévu au 4° du I de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005, présente également un état détaillé des dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre des services départementaux d'incendie et de secours. Il comporte en outre une vision d'ensemble de la stratégie définie, en matière de gestion par la performance, par les services d'incendie et de secours, sur la base d'indicateurs normalisés au niveau national. »

Observations et décision de la Commission :

Cet amendement précise le contenu d'un document de politique transversale s'agissant des services d'incendie et de secours.

Les documents de politique transversale (DPT), annexes générales aux lois de finances de l'année, sont définis par l'article 128 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2005, qui dispose que « ces documents, pour chaque politique concernée, développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente. » Pour chaque politique transversale, un ministre chef de file, désigné par le Premier ministre, a la responsabilité de coordonner les activités de l'État relevant des différents programmes concernés, en vue de favoriser l'obtention de résultats socio-économiques communs. Le DPT a dès l'origine été conçu comme un instrument de coordination pour la définition et le pilotage de la performance, avec une harmonisation et la recherche d'une complémentarité des objectifs et indicateurs. Plusieurs DPT ont déjà étendu leur domaine au-delà des services de l'État, ainsi le DPT sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique, qui couvre aussi certains aspects des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Le ministère de l'Intérieur, qui en est le chef de file, a présenté au Parlement le 19 octobre 2006 un DPT Sécurité civile décrivant l'ensemble des politiques de l'État qui concourent à la sécurité civile : la prévention, la préparation des pouvoirs publics à la crise, la coordination des moyens de secours pendant la crise. Selon ce document, quelques 902,4 millions d'euros seront consacrés en 2007 à la sécurité civile dans le budget de l'État. Outre la mission Sécurité civile du ministère de l'Intérieur, y concourent les programmes Prévention des risques et lutte contre les pollutions (ministère de l'Écologie), Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel (ministère de l'Économie), Météorologie (ministère des Transports), Veille et

sécurité sanitaires (ministère de la Santé), Forêt (ministère de l'Agriculture), Sécurité est affaires maritimes, Administration territoriale (ministère de l'Intérieur) et Interventions territoriales de l'État (Premier ministre).

La sécurité civile a cependant la particularité de relever des compétences de l'État, pour la coordination et certaines fonctions opérationnelles, et surtout des établissements publics départementaux que sont les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), pour la majeure partie des fonctions opérationnelles. Ces derniers supportent d'ailleurs la plus grosse part des dépenses, qui s'élève à un total de 4,7 milliards d'euros dans les budgets primitifs de l'ensemble des départements pour 2006. La mission d'audit du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) de mai 2006 préconisait d'ailleurs dans sa recommandation n° 2 d'« informer le Parlement sur le coût total de la mission Sécurité civile, y compris les sommes engagées par les collectivités territoriales au titre des SDIS ».

Le présent amendement a ainsi pour objet d'assurer l'information du Parlement sur l'ensemble des coûts de la sécurité civile. Ce document devra comporter 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. Cette présentation pourra prendre la forme d'indicateurs, de ratio ou de référentiels permettant aux différents SDIS de se comparer entre eux.

*
* *

La Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur spécial tendant à enrichir le document de politique transversale sur la sécurité civile, afin qu'il présente l'ensemble des coûts engendrés par cette politique, tant au niveau de l'État que dans les SDIS. En outre, ce document devra comporter une vision d'ensemble de la stratégie définie, en matière de gestion par la performance, par les SDIS, sur la base d'indicateurs normalisés au niveau national.

M. Michel Bouvard, Président, et M. Gilles Carrez, Rapporteur général, ont vivement soutenu cette initiative, qui est tout à fait conforme à l'esprit de la LOLF.

La Commission a *adopté* cet amendement à l'unanimité (**amendement n° II-70**).

*
* *

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article additionnel après l'article 51

Amendement n° II-70 présenté par M. Georges Ginesta, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

APRÈS L'ARTICLE 51, insérer l'article suivant :

« Sécurité civile

Le document de politique transversale sur la Sécurité civile, prévu au 4° du I de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005, présente également un état détaillé des dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre des services départementaux d'incendie et de secours. Il comporte en outre une vision d'ensemble de la stratégie définie, en matière de gestion par la performance, par les services d'incendie et de secours, sur la base d'indicateurs normalisés au niveau national. »

**ANNEXE 1 :
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Mission dans le SDIS du Loiret (Orléans) le 31 mai 2006

M. Éric Doligé, Sénateur, Président du conseil général du Loiret (45),
Président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours

M. Jean-Claude Brier, Directeur de cabinet de M. Doligé

M. Pascal Réthoré, Directeur général adjoint du conseil général chargé des
finances, de l'éducation et des transports

M. Martial Drignon, conseil général du Loiret, Directeur des affaires
financières du SDIS 45

M. Hubert Frémy, Vice-Président du conseil général et du SDIS 45

Colonel Jean-François Roche, Directeur du SDIS 45

Colonel Daniel Vasseur, Directeur adjoint du SDIS 45

Commandant Éric Candas, Chef du groupement « opérations » au SDIS 45

M. Ludovic Pinganaud, Président du syndicat de sapeurs pompiers
« Avenir secours » du Loiret

M. Jean-Michel Piedallu, Vice-Président du syndicat national des SPP,
Président de la section départementale du Loiret

Auditions

– Le 22 mars 2006

M. Éric Doligé, Sénateur, Président du conseil général du Loiret, Président
de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, le 22 mars 2006

M. Christian Galliard de Lavernée, Préfet, alors Directeur de la défense et
de la sécurité civiles, le 22 mars 2006

– Le 19 octobre 2006

M. Henri Masse, Préfet, Directeur de la défense et de la sécurité civiles

M. Georges-François Leclerc, Sous-directeur de l'administration et de la logistique (SDAL)

M. Denis Jankowiak, Chef de bureau des affaires financières et juridiques

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

M. Christian Avazeri, Conseiller technique.

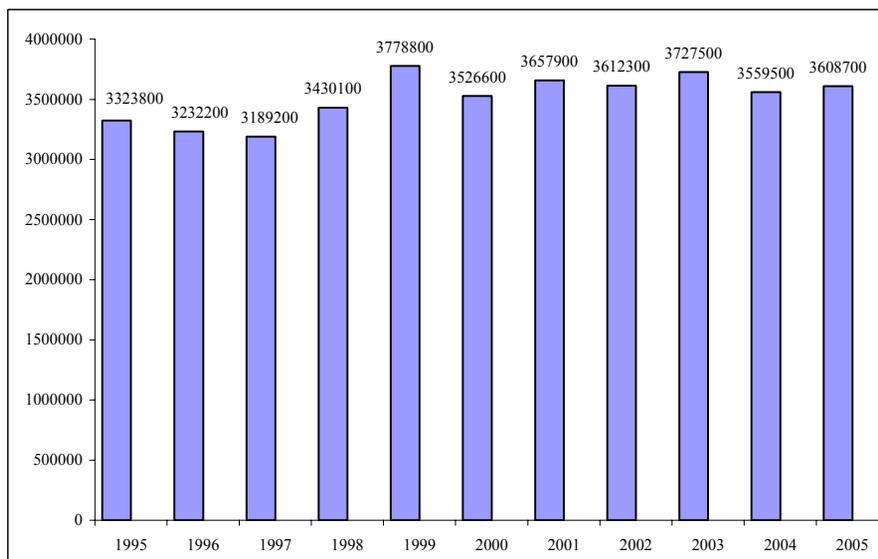
ANNEXE 2 : STATISTIQUES SUR LES SDIS

ACTIVITÉ DES SDIS EN 2005

| | Nombre d'interventions | Évolution annuelle (en %) |
|---------------------------------|------------------------|------------------------------|
| Nombre d'interventions | 3.608.700 | +1 |
| <i>dont :</i> | | |
| <i>Incendies</i> | <i>376.600</i> | <i>+13</i> |
| <i>Accidents de circulation</i> | <i>312.600</i> | <i>-1</i> |
| <i>Secours à victimes</i> | <i>2.246.600</i> | <i>+8</i> |
| <i>Opérations diverses</i> | <i>672.900</i> | <i>-19</i> |
| Personnes secourues | 1.564.300 | - |
| Nombre d'interventions par jour | 9.887 | - |

Source : SDIS et DDSC.

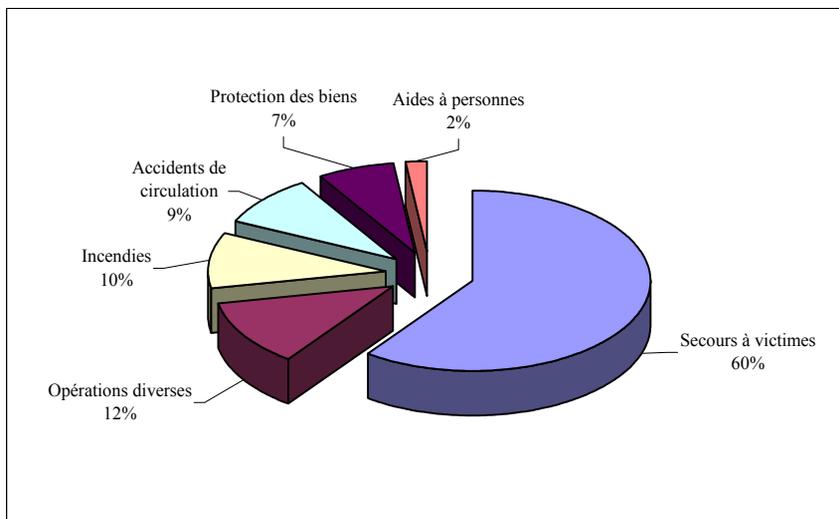
BILAN DU NOMBRE D'INTERVENTIONS DEPUIS 1995



Source : SDIS et DDSC.

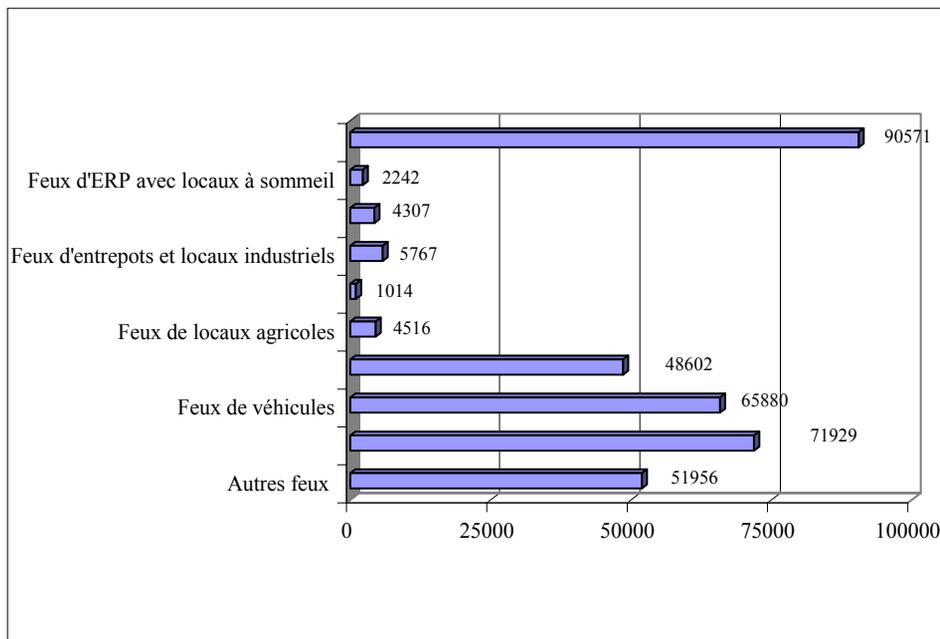
RÉPARTITION DES INTERVENTIONS PAR NATURE EN 2005

(en pourcentage)



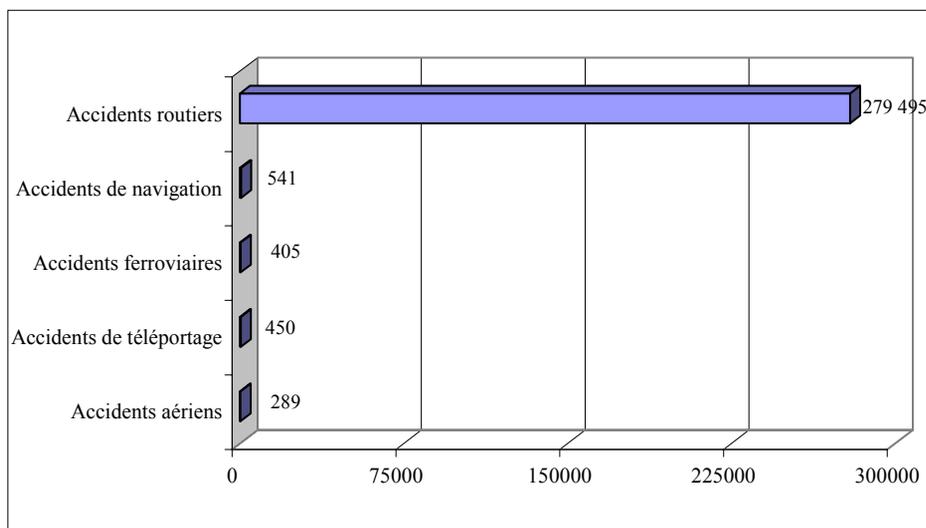
Source : SDIS et DDSC.

DÉTAIL DES INTERVENTIONS : INCENDIES EN 2005



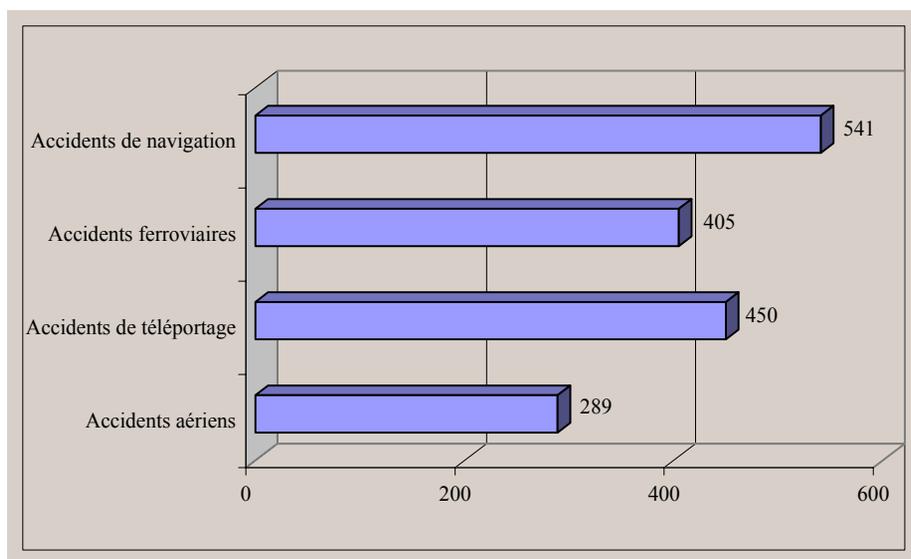
Source : SDIS et DDSC.

DÉTAIL DES INTERVENTIONS : ACCIDENTS DE CIRCULATION EN 2005



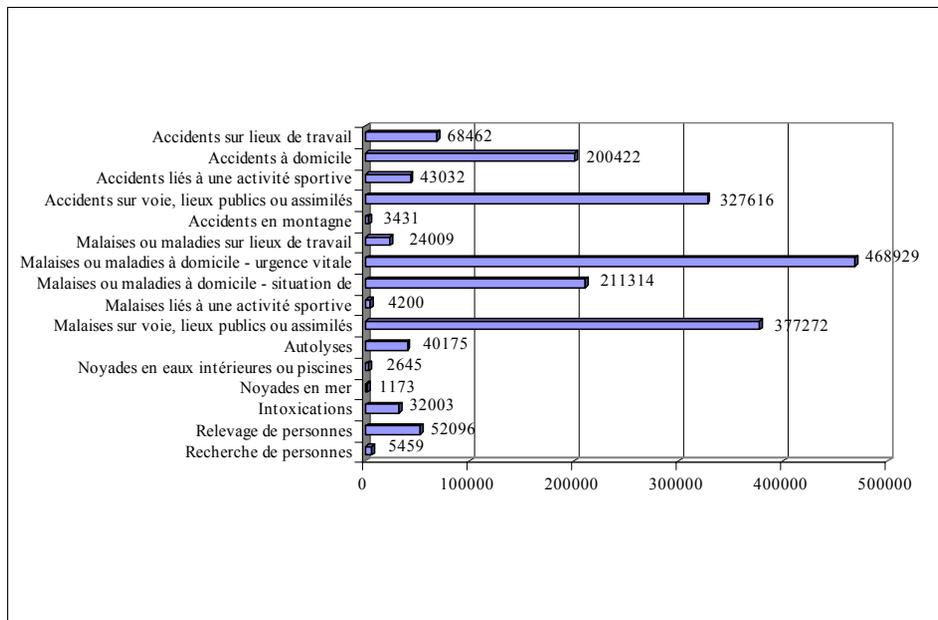
Source : SDIS et DDSC.

DÉTAIL DES INTERVENTIONS : ACCIDENTS AUTRES QUE ROUTIERS EN 2005



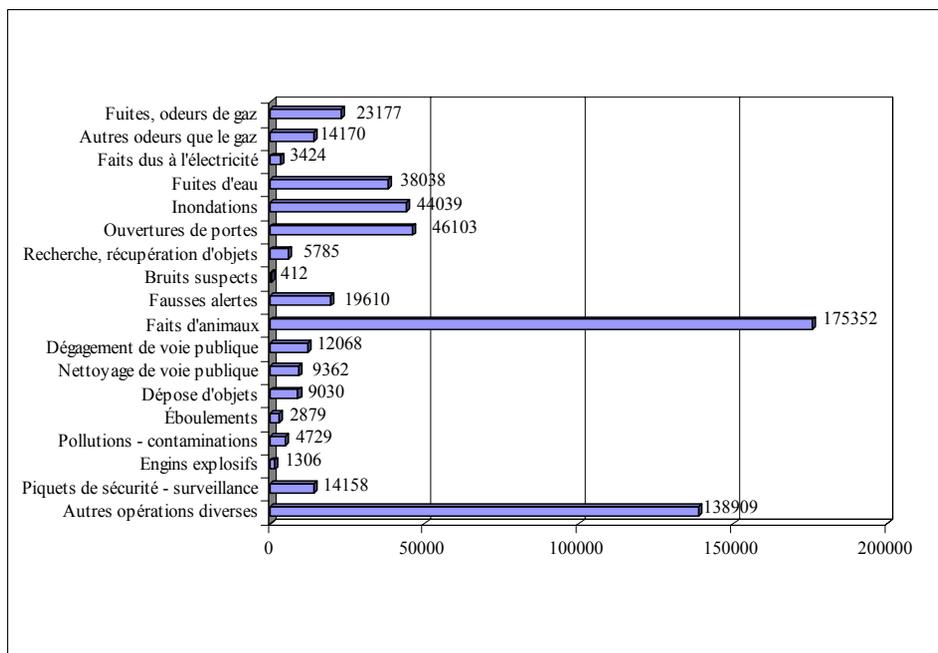
Source : SDIS et DDSC.

SECOURS À VICTIMES – AIDES À PERSONNES EN 2005



Source : SDIS et DDSC.

OPÉRATIONS DIVERSES EN 2005



Source : SDIS et DDSC.

DÉPENSES DES DIFFÉRENTS SDIS

(en millions d'euros)

| N | Départements | CA 2004 | | | BP 2005 | | | BP 2006 | | |
|----|---------------------------------|---------|--------|--------|---------|--------|--------|---------|--------|--------|
| | | Fonct | Invest | Total | Fonct | Invest | Total | Fonct | Invest | Total |
| 01 | Ain | 26,19 | 16,70 | 42,88 | 32,39 | 10,51 | 42,89 | 33,77 | 7,23 | 41,00 |
| 02 | Aisne | 26,52 | 4,37 | 30,89 | 35,71 | 16,85 | 52,56 | 41,23 | 13,25 | 54,47 |
| 03 | Allier | 16,63 | 4,50 | 21,13 | 16,72 | 7,19 | 23,92 | 17,30 | 2,41 | 19,71 |
| 04 | Alpes-de-Haute-Provence | 8,20 | 5,63 | 13,83 | 9,99 | 1,96 | 11,94 | 11,09 | 3,60 | 14,68 |
| 05 | Hautes-Alpes | 6,81 | 1,51 | 8,32 | 7,92 | 11,16 | 19,09 | 8,02 | 2,23 | 10,25 |
| 06 | Alpes-Maritimes | 101,98 | 9,85 | 111,83 | 112,55 | 29,07 | 141,62 | 119,94 | 16,94 | 136,88 |
| 07 | Ardèche | 15,72 | 7,61 | 23,33 | 17,82 | 10,88 | 28,70 | 19,54 | 11,62 | 31,16 |
| 08 | Ardennes | 12,64 | 7,92 | 20,56 | 11,78 | 7,66 | 19,44 | 12,37 | 5,97 | 18,34 |
| 09 | Ariège | 6,43 | 2,56 | 8,99 | 7,60 | 4,62 | 12,22 | 8,26 | 3,96 | 12,21 |
| 10 | Aube | 9,27 | 2,35 | 11,62 | 10,40 | 1,49 | 11,89 | 11,40 | 2,39 | 13,79 |
| 11 | Aude | 18,35 | 3,32 | 21,67 | 22,07 | 3,79 | 25,86 | 23,88 | 5,11 | 28,99 |
| 12 | Aveyron | 10,01 | 3,16 | 13,17 | 12,28 | 4,75 | 17,03 | 13,07 | 3,09 | 16,16 |
| 13 | Bouches-du-Rhône (Hors Bmpm) | 99,70 | 25,02 | 124,72 | 101,91 | 13,65 | 115,56 | 111,09 | 19,63 | 130,72 |
| 14 | Calvados | 29,49 | 4,11 | 33,60 | 32,73 | 6,97 | 39,70 | 37,09 | 8,66 | 45,75 |
| 15 | Cantal | 8,25 | 4,21 | 12,45 | 9,96 | 3,62 | 13,58 | 11,39 | 4,42 | 15,80 |
| 16 | Charente | 18,91 | 5,02 | 23,93 | 20,86 | 4,05 | 24,91 | 22,07 | 5,47 | 27,54 |
| 17 | Charente-Maritime | 26,56 | 6,62 | 33,18 | 31,32 | 4,86 | 36,18 | 35,64 | 12,71 | 48,35 |
| 18 | Cher | 18,36 | 6,99 | 25,36 | 18,44 | 8,71 | 27,15 | 19,09 | 9,21 | 28,30 |
| 19 | Corrèze | 13,24 | 3,62 | 16,85 | 16,16 | 5,58 | 21,74 | 16,83 | 8,19 | 25,02 |
| 21 | Côte d'Or | 22,34 | 5,81 | 28,15 | 30,69 | 11,74 | 42,43 | 33,42 | 11,00 | 44,42 |
| 22 | Côtes-d'armor | 22,39 | 4,72 | 27,11 | 27,16 | 7,80 | 34,96 | 29,60 | 11,30 | 40,90 |
| 23 | Creuse | 6,51 | 2,34 | 8,85 | 6,55 | 1,93 | 8,48 | 6,80 | 1,96 | 8,75 |
| 24 | Dordogne | 20,11 | 7,87 | 27,97 | 23,53 | 8,89 | 32,42 | 24,93 | 9,19 | 34,12 |
| 25 | Doubs | 25,74 | 4,49 | 30,23 | 31,77 | 9,57 | 41,34 | 34,88 | 12,70 | 47,58 |
| 26 | Drome | 22,10 | 7,18 | 29,28 | 24,40 | 7,32 | 31,72 | 26,33 | 11,74 | 38,07 |
| 27 | Eure | 24,29 | 7,34 | 31,62 | 27,12 | 8,37 | 35,49 | 29,02 | 7,58 | 36,59 |
| 28 | Eure-et-Loir | 21,53 | 5,45 | 26,98 | 23,82 | 10,42 | 34,24 | 25,60 | 9,12 | 34,72 |
| 29 | Finistère | 34,75 | 9,56 | 44,32 | 45,50 | 25,63 | 71,13 | 48,22 | 28,20 | 76,42 |
| 2A | Corse-du-Sud | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 17,58 | 22,30 | 39,88 | 19,39 | 2,72 | 22,11 |
| 2B | Haute-Corse | 20,07 | 3,45 | 23,51 | 20,07 | 3,45 | 23,51 | 21,49 | 1,56 | 23,05 |
| 30 | Gard | 56,00 | 21,10 | 77,11 | 61,55 | 23,42 | 84,97 | 63,09 | 28,94 | 92,02 |
| 31 | Haute-Garonne | 46,58 | 6,79 | 53,37 | 52,05 | 7,89 | 59,94 | 55,72 | 13,59 | 69,30 |
| 32 | Gers | 6,90 | 2,84 | 9,74 | 9,97 | 4,38 | 14,35 | 9,35 | 5,53 | 14,88 |
| 33 | Gironde | 109,74 | 19,45 | 129,19 | 125,04 | 27,94 | 152,98 | 131,04 | 40,28 | 171,32 |
| 34 | Hérault | 53,27 | 13,67 | 66,94 | 57,84 | 8,91 | 66,75 | 60,37 | 11,82 | 72,19 |
| 35 | Ille-et-Vilaine | 43,77 | 7,73 | 51,50 | 49,12 | 13,01 | 62,13 | 53,56 | 15,05 | 68,62 |
| 36 | Indre | 9,23 | 2,04 | 11,27 | 11,76 | 5,66 | 17,42 | 14,18 | 12,76 | 26,94 |
| 37 | Indre-et-Loire | 23,69 | 11,57 | 35,26 | 26,52 | 20,70 | 47,22 | 28,53 | 20,34 | 48,88 |
| 38 | Isère | 62,32 | 16,96 | 79,28 | 73,58 | 30,01 | 103,60 | 77,79 | 26,18 | 103,97 |
| 39 | Jura | 11,18 | 3,65 | 14,83 | 14,34 | 2,99 | 17,34 | 15,05 | 5,06 | 20,11 |
| 40 | Landes | 21,60 | 8,08 | 29,67 | 25,09 | 8,08 | 33,17 | 26,00 | 8,18 | 34,18 |
| 41 | Loir-et-Cher | 15,22 | 4,84 | 20,06 | 17,96 | 2,59 | 20,55 | 18,17 | 2,15 | 20,32 |
| 42 | Loire | 40,19 | 7,50 | 47,70 | 49,00 | 8,92 | 57,92 | 50,45 | 10,43 | 60,88 |
| 43 | Haute-Loire | 9,91 | 4,00 | 13,92 | 12,44 | 5,78 | 18,22 | 13,33 | 4,20 | 17,53 |
| 44 | Loire-Atlantique | 67,60 | 33,14 | 100,74 | 70,54 | 22,72 | 93,26 | 77,25 | 39,52 | 116,77 |
| 45 | Loiret | 32,19 | 8,92 | 41,11 | 37,89 | 20,83 | 58,72 | 40,76 | 20,34 | 61,10 |
| 46 | Lot | 6,63 | 5,51 | 12,13 | 8,50 | 11,11 | 19,61 | 10,89 | 13,85 | 24,74 |
| 47 | Lot-et-Garonne | 14,73 | 2,61 | 17,34 | 17,65 | 4,31 | 21,97 | 18,90 | 4,74 | 23,64 |

| N | Départements | CA 2004 | | | BP 2005 | | | BP 2006 | | |
|--------------|-----------------------|-----------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | | Fonct | Invest | Total | Fonct | Invest | Total | Fonct | Invest | Total |
| 48 | Lozère | 3,94 | 1,13 | 5,07 | 4,30 | 0,96 | 5,25 | 4,39 | 1,29 | 5,68 |
| 49 | Maine-et-Loire | 30,66 | 14,26 | 44,93 | 32,69 | 10,61 | 43,31 | 35,75 | 12,52 | 48,27 |
| 50 | Manche | 18,92 | 5,09 | 24,01 | 23,93 | 8,80 | 32,73 | 24,93 | 8,32 | 33,26 |
| 51 | Marne | 24,85 | 3,57 | 28,42 | 27,24 | 2,84 | 30,08 | 27,85 | 7,59 | 35,44 |
| 52 | Haute-Marne | 10,08 | 1,49 | 11,57 | 12,50 | 2,19 | 14,70 | 12,77 | 2,19 | 14,96 |
| 53 | Mayenne | 11,14 | 1,68 | 12,82 | 13,12 | 2,80 | 15,92 | 13,51 | 2,65 | 16,15 |
| 54 | Meurthe-et-Moselle | 31,79 | 5,49 | 37,28 | 37,68 | 8,90 | 46,58 | 38,86 | 8,48 | 47,34 |
| 55 | Meuse | 8,99 | 2,98 | 11,97 | 11,36 | 7,14 | 18,50 | 12,45 | 6,29 | 18,74 |
| 56 | Morbihan | 28,74 | 5,76 | 34,50 | 33,18 | 6,38 | 39,56 | 37,81 | 9,27 | 47,09 |
| 57 | Moselle | 41,87 | 11,61 | 53,48 | 47,15 | 15,41 | 62,56 | 49,43 | 14,73 | 64,16 |
| 58 | Nièvre | 12,43 | 4,42 | 16,85 | 14,90 | 3,96 | 18,87 | 15,52 | 3,89 | 19,41 |
| 59 | Nord | 121,99 | 18,48 | 140,47 | 140,40 | 80,37 | 220,76 | 147,71 | 41,41 | 189,13 |
| 60 | Oise | 34,01 | 7,75 | 41,77 | 45,96 | 26,91 | 72,87 | 50,01 | 21,95 | 71,96 |
| 61 | Orne | 9,48 | 4,85 | 14,33 | 11,79 | 3,88 | 15,67 | 12,65 | 4,04 | 16,68 |
| 62 | Pas-de-Calais | 63,46 | 15,05 | 78,51 | 79,66 | 15,96 | 95,61 | 83,07 | 13,48 | 96,55 |
| 63 | Puy-de-Dôme | 33,38 | 9,94 | 43,32 | 37,36 | 9,82 | 47,18 | 40,25 | 11,51 | 51,76 |
| 64 | Pyrénées-Atlantiques | 34,15 | 10,19 | 44,34 | 36,97 | 15,17 | 52,15 | 39,60 | 17,26 | 56,86 |
| 65 | Hautes-Pyrénées | 12,22 | 3,83 | 16,05 | 14,67 | 3,42 | 18,09 | 15,78 | 3,64 | 19,42 |
| 66 | Pyrénées-Orientales | 22,75 | 4,38 | 27,13 | 28,75 | 16,89 | 45,64 | 29,35 | 13,55 | 42,90 |
| 67 | Bas-Rhin | 43,61 | 11,49 | 55,10 | 51,77 | 14,96 | 66,73 | 56,30 | 14,57 | 70,87 |
| 68 | Haut-Rhin | 27,64 | 8,14 | 35,78 | 36,06 | 7,09 | 43,15 | 37,95 | 7,19 | 45,14 |
| 69 | Rhône | 100,06 | 17,64 | 117,69 | 132,47 | 34,76 | 167,23 | 123,46 | 38,43 | 161,89 |
| 70 | Haute-Saône | 7,40 | 2,69 | 10,09 | 10,92 | 5,66 | 16,58 | 11,96 | 6,14 | 18,11 |
| 71 | Saône-et-Loire | 25,17 | 6,00 | 31,17 | 33,63 | 7,84 | 41,47 | 35,11 | 13,44 | 48,54 |
| 72 | Sarthe | 19,75 | 7,38 | 27,13 | 25,30 | 8,84 | 34,14 | 26,62 | 8,64 | 35,26 |
| 73 | Savoie | 31,13 | 5,38 | 36,51 | 37,99 | 4,47 | 42,46 | 39,69 | 5,07 | 44,76 |
| 74 | Haute-Savoie | 41,46 | 11,01 | 52,47 | 49,08 | 26,24 | 75,32 | 54,70 | 37,92 | 92,62 |
| 76 | Seine-Maritime | 57,69 | 8,97 | 66,66 | 67,11 | 8,86 | 75,96 | 70,35 | 8,23 | 78,59 |
| 77 | Seine-et-Marne | 79,82 | 19,93 | 99,75 | 89,65 | 10,28 | 99,94 | 95,35 | 12,65 | 108,00 |
| 78 | Yvelines | 73,67 | 7,92 | 81,59 | 84,50 | 15,87 | 100,37 | 90,56 | 14,90 | 105,46 |
| 79 | Deux-Sèvres | 16,04 | 4,82 | 20,86 | 18,98 | 5,96 | 24,94 | 19,98 | 5,47 | 25,45 |
| 80 | Somme | 24,85 | 5,36 | 30,21 | 31,47 | 5,30 | 36,76 | 32,23 | 6,55 | 38,78 |
| 81 | Tarn | 18,12 | 5,10 | 23,22 | 23,05 | 6,98 | 30,03 | 22,82 | 16,16 | 38,98 |
| 82 | Tarn-et-Garonne | 8,25 | 1,71 | 9,96 | 9,49 | 4,51 | 14,00 | 10,53 | 2,30 | 12,83 |
| 83 | Var | 73,60 | 11,39 | 84,98 | 78,95 | 16,65 | 95,60 | 83,29 | 19,76 | 103,04 |
| 84 | Vaucluse | 37,28 | 8,61 | 45,89 | 40,39 | 7,46 | 47,85 | 43,93 | 7,72 | 51,65 |
| 85 | Vendée | 18,98 | 7,29 | 26,27 | 25,03 | 8,24 | 33,28 | 27,45 | 8,58 | 36,04 |
| 86 | Vienne | 13,93 | 5,19 | 19,12 | 17,22 | 3,75 | 20,97 | 18,29 | 5,58 | 23,87 |
| 87 | Haute-Vienne | 15,91 | 7,56 | 23,47 | 18,12 | 5,10 | 23,22 | 18,64 | 6,09 | 24,73 |
| 88 | Vosges | 17,77 | 2,22 | 19,99 | 20,23 | 3,85 | 24,07 | 24,97 | 9,02 | 34,00 |
| 89 | Yonne | 15,39 | 3,98 | 19,37 | 18,60 | 5,79 | 24,39 | 19,78 | 7,14 | 26,93 |
| 90 | Territoire de Belfort | 8,57 | 1,77 | 10,34 | 10,12 | 2,73 | 12,85 | 10,64 | 3,81 | 14,45 |
| 91 | Essonne | 70,08 | 16,32 | 86,40 | 80,85 | 45,63 | 126,48 | 90,20 | 27,58 | 117,77 |
| 95 | Val-D'oise | 72,17 | 15,33 | 87,51 | 88,35 | 14,91 | 103,26 | 90,59 | 14,80 | 105,39 |
| 971 | Guadeloupe | 19,53 | 1,37 | 20,90 | 21,30 | 3,64 | 24,94 | 23,88 | 5,68 | 29,55 |
| 972 | Martinique | 17,60 | 2,59 | 20,19 | 18,97 | 1,98 | 20,95 | 21,10 | 2,69 | 23,79 |
| 973 | Guyane | 13,65 | 2,50 | 16,15 | 16,49 | 1,81 | 18,30 | 16,53 | 1,78 | 18,31 |
| 974 | Réunion | 51,20 | 3,70 | 54,90 | 60,31 | 28,21 | 88,52 | 65,35 | 29,86 | 95,21 |
| Total | | 2.898,99 | 708,96 | 3.607,95 | 3.397,61 | 1.063,87 | 4.461,48 | 3.611,11 | 1.087,90 | 4.699,01 |

Source : comptes administratifs et budgets primitifs des SDIS.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES SDIS ET DÉPENSES PAR HABITANT

(en euros)

| N | Départements | Dépenses de fonctionnement et d'investissement | |
|----|------------------------------|--|--------------------------------|
| | | Évolution 2005 – 2006 (en %) | Dépenses 2006 / population DGF |
| 01 | Ain | -4,40 | 74,27 |
| 02 | Aisne | 3,63 | 99,36 |
| 03 | Allier | -17,60 | 54,61 |
| 04 | Alpes-de-Haute-Provence | 22,94 | 82,87 |
| 05 | Hautes-Alpes | -46,29 | 59,73 |
| 06 | Alpes-Maritimes | -3,35 | 117,44 |
| 07 | Ardèche | 8,59 | 96,33 |
| 08 | Ardennes | -5,68 | 61,88 |
| 09 | Ariège | -0,05 | 75,25 |
| 10 | Aube | 16,01 | 45,69 |
| 11 | Aude | 12,13 | 77,33 |
| 12 | Aveyron | -5,10 | 55,24 |
| 13 | Bouches-du-Rhône (Hors BMPM) | 13,12 | 123,72 |
| 14 | Calvados | 15,24 | 63,05 |
| 15 | Cantal | 16,37 | 92,59 |
| 16 | Charente | 10,57 | 78,23 |
| 17 | Charente-Maritime | 33,61 | 74,82 |
| 18 | Cher | 4,24 | 85,67 |
| 19 | Corrèze | 15,07 | 97,95 |
| 21 | Côte d'Or | 4,68 | 84,22 |
| 22 | Côtes-d'armor | 17 | 68,96 |
| 23 | Creuse | 3,18 | 61,78 |
| 24 | Dordogne | 5,24 | 81,01 |
| 25 | Doubs | 15,10 | 92,31 |
| 26 | Drome | 20,01 | 82,40 |
| 27 | Eure | 3,12 | 64,51 |
| 28 | Eure-et-Loir | 1,40 | 81,43 |
| 29 | Finistère | 7,44 | 83,45 |
| 2A | Corse-du-Sud | -44,57 | 145,56 |
| 2B | Haute-Corse | -1,96 | 131,20 |
| 30 | Gard | 8,31 | 135,38 |
| 31 | Haute-Garonne | 15,62 | 61,93 |
| 32 | Gers | 3,68 | 81,64 |
| 33 | Gironde | 11,99 | 125,39 |
| 34 | Hérault | 8,15 | 70,11 |
| 35 | Ille-et-Vilaine | 10,44 | 73,81 |
| 36 | Indre | 54,69 | 109,36 |
| 37 | Indre-et-Loire | 3,51 | 84,78 |
| 38 | Isère | 0,36 | 89,31 |
| 39 | Jura | 15,97 | 75,35 |
| 40 | Landes | 3,06 | 90,14 |
| 41 | Loir-et-Cher | -1,12 | 61,16 |
| 42 | Loire | 5,11 | 80,38 |
| 43 | Haute-Loire | -3,81 | 74,05 |
| 44 | Loire-Atlantique | 25,21 | 95,40 |
| 45 | Loiret | 4,05 | 95,24 |
| 46 | Lot | 26,15 | 135,43 |
| 47 | Lot-et-Garonne | 7,59 | 74,56 |
| 48 | Lozère | 8,08 | 61,67 |
| 49 | Maine-et-Loire | 11,45 | 64,28 |
| 50 | Manche | 1,61 | 63,97 |
| 51 | Marne | 17,83 | 61,62 |
| 52 | Haute-Marne | 1,80 | 73,84 |

| N | Départements | Dépenses de fonctionnement et d'investissement | |
|--------------|-----------------------|--|--------------------------------|
| | | Évolution 2005 – 2006 (en %) | Dépenses 2006 / population DGF |
| 53 | Mayenne | 1,47 | 54,28 |
| 54 | Meurthe-et-Moselle | 1,63 | 65,46 |
| 55 | Meuse | 1,29 | 94,67 |
| 56 | Morbihan | 19,02 | 64,74 |
| 57 | Moselle | 2,55 | 61,40 |
| 58 | Nièvre | 2,88 | 78,57 |
| 59 | Nord | -14,33 | 73,55 |
| 60 | Oise | -1,25 | 92,10 |
| 61 | Orne | 6,48 | 53,73 |
| 62 | Pas-de-Calais | 0,98 | 64,77 |
| 63 | Puy-de-Dôme | 9,71 | 79,96 |
| 64 | Pyrénées-Atlantiques | 9,04 | 87,90 |
| 65 | Hautes-Pyrénées | 7,37 | 77,15 |
| 66 | Pyrénées-Orientales | -6,00 | 87,35 |
| 67 | Bas-Rhin | 6,21 | 67,81 |
| 68 | Haut-Rhin | 4,62 | 62,46 |
| 69 | Rhône | -3,19 | 100,89 |
| 70 | Haute-Saône | 9,19 | 75,61 |
| 71 | Saône-et-Loire | 17,06 | 84,75 |
| 72 | Sarthe | 3,27 | 63,66 |
| 73 | Savoie | 5,42 | 92,96 |
| 74 | Haute-Savoie | 22,96 | 124,05 |
| 76 | Seine-Maritime | 3,46 | 62,11 |
| 77 | Seine-et-Marne | 8,07 | 84,87 |
| 78 | Yvelines | 5,07 | 76,64 |
| 79 | Deux-Sèvres | 2,06 | 71,24 |
| 80 | Somme | 5,49 | 67,01 |
| 81 | Tarn | 29,81 | 105,68 |
| 82 | Tarn-et-Garonne | -8,34 | 58,45 |
| 83 | Var | 7,79 | 95,65 |
| 84 | Vaucluse | 7,94 | 99,05 |
| 85 | Vendée | 8,29 | 55,80 |
| 86 | Vienne | 13,79 | 57,23 |
| 87 | Haute-Vienne | 6,50 | 66,29 |
| 88 | Vosges | 41,22 | 85,27 |
| 89 | Yonne | 10,39 | 74,84 |
| 90 | Territoire de Belfort | 12,45 | 103,89 |
| 91 | Essonne | -6,89 | 102,27 |
| 95 | Val-d'oise | 2,06 | 94,15 |
| 971 | Guadeloupe | 18,49 | 67,28 |
| 972 | Martinique | 13,56 | 59,96 |
| 973 | Guyane | 0,08 | 111,86 |
| 974 | Réunion | 7,56 | 131,82 |
| Total | | 5,32 | 82,89 |

Source : SDIS.

EFFECTIFS DES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS PAR DÉPARTEMENT

| | | 2004 | 2005 |
|-----------|------------------------------|-------------|-------------|
| 01 | Ain | 230 | 231 |
| 02 | Aisne | 315 | 334 |
| 03 | Allier | 219 | 222 |
| 04 | Alpes de Haute Provence | 36 | 35 |
| 05 | Hautes-Alpes | 48 | 50 |
| 06 | Alpes-Maritimes | 1.251 | 1.315 |
| 07 | Ardèche | 105 | 108 |
| 08 | Ardennes | 110 | 112 |
| 09 | Ariège | 42 | 46 |
| 10 | Aube | 113 | 113 |
| 11 | Aude | 164 | 171 |
| 12 | Aveyron | 111 | 109 |
| 13 | Bouches du Rhône (Hors BMPM) | 1.112 | 1.128 |
| 14 | Calvados | 380 | 382 |
| 15 | Cantal | 101 | 102 |
| 16 | Charente | 238 | 238 |
| 17 | Charente-Maritime | 318 | 324 |
| 18 | Cher | 206 | 209 |
| 19 | Corrèze | 149 | 144 |
| 2a | Corse du Sud | 168 | 181 |
| 2b | Haute-Corse | 270 | 274 |
| 21 | Côte d'or | 294 | 290 |
| 22 | Côtes-d'Armor | 211 | 216 |
| 23 | Creuse | 47 | 45 |
| 24 | Dordogne | 229 | 224 |
| 25 | Doubs | 354 | 361 |
| 26 | Drome | 274 | 287 |
| 27 | Eure | 225 | 233 |
| 28 | Eure-Et-Loir | 239 | 234 |
| 29 | Finistère | 432 | 426 |
| 30 | Gard | 595 | 621 |
| 31 | Haute-Garonne | 701 | 716 |
| 32 | Gers | 52 | 55 |
| 33 | Gironde | 1.639 | 1.715 |
| 34 | Hérault | 603 | 634 |
| 35 | Ille-et-Vilaine | 567 | 589 |
| 36 | Indre | 126 | 122 |
| 37 | Indre-et-Loire | 290 | 301 |
| 38 | Isère | 658 | 684 |
| 39 | Jura | 89 | 90 |
| 40 | Landes | 309 | 310 |
| 41 | Loir-et-Cher | 207 | 208 |
| 42 | Loire | 516 | 540 |
| 43 | Haute-Loire | 90 | 91 |
| 44 | Loire-Atlantique | 713 | 724 |
| 45 | Loiret | 424 | 416 |
| 46 | Lot | 53 | 59 |
| 47 | Lot-et-Garonne | 166 | 182 |
| 48 | Lozère | 5 | 5 |
| 49 | Maine-et-Loire | 441 | 442 |
| 50 | Manche | 216 | 220 |
| 51 | Marne | 355 | 357 |
| 52 | Haute-Marne | 124 | 115 |
| 53 | Mayenne | 109 | 109 |
| 54 | Meurthe-et-Moselle | 475 | 484 |

| | | 2004 | 2005 |
|--------------|-----------------------|---------------|---------------|
| 55 | Meuse | 64 | 62 |
| 56 | Morbihan | 281 | 278 |
| 57 | Moselle | 595 | 607 |
| 58 | Nièvre | 148 | 150 |
| 59 | Nord | 1.813 | 1.850 |
| 60 | Oise | 473 | 538 |
| 61 | Orne | 83 | 81 |
| 62 | Pas-de-Calais | 908 | 946 |
| 63 | Puy-de-Dôme | 387 | 410 |
| 64 | Pyrénées-atlantiques | 451 | 456 |
| 65 | Hautes Pyrénées | 137 | 141 |
| 66 | Pyrénées-Orientales | 215 | 223 |
| 67 | Bas-Rhin | 571 | 571 |
| 68 | Haut-Rhin | 349 | 353 |
| 69 | Rhône | 1384 | 1366 |
| 70 | Haute-Saône | 101 | 100 |
| 71 | Saône-et-Loire | 307 | 308 |
| 72 | Sarthe | 251 | 259 |
| 73 | Savoie | 394 | 408 |
| 74 | Haute-Savoie | 445 | 456 |
| 76 | Seine-Maritime | 784 | 795 |
| 77 | Seine-Et-Marne | 1.065 | 1.114 |
| 78 | Yvelines | 1.112 | 1.177 |
| 79 | Deux-Sèvres | 210 | 209 |
| 80 | Somme | 336 | 369 |
| 81 | Tarn | 225 | 237 |
| 82 | Tarn-et-Garonne | 98 | 103 |
| 83 | Var | 805 | 842 |
| 84 | Vaucluse | 468 | 493 |
| 85 | Vendée | 201 | 218 |
| 86 | Vienne | 174 | 170 |
| 87 | Haute-Vienne | 216 | 211 |
| 88 | Vosges | 124 | 136 |
| 89 | Yonne | 234 | 234 |
| 90 | Territoire de Belfort | 112 | 115 |
| 91 | Essonne | 1.060 | 1.084 |
| 95 | Val d'Oise | 1.104 | 1.085 |
| 971 | Guadeloupe | 282 | 301 |
| 972 | Martinique | 236 | 252 |
| 973 | Guyane | 190 | 191 |
| 974 | Réunion | 554 | 587 |
| Total | | 36.461 | 37.419 |

Source : SDIS.

RÉGIME DE GARDES DES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS EN 2005

(Personnel non logé)

| Départements | | Nombre de gardes 24h par an | Nombre de gardes 12h par an | Nombre de gardes 10h par an | Nombre de gardes 8h par an | Nombre de gardes autres par an | Équivalence garde/24h |
|--------------|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------|--------------------------------|-----------------------|
| 1 | Ain | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2 | Aisne | 95 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16,8 |
| 3 | Allier | 88 | 10 | 0 | 0 | 0 | 22,8 |
| 4 | Alpes-de-Haute-Provence | 0 | 0 | 0 | 0 | 161 | 0 |
| 5 | Hautes-Alpes | 60 | 84 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6 | Alpes-Maritimes | 90 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17,8 |
| 7 | Ardèche | 0 | 133 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8 | Ardennes | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16,5 |
| 9 | Ariège | 0 | 0 | 0 | 0 | 120 | 90 |
| 10 | Aube | 97 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 11 | Aude | 60 | 86 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 12 | Aveyron | 33 | 89 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 13 | Bouches-du-Rhône | 95 | 0 | 0 | 200 | 145 | 16 |
| 14 | Calvados | 95 | 133 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 15 | Cantal | 96 | 128 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 16 | Charente | 95 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 17 | Charente-Maritime | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,5 |
| 18 | Cher | 95 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 19 | Corrèze | 100 | 133 | 160 | 0 | 0 | 0 |
| 21 | Côte-d'Or | 90 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17 |
| 22 | Côtes-d'Armor | 97 | 129 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 23 | Creuse | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 24 | Dordogne | 55 | 55 | 0 | 0 | 60 | 16 |
| 25 | Doubs | 88 | 12 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 26 | Drôme | 95 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16,6 |
| 27 | Eure | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 28 | Eure-et-Loir | 81 | 25 | 0 | 0 | 0 | 18 |
| 29 | Finistère | 96 | 128 | 0 | 0 | 80 | 16 |
| 2a | Corse-du-Sud | 95 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17 |
| 2b | Haute-Corse | 90 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17,8 |
| 30 | Gard | 0 | 126 | 156 | 0 | 0 | 18 |
| 31 | Haute-Garonne | 99 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 32 | Gers | 61 | 42 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 33 | Gironde | 100 | 133 | 0 | 200 | 0 | 16 |
| 34 | Hérault | 90 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17,8 |
| 35 | Ille-et-Vilaine | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 36 | Indre | 98 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 37 | Indre-et-Loire | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 38 | Isère | 96 | 128 | 0 | 192 | 0 | 16 |
| 39 | Jura | 67 | 48 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 40 | Landes | 100 | 160 | 0 | 200 | 0 | 16 |
| 41 | Loir-et-Cher | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 42 | Loire | 74 | 26 | 0 | 0 | 40 | 16,9 |
| 43 | Haute-Loire | 100 | 133 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 44 | Loire-Atlantique | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 45 | Loiret | 99 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16,2 |

| | | | | | | | |
|-----|-----------------------|------|------|------|------|-----|-------|
| 46 | Lot | 0 | 0 | 0 | 0 | 100 | 24 |
| 47 | Lot-et-Garonne | 95 | 133 | 0 | 0 | 0 | 16,8 |
| 48 | Lozère | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 49 | Maine-et-Loire | 95 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 50 | Manche | 100 | 133 | 0 | 200 | 0 | 16 |
| 51 | Marne | 97 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 52 | Haute-Marne | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 53 | Mayenne | 100 | 133 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 54 | Meurthe-et-Moselle | 99 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 55 | Meuse | 67 | 40 | 0 | 0 | 0 | 16,78 |
| 56 | Morbihan | 87 | 0 | 16 | 0 | 1 | 16 |
| 57 | Moselle | 92 | 130 | 0 | 200 | 0 | 17,4 |
| 58 | Nièvre | 0 | 133 | 0 | 200 | 0 | 0 |
| 59 | Nord | 98 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 60 | Oise | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 61 | Orne | 42 | 86 | 0 | 0 | 0 | 16,25 |
| 62 | Pas-de-Calais | 100 | 133 | 160 | 200 | 0 | 16 |
| 63 | Puy-de-Dôme | 105 | 150 | 0 | 0 | 0 | 15 |
| 64 | Pyrénées-Atlantiques | 97 | 133 | 160 | 0 | 0 | 16,5 |
| 65 | Hautes-Pyrénées | 95 | 127 | 153 | 0 | 0 | 0 |
| 66 | Pyrénées-Orientales | 95 | 133 | 0 | 0 | 0 | 16,84 |
| 67 | Bas-Rhin | 95 | 132 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 68 | Haut-Rhin | 94 | 128 | 0 | 0 | 0 | 16,8 |
| 69 | Rhône | 90 | 128 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 70 | Haute-Saône | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 71 | Saône-et-Loire | 72 | 13 | 0 | 0 | 0 | 16,84 |
| 72 | Sarthe | 95 | 0 | 160 | 200 | 0 | 16,84 |
| 73 | Savoie | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 74 | Haute-Savoie | 99 | 158 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 76 | Seine-Maritime | 97 | 133 | 0 | 0 | 0 | 16,5 |
| 77 | Seine-et-Marne | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 18 |
| 78 | Yvelines | 97 | 133 | 0 | 0 | 0 | 16,5 |
| 79 | Deux-Sèvres | 93 | 10 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 80 | Somme | 100 | 0 | 0 | 200 | 0 | 0 |
| 81 | Tarn | 96 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16,3 |
| 82 | Tarn-et-Garonne | 95 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16,51 |
| 83 | Var | 95 | 0 | 0 | 0 | 0 | 24 |
| 84 | Vaucluse | 94 | 133 | 160 | 0 | 14 | 17 |
| 85 | Vendée | 132 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 86 | Vienne | 90 | 0 | 10 | 0 | 0 | 16 |
| 87 | Haute-Vienne | 90 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 88 | Vosges | 100 | 132 | 0 | 0 | 0 | 15,75 |
| 89 | Yonne | 96 | 134 | 153 | 0 | 0 | 16,18 |
| 90 | Territoire-de-Belfort | 100 | 131 | 157 | 0 | 0 | 15,75 |
| 91 | Essonne | 95 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 95 | Val-d'Oise | 98 | 131 | 157 | 176 | 170 | 16 |
| 971 | Guadeloupe | 80 | 0 | 0 | 10 | 0 | 0 |
| 972 | Martinique | 90 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| 973 | Guyane | 98 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 974 | Réunion | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 24 |
| | | 82,5 | 51,2 | 16,7 | 22,7 | 9,3 | 12,4 |

Sources : SDIS.

ANNEXE 3 : AUDIT DE MAINTENANCE DES AERONEFS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

A.- LE RAPPORT D'AUDIT D'AVRIL 2006

L'audit a pour objectif d'examiner les conditions qui permettraient de réduire les dépenses aujourd'hui consenties par la sécurité civile pour le maintien en condition opérationnelle des aéronefs.

- Marchés de maintenance des avions
- Marchés de maintenance et centre de maintenance en régie des hélicoptères
- Impact de la gouvernance des heures de vol des hélicoptères sur la maintenance

Une synthèse de ses constats et propositions est proposée ci-après.

1) Constats et propositions pour la maintenance des avions

La maintenance des avions est entièrement externalisée et fait l'objet d'un contrat en 3 lots : 1 lot pour les moteurs Pratt & Whitney (~20 %) un lot pour les cellules des bombardiers d'eau Canadair et Tracker (~75 %) et un lot pour les cellules des avions de liaison (~5 %).

1.1 Le coût annuel moyen de la maintenance au titre de ces contrats est de l'ordre de 30 millions d'euros et représente près de 66 % des dépenses annuelles de la BASC et près de 50 % de l'estimation du coût complet des avions.

La maintenance est le poste de coût le plus important pour les avions de la sécurité civile. Il est ainsi légitime de rechercher des optimisations du rapport coût/qualité et de s'interroger sur des pratiques qui pèseraient fortement sur les coûts de maintenance, et dont le bénéfice en termes de qualité serait limité.

1.2 Les coûts de maintenance très importants sont avant tout liés à des facteurs structurels. Les bombardiers d'eau sont des avions qui volent très peu, seulement 330 heures par an en moyenne et dont les coûts de maintenance sont élevés, en particulier les Canadair CL415, bombardiers d'eau amphibies, qui sont soumis à la corrosion, induisant des surcoûts de maintenance importants. La question se pose du dimensionnement de la flotte pour une utilisation optimale de ses actifs.

Aujourd'hui la flotte est dimensionnée pour faire face aux années exceptionnelles comme 2003 (520 heures de vol par Canadair sur l'année en moyenne). Mais cela conduit à un emploi très faible des avions les années moyennes (seulement 260 à 280 heures en moyenne en 2004 et 2005) entraînant une importante perte de potentiel. Alors que les Tracker arrivent en fin de vie en 2007, la mission recommande que soit étudié pour le futur un dimensionnement de la flotte sur la base d'une utilisation optimale les années moyennes et que soient développées des filières flexibles pour les années de très forte activité feu (recours à la location, avions ou hélicoptères mixtes utilisables en dehors des saisons feu, développement de la coopération internationale).

1.3 S'agissant du cadre contractuel, la mission constate que les conditions de passage des marchés de maintenance ne sont toujours pas optimales, même si les efforts entrepris lors du passage du dernier contrat portant sur la période 2004-2008 ont permis de dégager des gains substantiels. En particulier, elles ne favorisent pas suffisamment la concurrence sur la maintenance des cellules des Canadair et des Trackers qui représente 75 % du coût de maintenance et pour laquelle seules deux offres ont été déposées en 2004.

Une concurrence accrue sur les prix du lot cellule avion est un pré requis pour pouvoir bénéficier des efforts réalisés sur la maintenance. Elle suppose par exemple le découpage du lot cellule avion en 2 lots : 1 lot Canadair et 1 lot Tracker pour encourager les offres de sociétés qui ne seraient pas spécialisées dans l'un ou dans l'autre des modèles. La mission propose également l'allongement du contrat au-delà de 4 ans considéré comme une durée insuffisante pour des sociétés autres que le prestataire historique. Une durée de 10 ans, comme en Italie ou au Canada pourrait être envisagée en ayant recours à un marché à tranches conditionnelles.

1.4 Dans ce contexte, les contraintes opérationnelles imposées à la société de maintenance et qui ont un coût très important sont transférées dans les prix des forfaits et pèsent sur les comptes de la sécurité civile.

(i) disponibilité drastique imposée pour les bombardiers d'eau y compris en saison de basse activité ; (ii) mise en place à grands frais de détachements l'été (2 en Corse, Cannes, Carcassonne) et (iii) gestion rigide du planning de maintenance qui ne permet pas de compenser, même partiellement, la perte de potentiel des avions en années moyennes.

S'agissant de la disponibilité, la mission recommande d'abaisser significativement la disponibilité imposée hors saison feu (de 40-60 % à 30 %) et, pendant la saison feu, de demander une disponibilité réaliste et répondant à un besoin opérationnel effectif, par exemple 85 % comme en Italie.

S'agissant des détachements, la mission pose la question de leur utilité opérationnelle, en particulier à Cannes, Carcassonne et en ce qui concerne le second détachement corse.

S'agissant du planning de maintenance, la mission propose d'étudier une modulation de la flotte pour optimiser la maintenance les années de moyenne activité feu.

1.5 De même, l'anticipation par le prestataire de surcoûts de maintenance liés à une utilisation des avions en deçà des meilleures pratiques traditionnelles se traduit aussi par la prise en compte de marges de sécurité dans les prix.

Tant pour des raisons d'optimisation de la maintenance que pour des raisons de sécurité des personnels, la mission recommande que soit mis en place un plan de progrès en faveur d'une utilisation plus raisonnable des avions fondée sur l'analyse systématique des indicateurs de vol, disponibles grâce aux équipements mis en place sur les Canadair.

1.6 Plus généralement l'étude du fonctionnement d'acteurs étrangers, en particulier en Italie et au Canada, pays avec lesquels la mission a été en contact, suggère que d'autres modèles d'organisation sont possibles qui permettraient de réaliser des gains sur la maintenance par une définition plus appropriée des contraintes de disponibilité et une incitation à l'utilisation plus raisonnée des aéronefs prenant en compte le coût de la maintenance.

2) Constats et propositions pour la maintenance des hélicoptères

Le soutien du parc hélicoptère de la DDSC est largement effectué en externe, au travers de divers marchés passés par le ministère de la défense. Une partie des opérations de maintenance demeure toutefois effectuée en régie. De cette situation ressortent plusieurs conclusions :

2.1. Plusieurs des marchés de MCO ont été attribués sans mise en concurrence. Il est souhaitable que le principal d'entre eux au moins, le marché de MCO de l'hélicoptère EC145, fasse l'objet d'une compétition lorsque l'actuel contrat viendra à échéance et que les raisons ayant motivé le choix d'un marché négocié sans mise en concurrence aient disparu.

2.2. Compte tenu du choix fait de ne pas privilégier, dans la relation SIMMAD-DDSC, le mode de la délégation de gestion¹, la DDSC a sans doute intérêt à placer, au sein de la SIMMAD, un ou deux spécialistes très au fait des problématiques de ses aéronefs, afin de maîtriser au plus près la gestion de ses contrats. L'analyse des marchés ne révèle pas de sources potentielles d'économies à court terme.

2.3. Le coût de la maintenance en régie des appareils stricto sensu est insuffisamment appréhendé. Les outils pour le faire ne sont pas encore suffisamment développés (pas de cadre comptable adapté ni de modèle de coût complet). La mission recommande de développer rapidement une meilleure connaissance des coûts réels de la maintenance en régie et de la structure de ces coûts, en liaison avec la MMAé.

2.4. La productivité du travail n'est pas mesurée dans le centre de maintenance de Nîmes. La mission recommande de bâtir une culture de productivité, par l'introduction de dispositifs modernes de suivi des travaux effectués par le personnel des ateliers.

2.5. Une comparaison partielle des coûts respectifs de la régie et de l'externalisation de la maintenance, sur la base des données communiquées par la DDSC et la SIMMAD, fait ressortir que le coût du NTI des hélicoptères EC145 est vraisemblablement supérieur en régie à ce qu'il serait au travers d'un marché de longue durée.

Dans un premier temps, il conviendrait d'établir un plan de progrès sur la base des données fournies par la mise en oeuvre des propositions précédentes, pour obtenir, avec un planning strict des opérations de

visites 600H de l'EC 145 et des efforts de productivité mieux mesurés, de ramener le coût de la maintenance de niveau 2 de l'EC 145 en Régie au niveau du coût des prestations telles qu'elles peuvent être externalisées ; envisager l'externalisation de la maintenance du NT12 en cas d'échec du plan de progrès

3) Constats et propositions pour la gouvernance des heures de vol

Pour s'en tenir à l'essentiel, l'amélioration de la gouvernance des heures de vol des hélicoptères passe par les mesures suivantes :

3.1. Mise sous enveloppe d'heures de vol des différentes bases d'hélicoptère ;

3.2. Affectation des machines à chaque base en complément de la mesure précédente ;

3.3. Création, au sein du GH d'un niveau intermédiaire de responsabilité en désignant dans chaque zone de défense une base zonale, dont le chef, déjà conseiller technique de l'état-major de zone, aura pour mission, entre autre, de veiller au respect des volumes horaires ;

3.4. Affectation, en complément de la mesure précédente, d'un appareil destiné à remplacer les machines indisponibles et à effectuer l'essentiel des heures d'entraînement interne et externe ;

3.5. Attribution, en début d'année, à chaque zone, d'un contingent d'heures d'hélicoptère calculé au plus juste pour la formation des partenaires du GH (pompiers principalement) à charge pour elle de la répartir entre les entités concernées. Une fois la répartition faite, le chef de la base zonale en ferait son affaire ou la redistribuerait aux bases, selon ses moyens et de toute façon dans l'enveloppe d'heures de chaque base ;

3.6. Confirmation du rôle interministériel de la Zone de Défense en lui confiant explicitement, avec les moyens de le réaliser, la coordination des différentes formations aériennes intervenant sur son territoire, dans le domaine du secours aux personnes, au sens large : GH, formations aériennes de la gendarmerie et hélicoptères des SAMU.

Certaines des recommandations ci-dessus figurent déjà, peu ou prou, sous une forme ou sous une autre, dans l'instruction n° 92-850 du 29 septembre 1992 sur l'emploi des moyens aériens de la DDSC.

B.- OBSERVATIONS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

1) Recommandations relatives a la maintenance des avions

Proposition N° 1 Compte tenu de l'imminente fin de vie des TRACKER en 2007, la mission recommande qu'une étude économique soit lancée dans les plus brefs délais pour étudier les stratégies possibles de remplacement de cette flotte et notamment :

Le dimensionnement souhaité de la flotte avion les années d'intensité feu moyenne en prenant en compte l'impact sur les coûts de maintenance

Les alternatives au modèle actuel avec une revue des meilleures pratiques étrangères (location, avions ou hélicoptères mixtes, etc.)

L'analyse critique du plan 2020 pour tout ou partie de la flotte TRACKER

Observations liminaires :

1. La question du retrait des Tracker, et celle du dimensionnement de la flotte, vont bien au-delà des questions de maintenance.
2. L'expression "imminente fin de vie des Tracker en 2007" est inexacte : 2007 est seulement l'année au terme de laquelle le fournisseur sera libéré de l'obligation contractuelle de soutien industriel. Les avions disposeront encore à cette date d'un potentiel d'heures de vol significatif. L'échéance 2007 induit donc une incertitude et non pas un arrêt obligatoire d'exploitation.

Le plan "2020" a précisément pour but de lever cette incertitude et de fixer une échéance plus lointaine. Son élaboration avait été précédée d'une réflexion sur une solution de remplacement d'avions bombardiers d'eau susceptibles d'être utilisés pour le guet aérien armé, qui n'avait pas fait apparaître de solution claire 'sur étagère'.

Aujourd'hui, le coût élevé des révisions effectuées dans le cadre du plan « 2020 » conduit à un réexamen du périmètre d'exécution du plan.

En ce qui concerne le dimensionnement de la flotte de bombardement d'eau, la mission estime qu'elle est actuellement dimensionnée au plus large pour garantir la capacité de faire face aux saisons feux exceptionnelles et propose de la ramener à la taille nécessaire en année moyenne. Elle propose de développer en complément des filières flexibles pour les saisons feux exceptionnelles (recours à la location, avions ou hélicoptères mixtes utilisables en dehors des saisons feu, développement de la coopération internationale ...).

La mission a raison de demander que soient étudiées, en complément des acquisitions budgétaires classiques, des formules souples et diversifiées, notamment la location saisonnière de moyens opérationnels d'appoint. À cet égard, le régime LOLF ne peut que faciliter l'adaptation constante des moyens aux besoins, et une meilleure maîtrise des coûts.

Cependant, cette piste de réflexion est complexe à mettre en œuvre, notamment en raison du fait que les aéronefs disponibles sur le marché locatif sont de types très divers et leur intégration dans le dispositif aérien des moyens nationaux exigerait des précautions particulières pour préserver la sécurité des vols.

De plus, les problèmes de disponibilité peuvent se montrer particulièrement aigus au moment précis où des conditions climatiques défavorables rendent nécessaires la mise en œuvre de moyens complémentaires.

En outre, dans certains cas, les tarifs de location pour la saison feux peuvent être très pénalisants, comme l'a montré l'expérience, conduite pendant les deux dernières saisons, de location d'un hélicoptère bombardier d'eau.

Enfin, une location conclue dans l'urgence et sous la contrainte de besoins opérationnels immédiats ne peut être qu'une solution exceptionnelle.

Proposition N° 2 Favoriser la concurrence sur le lot cellule avion lors du prochain renouvellement de contrat :

Renforcer la publicité de l'appel d'offre auprès de toutes les sociétés de maintenance aéronautique et les solliciter systématiquement pour participer aux appels d'offre, y compris des sociétés étrangères ou des filiales de sociétés étrangères ;

Séparer le lot 2 cellules Canadair et Tracker en deux lots pour chacun des types d'avion ;

Étudier la possibilité d'allonger la durée contractuelle au-delà de 4 ans en utilisant un marché par tranche au lieu d'un marché à bon de commande pour donner un horizon de temps suffisant aux sociétés candidates pour réaliser des investissements et faciliter la candidature de nouveaux entrants : typiquement 6 ans, ce qui correspond au cycle de vie des avions et jusqu'à 10 ans comme en Italie ou au Canada ;

Assouplir les conditions opérationnelles imposées au prestataire (voir partie 3.3) qui rendent presque impossible la candidature de nouveaux entrants

La DDSC partage totalement l'objectif de favoriser une concurrence plus intense lors du prochain renouvellement de contrat. Cependant, le caractère très spécifique de certains avions en cause, et leur faible diffusion (Canadair), voire leur caractère unique (Tracker) limitent le nombre de candidats connaissant suffisamment bien le matériel pour proposer des forfaits compétitifs.

Toutefois, bien que le marché actuel ait été précédé d'une large publicité internationale, il devrait être possible d'élargir la diffusion lors du prochain marché.

Compte tenu de la problématique concernant les Tracker, il n'est pas sûr que la scission du lot 'cellules' se pose dans les termes suggérés par la mission. En revanche, la création d'un lot spécifique pour les DASH est une question parfaitement pertinente.

La proposition d'allonger de la durée du marché pour encourager chez les candidats un raisonnement économique à plus long terme fondé sur la réalité des cycles de maintenance, rejoint les réflexions menées en interne. Ses modalités de mise en œuvre dans le cadre du code des marchés publics restent à préciser.

L'assouplissement éventuel des conditions opérationnelles imposées au prestataire fait l'objet de commentaires en réponse à la proposition 3.

Proposition N° 3 Adapter les contraintes de disponibilité aux besoins opérationnels réels :

Réduire sensiblement la contrainte de disponibilité contractuelle des avions hors saison feu. 30 % apparaît un maximum, avec la possibilité sous préavis court d'augmenter cette disponibilité en cas de besoin opérationnel

Adopter une exigence de disponibilité en saison feu qui soit réaliste et appropriée au besoin opérationnel, par exemple 80 ou 85 % et l'assortir de pénalités financières plus importantes pour la rendre réellement contraignante. La mission recommande par ailleurs que les besoins opérationnels fassent l'objet d'une étude statistique précise pour la détermination exacte du taux de disponibilité exigée.

Examiner l'utilité opérationnelle du déploiement temporaire des avions dans 4 détachements, en particulier le deuxième détachement Corse

En ce qui concerne les contraintes de disponibilité en saison feux et surtout hors saison feux, la DDSC approuve dans leur principe les suggestions de la mission. Des niveaux de disponibilité décrivant mieux les besoins réels seront donc étudiés avant le lancement du prochain marché.

En ce qui concerne les déploiements temporaires, il convient de distinguer, comme il a été expliqué à la mission, les avions destinés au guet armé aérien et à l'attaque des feux naissants (Tracker) et ceux utilisés pour l'attaque sur feux établis (Canadair). Le guet armé, qui consiste à patrouiller les zones à risque, repose sur un partage par zones. Les déploiements temporaires de Tracker, qui permettent de réduire le temps moyen d'arrivée de l'avion sur les dépôts de feu, sont toujours bénéfiques sur le plan opérationnel ainsi que pour l'économie d'ensemble de la lutte contre les feux de forêts.

Or, tous les détachements, à l'exception d'un seul en Corse (les Canadair à Ajaccio, indispensables pour l'intervention rapide sur les feux insulaires) concernent les Tracker. Ils sont donc justifiés.

Proposition N° 4 La mission recommande que soient étudiées par la BASC les possibilités de moduler l'utilisation de la flotte pour optimiser les cycles de maintenance des avions et réduire le potentiel perdu en années moyennes

Cette proposition est à la fois l'une de celles qui ont l'enjeu financier le plus élevé, et l'une des plus difficiles à mettre en œuvre. Elle avait d'ailleurs été évoquée par la DDSC dans le cadre de la préparation de la mission.

La mission note à juste titre que, sauf dans les années exceptionnelles, la visite hivernale de tous les appareils entraîne une importante "perte de potentiel" par rapport aux préconisations du constructeur (les visites sont faites toutes les 330 heures en moyenne, et non toutes les 500 heures et l'entrée en visite survient 9 mois, et non 12 mois, après la sortie de la visite précédente), ce qui provoque une forte majoration des frais de maintenance.

La mission propose d'optimiser le plan de maintenance des avions en utilisant les tolérances autorisées par le constructeur (50 heures pour la visite 500 heures et 2 mois pour la visite 12 mois – tolérances non cumulables), selon l'exemple de nombreuses compagnies aériennes.

Pour atteindre ce résultat, les heures de vol en saison feux seraient concentrées autant que possible sur un nombre réduit d'appareils (3/4 de la flotte), qui entreraient en fin de saison en révision en ayant épuisé leur potentiel de vol. Les appareils délibérément épargnés (1/4 de la flotte) ne subiraient pas de visite hivernale avant la fin de la saison feux suivante.

La mesure proposée est difficile à mettre en application car la concentration des heures de vol sur un nombre restreint d'appareils entraîne une perte importante de flexibilité. Elle est peu compatible avec la doctrine d'emploi actuelle d'attaque massive des feux naissants, qui prévoit notamment l'intervention des appareils en norias. Enfin, en cas de saison feux exceptionnelle, la DDSC pourrait voir une partie de sa flotte (deux appareils ?) devenir indisponible avant le terme de la saison.

Ces difficultés réelles ne conduisent pas la DDSC à écarter totalement une proposition pouvant permettre une aussi forte économie (chiffrée par la mission à 20 %, sans que soit précisée l'assiette exacte à laquelle s'appliquerait ce pourcentage, et donc le montant de l'économie en valeur absolue). Si la DDSC était en mesure de rétablir sa flotte de Canadair à son niveau initial de douze appareils, l'application de cette proposition serait grandement facilitée. Elle apparaît en effet, implicitement, comme une alternative à une autre proposition de la mission, relative à un dimensionnement plus modeste de la flotte permanente, prenant mieux en compte l'incidence sur les coûts de maintenance (cf. *supra* proposition 1).

Proposition N° 5 La mission recommande que soit mise en place une analyse systématique des indicateurs de vol, disponibles grâce aux équipements embarqués des Canadair. Sur la base de l'analyse de ces indicateurs, des plans de progrès pourront être mis en place, en faveur d'une optimisation de la maintenance et d'une sécurité accrue des personnels,

Cette proposition est très judicieuse : la DDSC n'a pas encore tiré tout le parti possible des données accumulées grâce aux indicateurs de vol. L'hypothèse de voie se révéler ainsi des voies d'amélioration de la sécurité et d'économie de maintenance est crédible.

Cette proposition sera bientôt mise en œuvre.

Proposition N° 6 La mission recommande que soit considérée sur la base des meilleures pratiques internationales observées, la question de l'élargissement du contrat à toute l'activité des opérations aériennes : formation, opération et maintenance. Cela permettrait d'optimiser globalement l'utilisation des moyens aériens et leur maintenance.

L'élaboration d'une stratégie en ce domaine est particulièrement complexe, compte tenu notamment des contraintes découlant des acquis historiques (structures des flottes existantes, statuts et droits des personnels, contrats en vigueur ...).

La DDSC considère que son dispositif actuel est efficace.

2) Constats et recommandations relatifs à la maintenance des hélicoptères

Proposition N° 7 La mission recommande que le prochain marché de maintien en condition opérationnelle de l'EC 145 fasse l'objet, ainsi que la SIMMAD l'envisage, d'une mise en concurrence.

La DDSC est en plein accord avec cette proposition, sans pouvoir aujourd'hui apprécier si, pour ce type d'appareil, la concurrence souhaitée a des chances d'être effective et de peser fortement sur les prix contractuels.

Proposition N° 8 Compte tenu du choix fait de ne pas privilégier, dans la relation SIMMAD-DDSC, le mode de la délégation de gestion, la DDSC a sans doute intérêt à placer, au sein de la SIMMAD, un ou deux spécialistes très au fait des problématiques de ses aéronefs, afin de maîtriser au plus près la gestion de ses contrats en liaison directe avec le GH.

La mission fonde cette recommandation sur l'affirmation que la rigidité du cadre contractuel choisi appelle 'un suivi d'exécution de grande proximité'. Elle ne développe pas les constatations qui conduisent à cette appréciation, qui paraît impliquer que certaines préoccupations spécifiques à la DDSC, et se rattachant à l'exécution des contrats de maintenance, seraient aujourd'hui mal prises en compte par la SIMMAD, mais pourraient l'être si un personnel DDSC présent sur place pouvait y veiller.

On peut se demander quelle pourrait être la situation de ce personnel si cette proposition était retenue. Un personnel mis à disposition du SPAé ou de la SIMMAD ne serait qu'un prêt de main-d'œuvre, et donc une contribution forfaitaire en nature de la DDSC à une prestation qui la concerne.

Pour pouvoir infléchir l'exécution du contrat de maintenance, le personnel mis en place par la DDSC devrait se trouver en position de représentant du maître d'ouvrage auprès d'une SIMMAD ayant un rôle d'assistant au maître d'ouvrage, ce qui n'est pas la situation juridique actuelle, la DDSC ne rémunérant pas la SIMMAD et ne pouvant donc qu'accepter sa prestation pour ce qu'elle est.

Pourrait-on imaginer un statut d'observateur' présentant des remarques et des demandes et ne participant pas directement à l'exécution du contrat ? Il n'est pas sûr qu'une telle approche soit pertinente.

Le cadre général de la relation SIMMAD – DDSC pourrait être traité dans le cadre d'une convention.

Proposition N° 9 Développer rapidement une meilleure connaissance des coûts réels de la maintenance en régie et de la structure de ces coûts, en liaison avec la MMAé.

Proposition N° 10 Bâtit une culture de productivité au centre de maintenance, par l'introduction de dispositifs modernes de suivi des travaux effectués par le personnel des ateliers.

Proposition N° 11 Dans un premier temps, établir un plan de progrès sur la base des données fournies par la mise en œuvre des propositions 9 et 10, pour obtenir, avec un planning strict des opérations de visites 600 H de l'EC 145 et des efforts de productivité mieux mesurés, de ramener le coût de la maintenance de niveau 2 de l'EC 145 en Régie au niveau du coût des prestations telles qu'elles peuvent être externalisées ; envisager l'externalisation de la maintenance du NT12 en cas d'échec du plan de progrès.

Il est préférable de commenter ensemble ces trois propositions, qui expriment les mêmes préoccupations quant à la productivité des opérations effectuées en régie, et au bien-fondé du choix de ce mode d'organisation.

La mission estime, dans son rapport, que la connaissance des coûts des opérations effectuées en régie est imparfaite, que les outils existants sont insuffisants, que la productivité du travail n'est pas mesurée. Elle émet l'hypothèse que des éléments culturels sont en grande partie responsables de cette situation. Elle a tenté de comparer les coûts respectifs d'opérations identiques alternativement effectuées en régie ou externalisées (opérations de maintenance de NTI2 de l'EC145), et conclut à un surcoût au désavantage de la régie.

La DDSC est très consciente que la modernisation des instruments de gestion existants pourrait aider à la recherche de gains de productivité. L'expérience acquise au SPAé dans ce domaine peut être une référence très utile en complément des efforts déployés au sein même du centre de maintenance du groupement des hélicoptères, qui ont déjà permis d'atteindre un remarquable niveau d'efficacité.

Il convient de souligner en outre que les équipes de techniciens du centre de maintenance, en complément des opérations de maintenance majeure effectuées à Nîmes, interviennent en tant que de besoin sur les vingt-deux bases opérationnelles (ouvertes 24 heures sur 24 tout au long de l'année pour assurer la mission de secours aux personnes).

Même si le calcul de coûts comparatifs effectué par la mission n'emporte pas totalement la conviction en raison de biais méthodologiques, la DDSC est résolue à poursuivre l'effort d'accroissement de la productivité de ses ateliers. Elle est en effet convaincue qu'un tel effort, pouvant s'exprimer dans un plan de progrès, permettra d'optimiser le fonctionnement du centre tout en assurant l'objectif prioritaire de disponibilité opérationnelle.

3) Constats et propositions concernant la gouvernance des heures de vol des hélicoptères

1. Mise sous enveloppe d'heures de vol des différentes bases d'hélicoptères.

La DDSC exprime son accord.

2. Affectation des machines à chaque base.

La mission estime que, pour avoir son plein effet, la mesure précédente doit être complétée par l'affectation aux bases de machines, que l'on remplace provisoirement pendant les indisponibilités.

La DDSC ne partage pas l'appréciation de la mission sur le lien entre cette mesure et la précédente, notamment pour des motifs de gestion du potentiel de la flotte.

3. Création, au sein du GH d'un niveau intermédiaire de responsabilité en désignant dans chaque zone de défense une base zonale, dont le chef serait en charge du respect du volume horaire.

Cette mesure a déjà été prise en compte par la DDSC avec la mise en place dans chaque zone d'un coordonnateur des hélicoptères de sécurité civile.

4. Affectation, en complément de la mesure précédente, d'un appareil destiné à remplacer les machines indisponibles.

La DDSC ne dispose pas d'un parc d'appareils suffisant pour appliquer cette proposition.

5. Attribution, en début d'année, à chaque zone, d'un contingent d'heures d'hélicoptère calculé au plus juste pour la formation des partenaires du GH.

Cette mesure a déjà été mise en œuvre en 2006.

6. Confirmation du rôle interministériel de la Zone de Défense en lui confiant explicitement, avec les moyens de le réaliser, la coordination des différentes formations aériennes intervenant sur son territoire.

Cette mesure fait l'objet d'un examen approfondi.

ANNEXE 4 : ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AVEC D'AUTRES PAYS EUROPÉENS

COÛT DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS (PROTECTION CIVILE) EN ANGLETERRE ET AU PAYS DE GALLES

Source : *Service des Affaires européennes de l'Assemblée nationale*

Depuis le *Fire Service Act 2004*, les missions des services de lutte contre l'incendie britanniques comprennent la prévention des incendies et le secours aux victimes d'incendies, d'accidents domestiques et d'accidents de la route. Ces services, les *Fire and Rescue Authorities (F.R.A.)*, sont administrés par les conseils de comté.

Selon les derniers chiffres disponibles, repris du "*The Economic Cost Of Fire*" publié en avril 2006 par le Cabinet Office du Premier Ministre, les 50 *F.R.A.* d'Angleterre et du Pays de Galles (47 en Angleterre et 3 au Pays de Galles) ont dépensé sur l'année budgétaire 2003-2004 environ **1,74 milliard de livres**. Ces dépenses sont financées en partie par le budget du comté et en partie par des subventions gouvernementales.

En ce qui concerne les subventions gouvernementales, la revue triennale des dépenses effectuées en 2004 prévoit d'affecter les ressources suivantes aux dépenses des collectivités locales consacrées à la lutte contre l'incendie :

RESSOURCES GOUVERNEMENTALES AFFECTÉES AUX AUTORITÉS LOCALES

(Montant en millions de livres et d'euros)

| Nature des dépenses | 2004-2005 | 2005-006 | 2006-2007 | 2007-2008 |
|--------------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| Incendie | 1,848 £ 2,75 € | 1,898 £ 2,83 € | 1,961 £ 2,92 € | 2,035 £ 3,03 € |
| Total des ressources affectées | 60,990 £ 90,91 € | 64,522 £ 96,16 € | 68,099 £ 101,49 € | 71,597 £ 106,70 € |

Source : *Spending Review 2004, Her Majesty's Treasury.*

Les *F.R.A.* les plus importantes reçoivent également un pourcentage fixe des impôts locaux. À titre d'exemple, 3,6 % des impôts locaux des Londoniens en 2006 vont à leur *F.R.A.*

En Angleterre et au Pays de Galles, les *F.R.A.* emploient plus de **50.300** personnes, dont **31.800** sapeurs-pompiers à plein temps et **10.900** sapeurs-pompiers à temps partiel. Les sapeurs-pompiers à temps partiel couvrent à eux seuls 60 % des casernes et 95 % du territoire. Ils sont rémunérés sur la base d'un acompte et d'un forfait pour chaque mission d'urgence. Les *F.R.A.* emploient également 6.200 personnes aux postes de contrôle et 1.400 personnes à des postes de soutien (ressources humaines, restauration...).

Le salaire annuel moyen d'un sapeur-pompier au 1^{er} juillet 2006 est de **26.548 livres sterling (39.569,90 euros⁽¹⁾)**. Une nouvelle recrue gagne 19.918 livres (2.987,30 euros), un chef d'équipe peut gagner jusqu'à 32.913 livres (49.051,79 euros). Chaque *F.R.A.* décide du nombre et de la durée des jours de garde ; cependant la grande majorité pratique le "**2,2,4 shift system**", soit 2 jours (9h-18h), puis 2 nuits (18h-9h), puis 4 jours de repos.

(1) Taux de conversion : 1 livre sterling = 1,49032 euro.

L'âge de départ à la retraite est de **55 ans**, sauf pour les grades les plus élevés pour lesquels il est porté à **60 ans**. Toutefois, les sapeurs-pompiers qui participent aux missions opérationnelles de la lutte contre les incendies peuvent demander leur retraite à l'âge de cinquante ans, à condition d'avoir effectué au minimum vingt-cinq ans de service.

En 2004, les *F.R.A* ont fourni un service à environ 52,8 millions de personnes en Angleterre et au Pays de Galles

MISSIONS REMPLIES ET NOMBRE D'INTERVENTIONS (ANNÉE BUDGÉTAIRE 2003-2004)

| Missions remplies | Nombre d'interventions | pourcentage |
|--|-------------------------------|--------------------|
| Feux | 509.716 | 47 |
| Fausses alertes | 403.391 | 37 |
| Autres Interventions* | 166.59 | 15 |
| Total | 1.079.766 | 100 |
| <i>*dont</i> | | |
| Accidents de la route | 42.437 | 15 |
| Fuites (eau, produits toxiques) | 11.814 | 7 |
| Inondations | 986 | 6 |
| Entrées de force | 13.772 | 8 |
| Pannes d'ascenseur | 26.297 | 16 |
| Autres (secours aux animaux, aide aux autres services d'urgence, etc.) | 62.753 | 38 |

Le gouvernement a mis à la disposition des *F.R.A.* des subventions supplémentaires dans le cadre d'une politique de modernisation des services. Ainsi entre 2004 et 2009 le projet *FiReControl* vise à remplacer les postes de contrôle actuels par huit centres de contrôle régionaux. Le coût de ce projet est estimé à 986 millions de livres sur 15 ans, mais devrait permettre de réaliser des économies de plus de 20 millions de livres par an.

Le projet *FireLink*, qui a pour but d'équiper l'ensemble des *F.R.A.* avec un nouveau service de radio numérique coûtera 500 millions de livres sur 10 ans.

Le *Fire Services Act* de 2004 met l'accent sur le devoir de prévention des services de lutte contre l'incendie. Cette politique de prévention a bénéficié d'une subvention supplémentaire de 11,4 millions de livres pour la période d'avril 2004 à mars 2006. Les derniers chiffres font état d'une baisse de 13 % du nombre d'incendies depuis cette date.

LES SERVICES D'INCENDIE ET DE PROTECTION CIVILE EN ESPAGNE

Source : *Service des Affaires européennes de l'Assemblée nationale.*

L'article 25 de la loi 7/1985 du 2 avril 1985 sur les collectivités locales attribue aux **communes** la compétence en matière de **prévention et de lutte contre l'incendie**, celles-ci ayant l'obligation de respecter les règles fixées au niveau national ou à celui de la communauté autonome.

La prévention et la lutte contre l'incendie sont assurées par :

- des **sapeurs-pompiers professionnels** qui ont le statut de fonctionnaire ;
- des **sapeurs-pompiers volontaires**, qui sont intégrés dans des corps mixtes ou qui constituent des corps homogènes ;
- des **sapeurs-pompiers d'entreprises**, qui sont considérés comme des collaborateurs des services de protection civile et qui exercent leurs fonctions en coordination avec le corps communal ou provincial de sapeurs-pompiers ou avec celui de la communauté autonome.

Comme chaque niveau de collectivité gère son système de protection civile de façon indépendante, la situation varie beaucoup d'une communauté autonome à l'autre.

I. La situation en Catalogne

À titre d'exemple, la **Catalogne** emploie aujourd'hui **2.329 pompiers professionnels** pour une population de près de **sept millions d'habitants**. Son budget pour l'année 2005 était de **171,67 millions d'euros**.

En 2005, les sapeurs-pompiers de Catalogne ont effectué 82,989 missions (une moyenne de 227 interventions par jour), se répartissant ainsi :

- 11.592 interventions pour accidents de la route
- 19.715 "interventions techniques" urgentes
- 20.404 "interventions techniques" non urgentes
- 15.959 incendies d'édifices
- 5.340 secours à personnes, animaux et biens
- 7.151 incendies de forêt, de parcs de végétation urbains ou agricoles

II. La situation à Madrid

En **2003**, 1.721 personnes travaillaient à **Madrid** dans le domaine de la lutte contre les incendies, dont 137 membres du personnel administratif et **1.585 sapeurs-pompiers professionnels**.

Leur **budget** était de **87.127.920 euros**, dont 75.367.563 euros de frais de personnel, 3.853.674 euros pour les dépenses de fonctionnement et 7.906.683 euros pour les frais d'investissement.

En 2005, les sapeurs-pompiers de Madrid ont effectué 26,001 missions, offrant leurs services à 3,2 millions d'habitants. Elles se répartissent ainsi :

- 9.146 incendies (bâtiments, poubelles, véhicules)
- 1.163 interventions dans le cas de dommages à bâtiments (effondrements)
- 4.161 secours à personnes, animaux et biens
- 1.245 interventions pour dégâts des eaux
- 3.070 incidents autres (fuites de gaz, enfoncement de portes)
- 6.946 missions ne nécessitant pas d'intervention (fausses alertes)

III. Bibliographie

Pour la Catalogne:

<http://www.gencat.net/interior/mg0406/se-relacio.html> - Budget.

http://www.gencat.net/interior/esc/docs/esc_bombers.htm- Statut des pompiers.

http://www.gencat.net/interior/comunicacio/emergencies/contingut/index.htm?u_ud=ESC&u_tema=01&cod_noticia=18453 - Missions réalisées par type de sinistre.

Pour Madrid:

<http://www.munimadrid.es/bomberos> > memorias > memoria año 2003 - Information générales sur les pompiers madrilènes.

http://www.munimadrid.es/Principal/menus/publicaciones/anuarios/anuario/Cap14/143020_6.xls - Missions réalisées par type de sinistre.

LES SERVICES D'INCENDIE ET DE PROTECTION CIVILE EN ALLEMAGNE

Source : Service des Affaires européennes de l'Assemblée nationale

I – COÛT DE CES SERVICES

Il est difficile d'apporter une réponse sur ce point. Non seulement font défaut des données budgétaires synthétiques, mais, en outre, ces services revêtent des formes juridiques variées. Les statuts qui peuvent les régir sont, en effet, de trois sortes :

- un établissement public communal ;
- une entreprise privée ;
- une unité militaire.

Cela étant, si on se limite au seul cas de la ville de Hambourg –qui est également un Land– le budget du service d'incendie et de secours s'est élevé à près de 170 millions d'euros en 2005, le budget total du Land ayant été de 10,2 milliards d'euros. Le personnel de pompiers professionnels comprend 2 204 agents et celui des pompiers volontaires 2 655. Le Land de Hambourg compte 1,742 million d'habitants et sa superficie est de 755 km².

II – NOMBRE DE SAPEURS POMPIERS

D'après les statistiques disponibles(1), ils se répartissent comme suit :

– 26 000 pompiers employés à titre permanent sous un statut de droit public, dans les 100 communes disposant d'un service professionnel d'incendie et de secours ;

– 50 pompiers qui sont tenus d'exercer cette fonction (*Pflichtfeuerwehr*). Ils assument cette tâche dans un service public d'incendie et de secours (ces services sont au nombre de 2), lorsque fait défaut un corps de pompiers volontaires et que la protection contre l'incendie ne peut être assurée ;

– 1,3 million de pompiers volontaires rattachés à 24 700 services d'incendie et de secours ;

(1) Tirés de l'encyclopédie en ligne Wikipedia.

– 30 000 pompiers employés par 900 services d'incendie et de secours ayant le statut d'entreprise privée.

III – STATUT SOCIAL

A) Salaires

Leur montant est éminemment variable, selon les Länder et les villes. La lecture d'un journal de la ville de Wuppertal (land de Rhénanie-Westphalie) montre que le pompier professionnel employé dans les services d'intervention perçoit, en moyenne, une rémunération mensuelle de 2 000 euros.

Selon ce même journal, les pompiers s'estiment mal payés. En janvier 2005, 20 % des pompiers professionnels de Wuppertal étaient à la recherche d'un emploi.

B) Durée du travail

A Wuppertal, cette durée est de 54,4 heures par semaine, le service étant de 24 heures (suivi d'une phase de repos de 24 ou de 48 heures), y compris le week-end. A Berlin, cette durée hebdomadaire varie entre 52,5 et 55 heures et atteint, dans d'autres postes, 44 heures (service de 12 heures).

On relèvera que, invoquant un arrêt de la Cour de Justice des communautés européennes, le syndicat VERDI (qui regroupe notamment les fonctionnaires) estime que la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, est applicable aux pompiers, lesquels, en conséquence, ne devraient pas travailler plus de 48 heures par semaine.

C) Age de départ à la retraite

Cet âge est fixé par la législation des Länder. A Berlin, par exemple, cet âge est fixé, pour ce qui concerne les services techniques d'intervention, à 60 ans, sous réserve de justifier d'une durée de 15 ans au moins. Dans les services de direction, l'âge de la retraite est fixé à 65 ans.

IV – ORGANISATION ET MISSIONS

A) Population et surface couverte

Cette population varie selon les Länder. Ainsi, un service d'incendie composé de pompiers professionnels doit-il être institué dans les villes de 80 000 habitants au moins (Land de Schleswig-Holstein), 90 000 habitants au moins (Rhénanie-Palatinat) ou 100 000 habitants au moins (Bad-Württemberg).

Dans certains Länder, des communes dont la population est inférieure à la taille requise ont néanmoins mis en place un service de pompiers professionnels.

B) Missions remplies et nombre d'interventions

Si l'on se base sur l'exemple de la ville de Hambourg, les données ont été les suivantes, en 2005 :

– lutte contre l'incendie : 8 081 ;

– interventions du service de secours : 194 863. Les interventions de la Bundeswehr ont été au nombre de 5 284 (contre 4 646 en 2004).

LES SAPEURS-POMPIERS AUX PAYS-BAS

Source : Ambassade des Pays-Bas à Paris.

- 1.– Les dépenses des services des pompiers et de protection civile aux Pays-Bas se sont élevées à 907 millions d’euros en 2005. Les revenus se sont élevés à 91 millions, si bien que les coûts totaux ont été de 816 millions d’euros, ce qui revient à 50 euros par habitant (le nombre d’habitants était de 16.339.835 en août 2006). Une subdivision des coûts en distinguant les frais de personnel, les frais d’exploitation et les investissements n’est pas disponible à court terme. En effet, pour les obtenir, il faudrait consulter les comptes annuels de chacune des communes aux Pays-Bas.
- 2.– Les Pays-Bas comptent 447 communes. Celles-ci ont leur propre corps de sapeurs-pompiers ou le partagent avec une ou plusieurs autres communes. Dans 12 % des communes, le corps n’est composé que de volontaires ; 4 communes ne travaillent qu’avec des sapeurs-pompiers professionnels rétribués. Il y a un peu plus de 1.000 casernes de pompiers aux Pays-Bas.

27.400 sapeurs-pompiers travaillent aux Pays-Bas dans le service opérationnel, dont 82 % de volontaires. 95 % des sapeurs-pompiers sont des hommes. 2.600 personnes travaillent dans une fonction non-opérationnelle. 40 % de ces personnes ont une mission dans le domaine de la « *pro-action* » (activités préparatoires) et/ou de la prévention.

Pour ce qui est des rangs, 73 % des sapeurs-pompiers appartiennent au personnel élémentaire, 22 % au personnel intermédiaire et 5 % sont des cadres.

- 3.– Les sapeurs-pompiers connaissent une Convention Collective de travail, qui est conclue par l’Association des Communes néerlandaises en accord avec les syndicats. Le personnel volontaire effectue ses activités sur la base d’un remboursement des frais, réglée par des directives de l’Association des communes. Chaque commune a la liberté d’appliquer des règles différentes. Pour les sapeurs-pompiers rétribués, les conditions de travail suivantes s’appliquent :

– Le personnel des pompiers rétribués travaille sur la base de « services de présence » de 24 heures ; les sapeurs-pompiers sont en moyenne présents 48 heures par semaine. Toutes les heures que le sapeur-pompier passe sur le lieu de travail sont comptées comme étant des heures de travail. Le personnel rétribué a le droit de travailler plus de 48 heures par semaine, à condition que l’employé en soit lui-même d’accord.

– Sous l’ancien régime, l’âge légal de la retraite était de 55 ans. Depuis 2006, de nouvelles conditions de travail sont en vigueur : celles-ci supposent que le sapeur-pompier travaille au maximum 20 ans dans une fonction physiquement et psychologiquement difficile. Par l’apprentissage et la formation l’employeur prépare le pompier à une « deuxième carrière ». Il est possible de replacer le pompier dans un autre service de la municipalité. Il existe également des mesures d’accompagnement qui favorisent le départ vers d’autres organisations ou entreprises. Des mesures importantes de transition vers le nouveau régime existent pour tous les pompiers actuellement en service. Le départ à la retraite à 55 ans n’existe donc plus.

Les conditions d'entrée en matière de formation sont par ailleurs identiques pour les pompiers volontaires et les pompiers rétribués.

- 4.- Dans les communes ayant moins de 20.000 habitants, le corps des pompiers est composé de 35 personnes en moyenne. Dans les 4 villes les plus grandes des Pays-Bas, cette moyenne s'élève à 463. La superficie des communes et donc l'étendue de la surface de protection des sapeurs-pompiers varient considérablement.

Le délai maximum pour atteindre le lieu du sinistre après la première alerte est un indicateur important pour déterminer les effectifs du corps.

- 5.- En 2005 les sapeurs-pompiers ont reçu 144.000 appels, ce qui constitue une légère augmentation par rapport à 2004. En distinguant les différents types d'intervention, il s'agissait de 43.000 incendies, 37.000 secours à victime et de 64.000 fausses alertes.

Des 37.000 appels aux sapeurs-pompiers pour secours à victime, 15 % concernaient la lutte contre les difficultés causées par l'eau ou par la tempête. 13 % concernaient des interventions pour sauver ou pour libérer des personnes et 9 % le nettoyage de routes ou de terrains. De plus, les sapeurs-pompiers interviennent souvent pour déplacer des véhicules ou les mettre en lieu sûr.

Le déminage et le secours médical en cas d'accidents et de catastrophes ainsi que le transport des blessés ne font pas partie des missions des sapeurs-pompiers aux Pays-Bas.

Pour plus d'informations, on peut également consulter le site internet des sapeurs-pompiers www.brandweer.nl qui dispose d'informations assez détaillées en anglais et de quelques renseignements en français.

LA PROTECTION CIVILE AU DANEMARK

Source : Agence danoise de protection civile gouvernementale (DEMA).

Les dépenses totales pour la protection civile étaient de 1,6 milliard de couronnes danoises⁽¹⁾ en 2005, comprenant les salaires (1 milliard), les dépenses de fonctionnement et d'exploitation (0,5 milliard) et les investissements (0,1 milliard). Toutes les dépenses civiles de protection incluent les dépenses des municipalités liées à la protection civile aussi bien que l'Agence de protection civile gouvernementale (DEMA).

Il y a 7.629 sapeurs-pompiers/sauveteurs employés dans les municipalités danoises, dont 1.831 sont des volontaires et 5.798 sont des professionnels. 54 % de tous les sapeurs-pompiers municipaux sont employés à temps partiel. Il y a en outre 1.135 sapeurs-pompiers/sauveteurs à l'Agence de protection civile gouvernementale (DEMA), dont 500 sont des volontaires et 635 sont des professionnels. 375 des professionnels font leur service national.

Le domaine géographique couvert par la force civile de protection est au Danemark de 42.000 km², avec une population de 5,4 millions.

Le nombre d'urgences en 2005 était de 35.181. Ces urgences ont été divisées en catégories suivantes :

- lutte contre l'incendie (67 %),
- protection de l'environnement (accidents avec des produits chimiques représentant un risque aux vies d'humain, à la propriété ou à l'environnement) (14 %),
- le sauvetage du personnel, principalement des accidents de circulation (9 %),
- autres, y compris les catastrophes naturelles (10 %).

(1) Taux de conversion : 1 couronne danoise = 0,13423 euro.

ANNEXE 5 : GLOSSAIRE

| | |
|---------|--|
| AE | Autorisation d'engagement |
| Antarès | Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours |
| AP | Autorisation de programme |
| ARI | Appareil respiratoire isolant |
| BASC | Base d'avions de la sécurité civile de Marignanne |
| BMPM | Bataillon de marins-pompiers de Marseille |
| BOP | Budget opérationnel de programme |
| BP | Budgets primitifs |
| BSPP | Brigade de sapeurs-pompiers de Paris |
| CA | Comptes administratifs |
| CCF | Camion-citerne feux de forêts |
| CGCT | Code général des collectivités territoriales |
| CIAP | Comité interministériel d'audit des programmes |
| CISC | Cellule interministérielle de suivi des crises |
| CNSIS | Conférence nationale des services d'incendie et de secours |
| COGIC | Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises |
| CP | Crédit de paiement |
| CPI | Centre de première intervention |
| CS | Centre de secours |
| CSFPT | Conseil supérieur de la fonction publique territoriale |
| CSP | Centre de secours principal |
| CTA | Centre de traitement de l'alerte |
| DDSC | Direction de la défense et de la sécurité civiles (ministère de l'Intérieur) |
| DGF | Dotation globale de fonctionnement |
| DPT | Document de politique transversale |
| ENSOSP | École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers |
| EPA (1) | Échelle pivotante automatique |
| EPA (2) | Établissement public administratif |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| EPIDIS | Établissement public interdépartemental d'incendie et de secours |
| ERP | Établissement recevant du public |
| ESOL | Établissement de soutien opérationnel et logistique |
| ETP | Équivalent temps plein |
| FAI | Fonds d'aide à l'investissement des SDIS |
| FIRE | Force d'intervention rapide européenne |
| FORMISC | Formations militaires de la sécurité civile |
| FPT | Fourgon-pompe tonne |
| JSP | Jeune sapeur-pompier |
| LFI | Loi de finances initiale |
| LOLF | Loi organique relative aux lois de finances |
| NBI | Nouvelle bonification indiciaire |
| NRBC | Nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique |
| PAP | Projet annuel de performance |
| PATS | Personnels administratifs, techniques et spécialisés |
| SDACR | Schéma directeur d'analyse et de couverture des risques |
| SDAL | Sous-direction de l'administration et de la logistique (DDSC) |
| SDIS | Service départemental d'incendie et de secours |
| SPP | Sapeur-pompier professionnel |
| SPV | Sapeur-pompier volontaire |
| SSSM | Service de santé et de secours médical |
| UIISC | Unité d'instruction et d'intervention de la Sécurité civile |
| UO | Unité opérationnelle |
| VC | Volontaires civils |
| VSAV | Véhicule de secours et d'assistance aux victimes |