



N° 2857

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 41

SÉCURITÉ CIVILE

Rapporteur spécial : M. GEORGES GINESTA

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	9
I.– LA SÉCURITÉ CIVILE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT	10
A.– LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	11
B.– UN PROJET DE BUDGET GLOBALEMENT MAÎTRISÉ POUR 2011	13
1.– Les crédits et les emplois	13
<i>a) Les crédits et leur justification</i>	13
<i>b) La programmation pluriannuelle 2011-2014</i>	19
<i>c) L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP)</i>	20
<i>d) Les dotations au fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI)</i>	22
<i>e) L'effort de modération du plafond d'emplois</i>	25
<i>f) Les conséquences budgétaires de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)</i>	25
2.– La mise en œuvre de la LOLF	27
<i>a) La stratégie de performance</i>	27
<i>b) La mise en œuvre de la fongibilité des crédits</i>	31
<i>c) Les budgets opérationnels de programme</i>	31
<i>d) La question du périmètre de la mission</i>	32
II.– LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	33
A.– LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS)	33
1.– Les dépenses des SDIS ont plus fortement augmenté que le nombre d'interventions	33
<i>a) Les interventions des SDIS</i>	33
<i>b) Les dépenses des SDIS</i>	34
2.– L'accentuation continue du poids du financement des SDIS sur les départements et les communes	38
B.– LES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS	41
1.– L'augmentation continue des effectifs	41
2.– Une organisation du temps de travail coûteuse et inadaptée aux besoins	46
3.– Rémunérations, promotions et retraites	48

C.– LE DÉFAUT DE PILOTAGE DE LA SÉCURITÉ CIVILE	50
1.– Le document de politique transversale.....	50
<i>a) La coordination interministérielle est encore limitée</i>	<i>50</i>
<i>b) La mise en œuvre d'une stratégie de performance</i>	<i>52</i>
<i>c) Les résultats des indicateurs de performance en 2009</i>	<i>53</i>
2.– La coordination en matière de secours aux personnes	55
3.– « <i>L'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national.</i> »	58
<i>a) Un principe aux contours et aux conséquences mal définis</i>	<i>58</i>
<i>b) L'absence de réflexion sur ce sujet dans le cadre de la RGPP et de la CNSIS</i>	<i>60</i>
4.– La mise en œuvre des préconisations du Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale.....	61
COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 28 OCTOBRE À 15 HEURES	63
EXAMEN EN COMMISSION	75

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

Au 11 octobre 2010, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial. Le questionnaire budgétaire a fait l'objet d'une mutualisation avec les commissions des Finances et des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat.

SYNTHÈSE

Dans notre pays, **une grande politique régalienn**e, celle de la sécurité civile, est définie au niveau national, alors qu'elle est gérée et financée par des structures dépendant des collectivités territoriales : les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

La sécurité civile représente un budget global de plus de **5,6 milliards d'euros en France** dont la charge est répartie entre l'État (1 milliard d'euros) et les collectivités territoriales (4,6 milliards d'euros). Ce budget global dépasse ce que l'État consacre aux missions *Culture* (2,7 milliards d'euros de crédits de paiement en 2011) ou *Agriculture* (3,6 milliards d'euros).

En 2009, les effectifs de sapeurs pompiers professionnels (SPP) ont progressé de 869 unités pour atteindre 40 095 employés dans les SDIS. Aux effectifs des SDIS, il convient d'ajouter ceux de la brigade de sapeurs pompiers de Paris et du bataillon de marins pompiers de Marseille. Notre pays compte un total de 249 020 sapeurs pompiers si l'on inclut les 196 825 sapeurs pompiers volontaires et les 12 100 militaires.

Le présent rapport étudie l'évolution des crédits d'État, mais également ceux des SDIS.

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

Le projet de loi de finances pour 2011 propose de porter les crédits de la mission à 459,78 millions d'euros en autorisations d'engagement, en légère hausse de 2,5 % par rapport à 2010, et à 434,87 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une baisse de 4,63 %. **Le Rapporteur spécial y voit le signe d'une maîtrise des coûts de la part de la direction de la Sécurité civile (DSC).**

La mission *Sécurité civile* est composée de deux programmes dédiés à la protection des populations et à la gestion de crise.

Le programme 161 *Intervention des services opérationnels* concentre les moyens nationaux de sécurité civile que l'État met à la disposition de la population au quotidien (secours à personnes, opérations de déminage) ou lors de catastrophes majeures, naturelles ou technologiques (feux de forêts, inondations, tempêtes, séismes, risque NRBC). Doté en 2011 de 259,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 264,84 millions d'euros en crédits de paiement, le programme devrait mettre l'accent sur la modernisation des infrastructures tout en participant, à capacités opérationnelles constantes, aux mesures nationales d'économie.

Le programme 128 *Coordination des moyens de secours* pourvu de 200,17 millions d'euros en autorisations d'engagement et 170,03 millions d'euros en crédits de paiement, devrait permettre la poursuite des projets visant à la coordination des acteurs locaux et nationaux susceptibles de contribuer à la préparation et à la gestion des crises : le système d'alerte et d'information des populations (SAIP), dont les premiers travaux débiteront en 2011 ; le déploiement de l'infrastructure nationale partagée des transmissions Antares vers l'ensemble des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et de la brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP).

L'État devrait, en outre, dépenser près de 622 millions d'euros pour la *Sécurité civile* dans les crédits des autres ministères – en particulier *Agriculture, Écologie et Santé* – contre 630 millions d'euros en 2010.

En raison d'une sous-consommation chronique des crédits, **le fonds d'aide à l'investissement des SDIS** (FAI) est en diminution pour la sixième année consécutive. Il est demandé pour 2011 une dotation de **21,36 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le FAI. Depuis 2007, une fraction du FAI concourt au financement du projet Antares, qui vise à l'interopérabilité des réseaux de communication des services publics participant aux missions de sécurité civile. Ce concours sera de 11,55 millions d'euros en 2011. Trop longtemps accusées de saupoudrer les crédits, les circulaires de 2007, 2008 et 2009 n'ont eu de cesse de réorienter l'utilisation du FAI vers le financement de moyens lourds ou structurants couvrant les risques majeurs et d'encourager la mutualisation des acquisitions et de l'emploi des matériels. Constatant les effets positifs de ces circulaires sur la réorientation des crédits du fonds des crédits vers des investissements de mutualisation interdépartementale ainsi que vers des investissements susceptibles de répondre à des risques majeurs de portée nationale, la DSC considère que l'objectif visé par le projet de décret initialement prévu pour donner au FAI son rôle de levier d'orientation sur les investissements des SDIS paraît désormais atteint. La modification des dispositions réglementaires relatives au FAI ne paraît pas s'imposer actuellement, selon la DSC. Le Rapporteur spécial maintient qu'une réflexion devrait être engagée sur la disposition inscrite dans le code général des collectivités territoriales, qui répartit la dotation du FAI en fonction de la DGF des départements.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial constate que les colonnes de renfort et les secours d'extrême urgence ont été dotés de 3,26 millions d'euros de crédits en 2011. Ces crédits sont insuffisants pour faire face à des crises graves comme la sécheresse de 2003 ou une saison feu de grande ampleur. Le Gouvernement devrait donc envisager un financement en dehors des crédits de la mission, par transfert entre missions, sur la réserve de budgétisation ou en loi de finances rectificative.

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

Les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ont de nouveau connu une forte augmentation en 2009 : **près de 4,7 milliards d'euros** ont été dépensés par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) selon les comptes de gestion des SDIS pour 2009, ce qui représente **une augmentation de 4,11 %** par rapport à 2008. Il faut y ajouter les dépenses de la brigade des sapeurs pompiers de Paris (plus de 340 millions d'euros) et du bataillon des marins pompiers de Marseille (103,4 millions d'euros). Le Rapporteur spécial regrette une fois encore la fuite en avant des coûts.

En 2009, les effectifs des SDIS s'élevaient à **40 095 sapeurs pompiers professionnels**, y compris les services de santé et de secours médical, contre 39 226 en 2008, soit une augmentation de 869 emplois par rapport à l'année précédente. S'agissant des unités militaires, les effectifs de la brigade de sapeurs pompiers de Paris s'élèvent en outre à 8 393 et le bataillon de Marseille bénéficie d'un plafond d'emplois de 2 481 équivalents temps plein. Le nombre de sapeurs pompiers professionnels a donc augmenté de plus de 10 000 en dix ans.

Depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des SDIS, leurs comptes ont augmenté de 56,5 %. En comparaison, le nombre d'interventions des sapeurs pompiers a augmenté de seulement 16,19 %. En outre, en 2009, les incendies représentaient seulement 8 % des interventions alors que le secours à victime et l'aide à personne en représentaient 67 %. En pratique, les sapeurs pompiers ne sont donc plus les « soldats du feu » qu'ils ont été historiquement.

Les comptes de gestion 2009 montrent qu'en moyenne nationale les dépenses des SDIS représentent un coût de **79 euros par habitant**. Dans certains départements, la charge par habitant est supérieure à la taxe d'habitation pour une famille de quatre personnes. De telles augmentations rendent l'effort contributif de nos concitoyens difficilement supportable.

INTRODUCTION

Dans notre pays, la politique régaliennne de la sécurité civile est définie au niveau national, alors qu'elle est gérée et financée par des structures dépendant des collectivités territoriales.

Le Rapporteur spécial estime qu'il serait peu judicieux de se contenter d'examiner le milliard d'euros de dépenses de l'État, en négligeant plus de 4,6 milliards d'euros de dépenses des collectivités territoriales.

Il ne s'agit aucunement de remettre en cause la libre administration de ces collectivités, ni la responsabilité des conseils généraux qui votent les budgets des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Mais le Parlement est dans son rôle quand il s'agit de s'intéresser à un phénomène qui se reproduit 100 fois dans 100 départements différents, avec la même ampleur et les mêmes causes : il s'agit alors d'un problème national et non plus simplement local.

La croissance rapide et constante des dépenses des SDIS ces dernières années, rend l'effort contributif de nos concitoyens difficilement supportable. Dans un contexte budgétaire contraint, où le gel des dotations de l'État aux collectivités est prévu pour les trois prochaines années, ces dépenses risquent de faire défaut dans d'autres secteurs tout aussi prioritaires de l'action locale. **Il est temps maintenant de faire une pause dans ces dépenses.** Les comptes de gestion 2009 montrent ainsi qu'**en moyenne nationale les dépenses des SDIS représentent un coût de 79 euros par habitant.** Dans certains départements, la charge par habitant excède donc la taxe d'habitation pour une famille type.

Le Rapporteur spécial regrette que la révision générale des politiques publiques (RGPP) ne se soit pas encore penchée sur l'architecture institutionnelle et la gouvernance de la sécurité civile dans notre pays.

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

C'est dans cette perspective que, après avoir présenté l'évolution des crédits demandés pour la mission *Sécurité civile* en 2011 (I), le présent rapport procède à un état des lieux de l'évolution des dépenses des SDIS et présente les instruments de pilotage de cette grande politique interministérielle (II).

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

La mission *Sécurité civile* est composée de deux programmes dédiés à la protection des populations et à la gestion de crise. Le programme 161 *Intervention des services opérationnels* concentre les moyens nationaux de sécurité civile que l'État met à la disposition de la population au quotidien (secours à personnes, opérations de déminage) ou lors de catastrophes majeures, naturelles ou technologiques (feux de forêts, inondations, tempêtes, séismes, risques nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques). Le programme 128 *Coordination des moyens de secours* met en œuvre des projets visant à la coordination des acteurs locaux et nationaux susceptibles de contribuer à la préparation et à la gestion des crises.

Le projet de loi de finances pour 2011 propose de porter les crédits de la mission à **459,78 millions d'euros en autorisations d'engagement**, en hausse de 2,46 % par rapport à 2010, et à **434,87 millions d'euros en crédits de paiement**, ce qui représente une baisse de 4,63 %.

Comme le montre le tableau ci-après, ces demandes de crédits correspondent pour le programme *Intervention des services opérationnels* à une diminution de près de 5 % en autorisations d'engagement et à une stabilisation en crédits de paiement en 2011 (+ 0,01 %). En revanche le programme *Coordination des moyens de secours* connaît une forte hausse de près de 14 % des autorisations d'engagement et une baisse significative de plus de 11 % des crédits de paiement.

**MISSION SÉCURITÉ CIVILE : ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2010–2011
HORS FONDS DE CONCOURS**

(En millions d'euros)

<i>Programmes / Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances pour 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Évolution 2011/2010 (en %)	Loi de finances pour 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Évolution 2011/2010 (en %)
161 – Intervention des services opérationnels	272,95	259,60	- 4,89	264,81	264,84	+ 0,01
Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts	90,98	93,27	+ 2,53	91,06	90,47	- 0,64
Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	57,29	55,77	- 2,65	56,73	56,60	- 0,23
Secours à personne par hélicoptère	72,60	57,29	- 21,09	65,26	64,21	- 1,62
Neutralisation des engins explosifs	35,19	35,49	+ 0,86	34,86	35,78	+ 2,64
Pilotage de la politique de sécurité civile	16,90	17,78	+ 5,22	16,90	17,78	+ 5,22
128 - Coordination des moyens de secours	175,77	200,17	+ 13,88	191,16	170,03	- 11,05
Préparation et gestion des crises	99,84	53,59	- 46,33	101,94	9,66	- 90,52
Coordination des acteurs de la sécurité civile	62,25	132,60	+ 113,03	75,33	146,23	+ 94,13
Soutien à la politique de sécurité civile	13,69	13,98	+ 2,13	13,89	14,13	+ 1,74
Total mission	448,72	459,78	+ 2,46	455,97	434,87	- 4,63

Source : *Projet de loi de finances pour 2011.*

A.– LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

En ce qui concerne le **programme 161 Interventions des services opérationnels**, le niveau de la consommation des crédits ouverts était de 41 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement au 31 juillet 2010. Ce taux de consommation s'explique essentiellement par le montant important des crédits transférés cette année vers le ministère de la Défense dans le cadre de la réalisation de programmes aéronautiques et du maintien en condition opérationnelle des hélicoptères de la sécurité civile (15,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,5 millions d'euros en crédits de paiement). Ces crédits ne seront en effet pas consommés sur ce programme.

Par ailleurs, les dépenses liées à l'activité opérationnelle, notamment à la lutte contre les feux de forêts, comme la maintenance des avions, le carburant aérien, la location de l'hélicoptère bombardier d'eau et les produits retardants, qui représentent une partie importante des crédits du programme, augmentent très fortement à partir du mois de septembre.

Les annulations, d'un montant de 2,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ont été appliquées pour partie sur la réserve de précaution (0,7 million d'euros) et pour partie sur les crédits utilisables (1,6 million d'euros). Le programme d'équipement des services opérationnels a été réajusté en conséquence.

Les reports comprennent essentiellement des crédits ouverts en 2009 par transfert à partir du programme *Relance de l'économie* et par loi de finances rectificative de fin d'année pour l'acquisition d'hélicoptères.

Pour le **programme 128 *Coordination des moyens de secours***, le taux de consommation des crédits ouverts au 31 juillet 2010, comparable pour les autorisations d'engagement (53 %) et les crédits de paiement (49 %) correspond à un taux normal d'exécution à ce stade de l'année.

Les annulations, d'un montant de 15,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 12,7 millions d'euros en crédits de paiement, ont été appliquées pour partie sur la réserve de précaution (3,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4 millions d'euros en crédits de paiement) et pour partie sur les crédits utilisables (12,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,7 millions d'euros en crédits de paiement). L'annulation appliquée aux crédits utilisables n'a pas perturbé la gestion car elle a porté sur les crédits ouverts pour le financement de la campagne de vaccination contre la grippe A, dont le coût s'est révélé inférieur à la prévision initiale.

Les reports sont principalement des crédits destinés à couvrir les dépenses liées à l'organisation territoriale de la campagne de vaccination contre la grippe A (H1N1).

Pour les deux programmes de la mission, les crédits reçus au titre des fonds de concours correspondent essentiellement au versement par l'Union européenne des crédits du fonds de solidarité de l'union européenne (FSUE) dans le cadre de la prise en charge des dépenses de la direction de la Sécurité civile et des services d'incendie et de secours liées à leur engagement lors de la tempête Klaus de janvier 2009.

B.– UN PROJET DE BUDGET GLOBALEMENT MAÎTRISÉ POUR 2011

1.– Les crédits et les emplois

a) *Les crédits et leur justification*

Les crédits demandés en 2011 dans le programme 161 *Intervention des services opérationnels* s'élèvent à **259,6 millions d'euros en autorisations d'engagement** (272,95 millions d'euros ouverts en 2010, soit une réduction de près de 5 %) et **264,84 millions d'euros en crédits de paiement** (relativement stable par rapport 2010 où 264,8 millions d'euros avaient été ouverts). La diminution en autorisations d'engagement s'explique essentiellement par la baisse de plus de 21 % (– 15,3 millions d'euros) de l'action *Secours à personne par hélicoptère*.

Sur le programme 128 *Coordination des moyens de secours*, les crédits demandés en 2011 s'élèvent à 200,17 millions d'euros en autorisations d'engagement (175,77 millions d'euros ouverts en 2010, en hausse de 13,88 %) et 170,03 millions d'euros en crédits de paiement (191,16 millions d'euros ouverts en 2010, soit une diminution de 11,05 %). L'action *Préparation et gestion des crises* du programme *Coordination des moyens de secours* était dotée de 99,84 millions d'euros en 2010 en autorisations d'engagement, dont 90 millions d'euros au titre 2 pour le financement de la campagne de vaccination de la grippe H1N1. En faisant abstraction de ces 90 millions d'euros afin de pouvoir comparer les dotations 2010 et 2011, on constate une augmentation de 44 millions d'euros (9,84 millions d'euros en 2010 et 53,58 millions d'euros en 2011) due à l'inscription de 44 millions d'euros dépenses d'investissement pour financer le déploiement du système d'alerte et d'information de la population (SAIP). Pour ce qui concerne les crédits de paiement, compte non tenu des 90 millions d'euros consacrés à la grippe H1N1, le montant s'élevait à hauteur de 11,94 millions d'euros en 2010. Il diminue légèrement en 2011 pour passer à 9,7 millions d'euros.

Au total, les variations constatées font apparaître **une baisse de 4,6 %**, (soit 20,5 millions d'euros) **des crédits de paiement des deux programmes de la mission et une légère hausse de 2,5 %** (soit 11 millions d'euros) des autorisations d'engagement. Le Rapporteur spécial y voit le signe d'**une maîtrise des coûts de la part de la direction de la Sécurité civile** (DSC), lui permettant de contribuer à la réduction du déficit budgétaire.

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

Deux grands projets transversaux sont gérés par la mission :

– le projet d’infrastructure de communication des services opérationnels Antares nécessitera, en 2011, 9,69 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 23,33 millions d’euros en crédits de paiement ;

– le projet de modernisation du système d’alerte et d’information des populations (SAIP) nécessitera quant à lui 44,7 millions d’euros en autorisations d’engagement et 0,65 million d’euros en crédits de paiement.

La participation de l’État au fonctionnement de la brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP) est demandée à hauteur de **78,36 millions d’euros** en 2010 (contre 76,9 millions d’euros en 2009). Le projet annuel de performances ne justifie pas suffisamment cette dépense très importante. Il se contente de rappeler que cette participation est l’application du code général des collectivités territoriales, qui dispose que le ministère de l’Intérieur participe à hauteur de 25 % de son budget. **Le Rapporteur spécial regrette, une nouvelle fois, que cette présentation n’indique pas les efforts entrepris par la brigade de sapeurs pompiers de Paris pour rationaliser sa dépense et maîtriser ses coûts.**

• Des dépenses à la merci des risques naturels ou technologiques

Les dépenses découlant de l’activité opérationnelle sont par nature très difficiles à prévoir et peuvent subir d’une année à l’autre des fluctuations très importantes sous l’influence d’événements exceptionnels (par exemple, la tempête Xynthia en 2010).

Certaines lignes budgétaires peuvent ainsi évoluer de manière très dynamique sous l’effet de l’activité opérationnelle, notamment celles relatives aux colonnes de renfort et aux crédits d’extrême urgence, qui permettent, dans les premières heures ou les premiers jours d’une catastrophe, d’apporter une réponse rapide de l’État, en attendant que les aides structurantes des différents ministères soient débloquées par le système interministériel.

Aussi, afin d’ajuster au mieux les crédits alloués en loi de finances aux besoins réels, la DSC a réévalué depuis la loi de finances initiale pour 2009 les dotations des secours d’extrême urgence et des colonnes de renfort, respectivement à 0,36 million d’euros et à 3,26 millions d’euros, montants correspondant à la moyenne de la consommation des trois dernières années constatée sur ces deux postes de dépenses (hors fonds de concours et aide exceptionnelle aux victimes de la sécheresse de 2003 s’agissant des secours d’extrême urgence). La dotation de carburant aérien a quant à elle été augmentée de 0,08 million d’euros dans le présent projet de loi de finances.

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

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

(En millions d'euros)

	2008		2009		2010	2011
	LFI	Réalisé	LFI	Réalisé	LFI	PLF
carburant aérien	6,96	8,65	7,08	7,23	7,20	7,28
retardant	3,30	1,21	3,30	3,64	3,30	3,30
colonnes de renfort	1,7	2,36	3,26	4,11	3,26	3,26
crédits d'extrême urgence	0,1	0,95	0,36	0,16	0,36	0,36

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

Source : DSC.

Le Rapporteur spécial constate effectivement que depuis la loi de finances pour 2009, **les crédits de colonnes de renfort et de secours d'extrême urgence**, ont été mieux provisionnés que lors des exercices précédents. Cependant, il est à craindre que **face à de graves catastrophes naturelles ou technologiques** comme une sécheresse, une saison feu très dense ou d'autres aléas climatiques de grande ampleur (épidémie, tsunami en Méditerranée, cyclone outre-mer...), ces dotations ne soient insuffisantes.

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

● L'indemnisation des catastrophes naturelles

La Caisse centrale de réassurance (CCR), société anonyme détenue à 100 % par l'État français, assure pour le compte de ce dernier la gestion de certains fonds publics. Elle est habilitée à proposer des couvertures de réassurance, avec la garantie de l'État, pour des branches spécifiques, notamment la branche « catastrophes naturelles » créée par la loi du 13 juillet 1982. Elle n'a cependant pas de monopole en la matière. Selon les comptes enregistrés à la CCR à la date du 24 août 2010, les sinistres « catastrophes naturelles » déclarés aux assureurs au cours des trois dernières années se sont élevés à : 630 millions d'euros en 2007, 650 millions d'euros en 2008 et 480 millions d'euros en 2009.

Il convient de préciser qu'un sinistre déclaré au cours d'une année donnée n'est pas nécessairement survenu cette même année. Ainsi, une partie de la charge des années 2008 et 2009 provient de sinistres imputables à des épisodes de sécheresse antérieurs mais pour lesquels les arrêtés interministériels de reconnaissance ont été publiés en 2008 ou en 2009. Les chiffres afférents à l'année 2010 ne sont pas encore disponibles.

Si le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles donne globalement satisfaction depuis 1982, le fonctionnement de ce régime mérite d'être revu. Dans un contexte de changement climatique et d'accroissement prévisible des risques naturels, le renforcement des comportements de prévention apparaît indispensable, appelant à une évolution du régime d'indemnisation des catastrophes en termes de responsabilisation des acteurs, de transparence et de viabilité économique à long terme.

Suite au discours du Président de la République à la Roche-sur-Yon après la tempête Xynthia de février 2010, un projet de réforme du régime par les ministères concernés a débuté. Trois objectifs seront poursuivis dans le cadre de ce projet : renforcer la transparence du régime, agir pour prévenir et renforcer la solidité financière du régime.

Une incitation accrue à la prévention serait mise en place par la modulation des primes (12 % pour les biens immobiliers et 6 % pour les véhicules à moteur).

S'agissant de **la transparence du régime**, il s'agira de mieux définir les phénomènes en les fixant par la loi et en déterminant, par voie réglementaire, les seuils à partir desquels serait déclenchée la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Dans l'hypothèse de phénomène d'une particulière gravité, **une procédure d'urgence** serait instituée, l'arrêté interministériel étant alors susceptible de couvrir un périmètre plus large que la commune (canton, département). Il appartiendrait ensuite aux assureurs de vérifier, en fonction des seuils et des rapports scientifiques, le lien entre le contenu de l'arrêté et les déclarations des assurés.

● **Les flottes aériennes**

La Base d'avions de la sécurité civile (BASC), et le Groupement d'hélicoptères de la sécurité civile (GHSC) sont les deux unités aériennes opérationnelles qui constituent le groupement des moyens aériens, échelon central de commandement et de coordination, situé à la direction de la Sécurité civile. La flotte de la sécurité civile comporte, au 30 juin 2010, 63 aéronefs dont 26 avions (Canadair, Tracker, Dash et Beechcraft) et 37 hélicoptères (Écureuil et EC145).

La maintenance de la flotte d'avions et d'hélicoptères de la sécurité civile est financée sur les actions *Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts* et *Secours à personne par hélicoptères*.

En ce qui concerne **la maintenance de la flotte d'avions**, compte tenu de l'intensité moyenne de la saison « feux » en 2009, la consommation se situe dans la moyenne de ces dernières années avec 31,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35,6 millions d'euros en crédits de paiement. Au 7 septembre 2010, 22,4 millions d'euros ont été consommés en crédits de paiement. La consommation totale en autorisations d'engagement, au titre de la deuxième année d'exécution des nouveaux marchés, devrait être d'environ 34,4 millions d'euros. **Les crédits prévus pour 2011** au titre des nouveaux marchés de maintenance sont de **34,63 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement**. Ce montant est stable par rapport aux montants alloués en 2010.

En 2009, 20,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,6 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés au titre des marchés de **maintenance d'hélicoptères** gérés par la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautique du ministère de la Défense (SIMMAD). Il convient d'y ajouter 0,3 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dépensés par le groupement hélicoptères de Nîmes. Au 7 septembre 2010, 14,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,2 millions d'euros en crédits de paiement ont été transférés à la SIMMAD. Ce montant correspond à la prévision de consommation pour l'année 2010. Par ailleurs, 0,29 million d'euros sur le 0,3 million d'euros prévu ont été consommés, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, par le groupement hélicoptères de Nîmes. **En 2011**, les crédits prévus pour la maintenance externalisée s'élèvent à **24,16 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**, dont 0,72 million d'euros sont financés par la LOPPSI au titre de la mise en place d'un hélicoptère Outre-mer. Ce montant doit permettre de couvrir une activité aérienne normale estimée, pour 2011 par la DSC, à 18 200 heures de vol.

Un gel de 5 % de la dotation a été appliqué comme pour l'ensemble des crédits hors titre 2. S'agissant de l'année 2011, le montant des crédits alloués à la maintenance des hélicoptères (hors financement complémentaire de la LOPPSI) est maintenu au niveau de 2010.

Avec un total de 8 255 heures de vol en 2009, l'activité aérienne de la BASC correspond à celle d'une année forte. L'activité totale de la BASC fut, pour les années précédentes, de 5 736 heures en 2008, 8 171 heures en 2007, 7 686 heures en 2006, 7 728 heures en 2005, 7 762 heures en 2004 et 12 905 heures en 2003 (années exceptionnelles en matière de feux de forêt). L'activité aérienne sur les feux de forêts a été comparable à celle des années

précédentes (hormis 2003 et 2008) : 4 002 heures sur feux répartis en 2 262 heures feu et 1 613 heures en guet aérien armé (GAAR). À ce total, il convient d'ajouter 127 heures d'investigation/coordination sur Beech 200. Un total de 12 270 hectares a été brûlé sur l'ensemble du territoire (1 815 feux).

À la date du 7 septembre 2010, l'activité aérienne de la BASC correspond à celle d'une année normale (5 958 heures de vol dont 2 110 heures sur feu).

Parmi les événements marquants de 2010, on peut signaler le feu de Châteauneuf-les-Martigues (Bouches-du-Rhône) qui a parcouru 934 hectares le 24 juillet 2010 et ceux de Fontanes et de Villeveyrac (Hérault) qui ont brûlé respectivement 2 554 hectares et 407 hectares, le 30 août 2010. Par ailleurs deux Canadair ont été engagés au Portugal du 11 au 18 août 2010 (95 heures de vol feu et 411 largages) alors qu'un Dash 8 a réalisé en Russie, du 9 au 18 août 2010, 38 heures de vol feu et 48 largages.

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

• Les fonds de concours

En 2011, le projet annuel de performances indique que les deux programmes de la mission devraient recevoir au total plus de 1,97 million d'euros en provenance de plusieurs fonds de concours dont les origines ne sont malheureusement pas précisées dans le document.

• La prestation de fidélité et de reconnaissance (PFR)

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

La PFR représente un coût estimé de 64 millions d'euros par an, dont la moitié est prise en charge par l'État. La contribution de l'État au financement de la PFR s'effectue sous la forme d'un abondement de la DGF des départements. Les transferts sur la DGF des départements sont de 20 millions d'euros au titre de la loi de finances pour 2005, reconduits d'année en année, auxquels se sont ajoutés 12 millions d'euros au titre de 2006 également reconduits d'année en année, et 12 millions d'euros exceptionnels, non reconduits, au titre de 2007. Ces montants sont indexés sur le taux de la DGF mise en répartition. En 2009 et 2010, l'abondement de la DGF des départements au titre de la PFR s'est élevé respectivement à 34,39 millions d'euros et 34,5 millions d'euros. Dans ce cadre,

l'État a pleinement tenu ses engagements depuis le début de la mise en place du dispositif, puisque c'est un montant total de 200,85 millions d'euros qui a été mis en répartition au titre de la participation de l'État.

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.

b) La programmation pluriannuelle 2011-2014

Il convient de rappeler que la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014 met en œuvre pour la deuxième fois les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution. La loi de programmation est le fondement de l'élaboration des projets de loi de finances, qui sont examinés chaque année par le Parlement. Elle définit par exercice des plafonds de crédits et d'emplois, fermes au niveau des missions, indicatifs au niveau des programmes. Elle n'est pas une programmation glissante et n'a donc pas vocation à être ajustée tous les ans.

**PROGRAMMATION TRIENNALE DE LA MISSION SÉCURITÉ CIVILE
POUR LA PÉRIODE 2011-2013**

(En millions d'euros)

Programmes	PLF 2011		2012		2013	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
161 – Intervention des services opérationnels	259,60	264,84	263,67	268,69	269,60	267,07
128 - Coordination des moyens de secours	200,17	170,03	155,46	178,53	167,89	192,13
Total mission	459,78	434,87	419,13	447,22	437,49	459,20

Source : projet de loi de finances 2011.

La programmation hors titre 2 est caractérisée par une augmentation en crédits de paiement d'environ 10 millions d'euros par an, sur trois ans. Cette augmentation est essentiellement due au financement de l'infrastructure nationale partagée des télécommunications (INPT) ainsi qu'à la montée en puissance de plusieurs projets prévus dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPPSI) tels que la mise en place du *système d'alerte et d'information des populations* (SAIP), la poursuite des acquisitions de matériels de lutte contre la menace *nucléaire, radiologique, biologique, chimique, explosive* (NRBCE) et la refondation du service du déminage. Les crédits de fonctionnement demeurent stables. L'évolution des autorisations d'engagement est marquée par le lancement des travaux du SAIP en 2011.

Le projet de loi de finances précise qu'à l'exception des dépenses directement liées à l'activité opérationnelle (retardant, carburant et maintenance des aéronefs) qui sont maintenues au niveau de 2010, **une diminution des crédits de fonctionnement de 5 %** a été appliquée au programme *Intervention des services opérationnels*, ce qui correspond à la norme générale pour le budget de l'État.

Les opérations d'investissement prévues dans la LOPPSI ont été intégrées dans le budget triennal.

S'agissant du programme *Intervention des services opérationnels*, la LOPPSI met l'accent sur les investissements de modernisation des infrastructures :

- le programme de refondation du service de déminage sera amplifié ;
- la mise en œuvre des recommandations du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale se poursuivra avec la mise en service en Martinique, à terme, de deux hélicoptères polyvalents de sécurité civile ;
- l'acquisition de nouveaux matériels de lutte contre la menace NRBCE.

Concernant le programme *Coordination des moyens de secours*, la LOPPSI prévoit :

- le lancement des premiers travaux du système d'alerte et d'information des populations (SAIP) ;
- la poursuite de l'acquisition de moyens de protection des populations contre les menaces NRBCE (chaînes de décontamination et véhicules de détection).

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

L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP) est un établissement public national placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Le projet annuel de performances indique que l'ENSOSP **n'est plus considéré, à compter de 2011, comme un opérateur de l'État**. De ce fait, la subvention de fonctionnement qui s'élève, pour 2011, à 3,48 millions d'euros apparaît désormais comme une dépense d'intervention. De plus, l'État cessera totalement de verser une subvention à l'ENSOSP à partir de 2013. Cependant, pour 2011, un complément de 5,17 millions d'euros est attribué à l'ENSOSP au titre des dotations en fonds propres destiné à financer le remboursement de l'emprunt contracté par l'établissement pour le financement de la construction de sa nouvelle implantation à Aix-en-Provence.

Il convient de rappeler que, conformément au protocole d'accord signé le 25 mars 2004, cette construction est financée initialement à hauteur de 52,8 millions d'euros, soit 60 % des coûts d'investissement, par un emprunt contracté par l'ENSOSP et dont les échéances sont remboursées par l'État, et à hauteur de 40,8 millions d'euros par les collectivités locales. Les ressources propres à l'établissement ont permis de compléter le financement du transfert à Aix-en-Provence pour un montant total de 4,96 millions d'euros.

Le projet de construction de l'ENSOSP connaît un développement conforme aux plans prévus : le plateau technique de Vitrolles fonctionne depuis septembre 2008 et le pôle pédagogique d'Aix-en-Provence, a été achevé en décembre 2009, pour une mise en service début février 2010. Le terrain d'extension de ce pôle pédagogique est acquis et un simulateur d'urgence y est désormais opérationnel depuis la fin 2009. Un bâtiment de 70 chambres y sera réhabilité fin 2011.

Le total des engagements financiers pour l'ensemble de ces investissements s'élève au 1^{er} août 2010 à 71,87 millions d'euros hors taxe (85,78 millions d'euros TTC) incluant 18,37 millions d'euros hors taxe (21,9 millions d'euros TTC) pour le chantier du plateau technique.

Le montant du budget 2010 de l'ENSOSP s'élève à 27,16 millions d'euros (26,48 millions d'euros en section de fonctionnement ; 6,7 millions d'euros en section d'investissement).

Compte tenu des contraintes de l'ENSOSP qui a dû faire face à une profonde restructuration (délocalisation à Aix-les-Milles, construction d'un pôle pédagogique et d'un plateau technique) et d'une refonte du cursus de formation des officiers de sapeurs pompiers professionnels et volontaires, il est apparu nécessaire de devoir passer par une étape intermédiaire avant la rédaction du contrat d'établissement prévu par l'article 4 du décret n° 2004-502 du 7 juin 2004 relatif à l'ENSOSP.

L'étape intermédiaire a consisté à élaborer un programme d'orientations et d'actions stratégiques (POAS) pour la période 2007-2009. Celui-ci a été approuvé par le conseil d'administration de l'ENSOSP du 7 février 2007. Il a été prorogé d'un an fin 2009 pour permettre à l'ENSOSP son installation dans les locaux définitifs et mettre ainsi un terme à la phase transitoire.

Le POAS fixait deux grands objectifs dont le premier « créer une nouvelle structure » est aujourd'hui réalisé. Le second « donner une nouvelle dimension à l'école » avait pour but de mener une réflexion globale baptisée projet d'établissement.

L'élaboration de ce projet d'établissement en 2010 a permis d'engager la rédaction du contrat d'établissement. Ce contrat, qui sera signé entre l'État, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et l'ENSOSP permettra de fixer, sur une base pluriannuelle de trois ans, les objectifs de l'école

dans l'exercice de ses missions et présentera les moyens nécessaires à son fonctionnement pour la période 2011 à 2013. Il sera présenté pour avis au conseil d'administration de l'ENSOSP avant la fin de l'année 2010.

Par ailleurs, la coopération entre le CNFPT et l'ENSOSP s'intensifie au travers de missions de soutien pédagogique ou d'évaluation du dispositif de formation à l'attention des officiers de sapeurs pompiers professionnels. Un protocole de partenariat a été élaboré en 2009 et finalisé en 2010. Il porte sur les points suivants : une collaboration accrue du CNFPT en matière d'ingénierie pédagogique au bénéfice de l'ENSOSP ; la fourniture de supports pédagogiques par le CNFPT ; la mise à disposition d'intervenants de chacune des deux institutions au profit de l'autre ; la possibilité pour l'ENSOSP de pouvoir bénéficier de la formation à distance et du centre de ressources documentaires du CNFPT ; une meilleure participation des représentants du CNFPT aux jurys de l'ENSOSP.

Enfin il convient de rappeler que, nombre de SDIS ont mis en place sur une base départementale, des écoles de formation spécifiques. Notre pays compte ainsi quelque 80 écoles de formation des sapeurs pompiers.

d) Les dotations au fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI)

Instauré par l'article 129 de la loi de finances pour 2003 en remplacement de la majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement (DGE) des SDIS mise en place pour trois années, le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI), pérennisé à l'article L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales, est destiné à soutenir ces établissements publics dans leurs efforts d'investissement en équipements et matériels.

Il est demandé pour 2011 une dotation de **21,36 millions** d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le fonds d'aide à l'investissement des SDIS. Depuis 2007, une fraction du FAI concourt au financement du projet Antares, qui vise à l'interopérabilité des réseaux de communication des services publics participant aux missions de sécurité civile. Ce concours a été de 7,5 millions d'euros en 2009 et de 4,6 millions d'euros en 2010. Il sera de 11,55 millions d'euros en 2011.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, cette dotation est en baisse continue depuis 2005.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS AU FAI

(en millions d'euros)

ANNÉE	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
2003	45	45
2004	54	45
2005	61,45	65
2006	67	64,85
2007	37,5	37,5
2008	27,65	27,65
2009	23,37	23,37
2010	21,36	21,36

Source : DSC.

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

Comme l'année dernière, le projet annuel de performances manque singulièrement de précision dans la justification de cette dépense qui reste encore élevée. Il se contente de rappeler qu'en application du code général des collectivités territoriales, **le fonds est réparti entre les zones de défense en fonction de la population DGF des départements**. Le montant alloué à chaque zone est ensuite attribué aux SDIS sur décision du préfet de zone après avis d'une commission composée notamment des présidents de conseils d'administration des SDIS de la zone.

Le fonds a, par le passé, fait l'objet de critiques émanant tant du Parlement, que du ministère de l'Économie et des finances et de la Cour des comptes, notamment en ce qui concerne les modalités de répartition des crédits entre toutes les catégories d'équipements et de matériels nécessaires aux missions des SDIS. Ces modalités, qui manquaient singulièrement de transparence, ont longtemps conduit à appliquer un taux de 20 % à l'achat de véhicules de secours et d'assistance aux victimes. De fait, on aboutissait, dans la majorité des cas, à un saupoudrage alors que l'objectif de ce fonds consistait à aider les SDIS à réaliser des investissements structurants.

Une circulaire du 5 février 2007 a eu pour objet de réorienter l'utilisation du fonds vers le financement de moyens lourds ou structurants couvrant les risques majeurs (moyens de commandement ou de coordination interdépartementaux ou interservices, mise en place de plates-formes communes d'appels d'urgence, équipements et adaptation des systèmes d'information et de communication des SDIS dans le cadre de la migration vers Antares) et d'encourager la mutualisation des acquisitions et de l'emploi des matériels. La répartition par catégories du FAI 2007 fait apparaître que ces orientations ont été prises en compte dans la mesure où les crédits du FAI ont été recentrés essentiellement sur deux catégories : les feux d'espaces naturels pour 40 %, et les matériels de transmission et d'informatique pour 43 %.

Trois circulaires de 2008, 2009 et 2010 s'inscrivent dans la continuité de celle de 2007, en accordant une mention spéciale concernant la migration vers l'infrastructure Antares. En effet, l'interopérabilité des réseaux de communication des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile, prévue par l'article 9 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, constitue une priorité au plan national. La réalisation du complément d'infrastructure par l'État devant être réalisée de 2008 à 2010, la généralisation de la migration des SDIS vers Antares est d'ores et déjà en cours. Il importe en conséquence d'encourager et d'aider les SDIS à adhérer au nouveau réseau et à faire migrer leurs terminaux en vue de l'exploitation du réseau. C'est pourquoi la circulaire de 2008 a proposé d'accorder une aide supplémentaire aux SDIS qui effectuent cette migration dès 2008. Ainsi, l'affectation des subventions du FAI 2008 pour le raccordement à Antares a été fonction de l'avancement du déploiement du réseau dans chaque département.

La répartition des crédits 2009 et 2010 retrace cette évolution et montre que les SDIS ont parfaitement pris en compte les orientations préconisées, puisque les crédits du fonds ont été attribués en 2009 à 77,20 % aux transmissions et à l'informatique, dont 85,54 % utilisés au financement des compléments nécessaires au raccordement à l'infrastructure Antares ; en 2010, ce sont 80,67 % des crédits du fonds qui ont été attribués aux transmissions et à l'informatique, dont 88,3 % pour le financement des compléments Antares.

En 2009, le Rapporteur spécial s'était félicité du projet de décret qui visait à redonner au fonds son rôle de levier d'orientation sur les investissements des SDIS, et de recentrer l'action de l'État sur un nombre réduit de priorités. Toutefois, la DSC indique que la réforme initiée en 2007 et poursuivie en 2008 et 2009 par circulaires annuelles, a permis d'ores et déjà une réorientation des crédits du fonds vers des investissements de mutualisation interdépartementale ainsi que vers des investissements susceptibles de répondre à des risques majeurs de portée nationale. Dès lors, la réforme introduite par circulaire ayant été suivie par l'ensemble des commissions zonales, l'objectif visé par le projet de décret initialement prévu paraît désormais atteint, et la modification des dispositions réglementaires relatives au FAI ne paraît pas s'imposer actuellement selon la DSC.

Le Rapporteur spécial persiste à considérer que l'octroi de ces crédits doit être conditionné à l'engagement de mutualisation des achats des SDIS et de respect des référentiels techniques identiques sur l'ensemble du territoire. Une plus grande modularité pourra ainsi être recherchée dans l'attribution des crédits du FAI aux SDIS qui montrent des efforts en matière de rationalisation des dépenses et de leur gestion. Il maintient qu'**une réflexion devrait être engagée sur la disposition inscrite dans le code général des collectivités territoriales, qui répartit la dotation du FAI en fonction de la DGF des départements.** La répartition des crédits du FAI est traditionnellement décidée par les élus locaux alors qu'il s'agit de fonds en provenance de l'État. Or c'est ce dernier qui devrait fixer les orientations pour les financements qu'il met en place.

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

Le plafond d'emplois autorisé de la direction de la Sécurité civile s'élève à 2 472 emplois temps plein travaillé (ETPT) pour 2011. Précédemment répartis entre les programmes *Coordination des moyens de secours* et *Intervention des services opérationnels*, l'ensemble des ETPT du premier ont été transférés sur le second par soucis de simplification. Il s'agit **d'une illustration supplémentaire du caractère artificiel de la séparation des crédits de la mission en deux programmes, comme il sera exposé plus loin**. Le plafond d'ETPT connaît une diminution de 27 emplois par rapport à 2010.

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

f) Les conséquences budgétaires de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)

La première phase de la révision générale des politiques publiques a fixé trois objectifs à la direction de la Sécurité civile : optimiser la maintenance des aéronefs ; mutualiser les fonctions support des flottes d'hélicoptères ; optimiser l'implantation des bases.

L'optimisation des moyens aériens de la sécurité civile, en rationalisant notamment la maintenance des avions a été réalisée par la passation d'un nouvel accord-cadre, notifié en 2008. Le gain annuel était estimé entre 1,1 et 2 millions d'euros. Aucun gain en emplois n'était prévu, cette activité étant déjà externalisée.

Deux ans après la notification du nouvel accord-cadre, l'objectif est atteint.

En effet, les crédits affectés à la maintenance des avions n'ont augmenté que de 0,58 million d'euros entre la loi de finances 2008 et la loi de finances 2011. L'économie réelle, obtenue en comparant le montant de la maintenance qui aurait été inscrit en loi de finances initiale 2011 si les anciens marchés avaient été reconduits (révision de prix de 3 % par an) avec le montant inscrit au titre des nouveaux marchés, **est estimée à 2,58 millions d'euros**. Cet objectif a pu être atteint principalement grâce à la mise en œuvre de trois principes qui ont guidé l'élaboration des nouveaux marchés notifiés en octobre 2008 : une meilleure prise en compte des pratiques aéronautiques actuellement en vigueur dans le milieu non étatique ; une augmentation de la durée des contrats (passage de 4 à 12 ans) ; un meilleur allotissement qui a permis d'accroître la concurrence.

La mutualisation des fonctions support des flottes d'hélicoptères s'inscrit dans le cadre d'un second mandat confié à la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN) et à la direction de la Sécurité civile (DSC). L'objectif poursuivi est d'obtenir des gains de productivité dans le domaine du maintien en condition opérationnelle des hélicoptères en opérant des

regroupements par type d'appareils sur deux sites : sur la plate-forme aérienne d'Orléans-Bricy, sous la responsabilité de la DGGN, pour les hélicoptères Écureuil de la DSC et de la DGGN et les EC 135 de la DGGN ; sur celle de Nîmes-Garons, sous la responsabilité de la DSC, pour tous les hélicoptères de type EC145 des deux directions.

L'harmonisation et le renouvellement des marchés de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères ont été effectués à l'aune de cette démarche de mutualisation, laquelle n'exclut pas le recours à l'externalisation d'une partie des visites d'entretien programmé des EC145 et Écureuil de la DSC et de la DGGN pendant la phase de montée en puissance de ce nouveau dispositif.

En ce qui concerne **l'optimisation de l'implantation des bases**, conformément aux arbitrages prononcés par le cabinet du ministre de l'intérieur en 2008, les flottes d'hélicoptères de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile se sont vu assigner des missions à titre principal. Il s'agit des missions de sécurité publique pour la gendarmerie nationale et de secours à personne pour la sécurité civile. Cette logique implique cependant la mise en œuvre d'un principe de subsidiarité missionnelle. En effet, même si les deux flottes conservent leur caractère spécifique elles doivent s'inscrire dans une logique de subsidiarité en cas d'indisponibilité ou d'exigence de mobilisation concomitante des deux flottes du ministère de l'Intérieur. Les appareils des deux flottes doivent donc, en toutes circonstances, pouvoir assurer *a minima* la mission subsidiaire dans un délai inférieur à 30 minutes, comme c'est déjà le cas en montagne et outre-mer.

Un projet de schéma directeur d'implantation des bases d'hélicoptères établi par la DSC et la DGGN a ainsi été soumis à l'arbitrage du ministre de l'intérieur le 25 mai 2010. Le principe de colocalisation des bases, dès qu'il est possible à coût maîtrisé, et celui de mutualisation dans le domaine des servitudes aéronautiques sur les bases colocalisées existantes, comme c'est le cas à Lyon et Montpellier, ont présidé à l'élaboration de ce schéma directeur afin d'offrir aux autorités la certitude de disposer, en toutes circonstances, d'une réponse aérienne adaptée du ministère de l'Intérieur.

Par ailleurs, le dernier conseil de modernisation des politiques publiques de juin 2010 a décidé la mise en œuvre, d'ici à 2013, de 150 nouvelles mesures. La nouvelle phase de réformes fait porter l'effort sur les effectifs en charge des fonctions support, notamment en administration centrale, en préservant le plus possible les fonctions opérationnelles du ministère.

La nouvelle mesure *Optimiser l'organisation de la direction de la sécurité civile* consistera à réaliser des mutualisations afin de limiter la dispersion des fonctions support.

La direction de la Sécurité civile s'emploie à préciser les bénéfices attendus, les coûts, les risques, les parties prenantes et le calendrier pour déterminer et mettre en œuvre le plan d'action de cette réforme.

2.– La mise en œuvre de la LOLF

a) *La stratégie de performance*

● En réponse aux observations formulées par la Cour des comptes, en mai 2010, dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission *Sécurité civile* sur la mise en place d'instruments adaptés à la mesure des performances et des actions conduites dans le cadre de la mission, la direction de la Sécurité civile indique qu'un tableau de bord opérationnel a été élaboré en 2006, déclinant les objectifs et indicateurs du projet annuel de performances au niveau des budgets opérationnels de programme. Ce tableau de bord vise à devenir un outil de gestion partagé, destiné à évoluer et à être complété en fonction des besoins et des priorités.

Dans cette perspective, trois chantiers ont été engagés en 2009 et 2010 :

– le premier porte sur la comptabilité analytique et sur l'analyse des coûts, avec notamment la mise en place de ratios coût/activité pour les services opérationnels. Il a d'ores et déjà abouti à la mise en place de tableaux de suivi d'activité des établissements de soutien opérationnel et logistique. Ces tableaux permettent l'analyse de la gestion du temps de travail des personnels, de la gestion de l'activité des ateliers mais également d'établir les coûts complets des interventions et des opérations logistiques ;

– le second concerne l'intégration dans le tableau de bord opérationnel, qui agrège les éléments propres aux différents services, d'indicateurs de pilotage des services. En effet, il s'agit, en complétant les indicateurs de performance financiers et non financiers, de mieux appréhender l'efficacité des dispositifs et de la gestion de moyens (humains, matériels et budgétaires). Ce travail, amorcé en 2008, a dû être interrompu une grande partie de l'année 2009 en raison du départ du contrôleur de gestion qui n'a pu être immédiatement remplacé. Il a été réengagé au dernier trimestre suite à l'arrivée d'un nouveau contrôleur de gestion, et devrait aboutir à la fin de l'année 2010 ;

– la création d'un comité de budgétisation interne à la sous-direction services opérationnels (SDSO) en 2010 constitue le troisième chantier. Le comité regroupe les contrôleurs de gestion et les responsables budgétaires du groupement des moyens aériens (GMA), du déminage et des Formations militaires de la sécurité civile (FORMISC).

● Par ailleurs, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a analysé la stratégie de performance et les indicateurs de suivis pour les deux programmes de la sécurité civile, dans son rapport n° 117 de juin 2010. Ayant examiné les objectifs et indicateurs des deux programmes de la mission, le CIAP a jugé qu'en ce qui concerne le programme *Interventions des services opérationnels*, la pertinence du dispositif de performance était **globalement insuffisante**, alors qu'elle était **acceptable** pour le programme *Coordination des moyens de secours*.

En réponse à ces observations critiques, le responsable de programme envisage les évolutions suivantes pour le projet de loi de finances 2012 :

– pour le programme *Interventions des services opérationnels* : élargir le champ des indicateurs de disponibilité (équipages d'avions, soutien médical embarqué en hélicoptère, disponibilité combinée matériels et personnels FORMISC) ; transférer les indicateurs de coûts des heures de vol vers la justification au premier euro et introduire le coût de la maintenance dans la performance ; restituer la réforme des moyens (déménagement) et l'adaptation des réponses aux environnements changeants (réseau national d'alerte, NRBCE) ; définir des indicateurs pour l'action *Soutien à la politique de sécurité civile* du programme et l'action *Pilotage de la politique de sécurité civile* du programme *Coordination des moyens de secours* ;

– pour le programme *Coordination des moyens de secours* : étendre le concept d'harmonisation des moyens des SDIS (plus-value des formations dispensées à l'ENSOSP, mutualisation des achats notamment).

Enfin le document de politique transversale (DPT) *Sécurité civile* devrait restituer davantage l'interministérialité des actions de l'État en la matière.

Pour 2011, le projet annuel de performances fait d'ores et déjà évoluer les objectifs et indicateurs de la mission *Sécurité civile* :

Si le programme *Interventions des services opérationnels* demeure inchangé dans ses actions, ses objectifs et ses indicateurs, les cibles de deux indicateurs suivis par les formations militaires de sécurité civile ont cependant été ajustées à la baisse :

– celle de l'indicateur 1.3 *Disponibilité des véhicules spécifiques de la lutte contre les feux de forêts des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile – UIISC – durant la « saison feux »* a été établie à 83 % dans le projet de loi de finances 2011 contre 90 % dans le projet de loi de finances 2010. L'utilisation de ces véhicules à d'autres fins croît en effet (tempêtes, neige, dépollution, ouvertures d'itinéraires) pour atteindre cette année jusqu'à 60 % du temps annuel. Celle-ci induit indisponibilité et usure du matériel ;

– celle de l'indicateur 2.1 *Pourcentage des effectifs en opération ou disponibles pour intervention (moyens engagés ou engageables)* a été fixée à 64 % dans le projet de loi de finances 2011 contre 80 % dans le projet de loi de finances 2010, afin de prendre en compte le transfert des personnels militaires du programme *Coordination des moyens de secours* vers le programme *Interventions des services opérationnels*. Ceux-ci sont essentiellement affectés à des missions non opérationnelles de nature administrative.

Le programme *Coordination des moyens de secours* demeure également inchangé dans ses actions et ses objectifs. Cependant le mode de calcul de l'indicateur 2.1 *Taux de fréquence des accidents de sapeurs pompiers imputables*

au service est modifié afin de prendre en compte tous les accidents de service ayant entraîné un arrêt de travail, et non plus uniquement ceux étant advenus en service commandé : la valeur cible ainsi recalculée pour 2010 devient 2,2 (au lieu de 1,8 présentée dans le projet annuel de performances 2010), et celle de 2011 est de 2.

Le CIAP considère par ailleurs que la présentation stratégique des programmes de la mission dans le projet annuel de performances 2010 ne « *reflète pas clairement les grands enjeux de la politique de sécurité civile, notamment son insertion dans la démarche gouvernementale relative à la sécurité nationale, et ses interactions avec les collectivités territoriales* ». Cette remarque rejoint celle formulée les années précédentes par le Rapporteur spécial qui regrettait que cette présentation stratégique ne mentionne pas les moyens opérationnels de la sécurité civile qui sont gérés par les SDIS et ne traite pas à sa juste place la problématique du pilotage global de notre système de sécurité civile et la maîtrise globale des coûts.

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

Pour le programme *Intervention des services opérationnels*, l'indicateur mesurant la disponibilité de la flotte d'avions connaît une réalisation supérieure aux cibles à l'exception de la flottille des bombardiers d'eau amphibie dont la réalisation est inférieure de 7,1 % aux prévisions et de 7,5 % par rapport à la réalisation 2009. Pour 2010, les prévisions actualisées sont conformes aux cibles. Les cibles n'évoluent pas pour 2011 et 2012. **On peut alors s'interroger sur le niveau d'ambition de ces cibles.**

L'indicateur mesurant le coût total de l'heure de vol des avions reste globalement stable entre les réalisations 2009 et les prévisions actualisées pour 2010. Les prévisions 2011 sont en légère diminution (-0,3 %) par rapport aux prévisions actualisées pour 2010. Une heure de vol coûte entre 3 700 et 7 900 euros selon le type d'avion.

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

L'indicateur mesurant la disponibilité de la flotte d'hélicoptères atteint des valeurs proches des cibles. Celui mesurant le coût de l'heure de vol des hélicoptères connaît une réalisation légèrement supérieure aux prévisions et aux cibles ; il est cependant difficile de se faire une idée sur le degré d'ambition de la cible 2011 et sur les leviers d'action influant sur les coûts. Une heure de vol en hélicoptère coûte environ 3 000 euros.

Pour les services de déminage, l'indicateur mesurant le délai moyen de satisfaction des demandes d'intervention sur engins de guerre est de 7 jours (prévision 2010). En 2009, il a connu une réalisation de 5,2 jours. La cible est de 5 jours en 2013. La prévision 2010 actualisée de l'indicateur correspondant aux délais moyens d'intervention sur les colis piégés, est de 15 minutes lorsque les équipes sont pré-positionnées sur le site et de 1 heure lorsque cela n'était pas le cas, ce qui correspond aux prévisions pour 2011. La cible pour 2013 est de 12,6 minutes ou 58 minutes suivant le pré-positionnement ou non des équipes.

Pour le programme *Coordination des moyens de secours*, l'indicateur relatif aux colonnes de renfort mesure la pertinence de leur pré-positionnement pendant la saison feu. La réalisation 2009 est inférieure aux prévisions. Les prévisions actualisées pour 2010 sont conformes aux prévisions initiales et sont identiques aux cibles pour 2013.

L'indicateur relatif au nombre d'hectares brûlés en fonction du nombre de l'intensité de l'aléa climatique pendant la campagne « saison feux » donne des valeurs réalisées conformes aux prévisions et aux cibles. L'indicateur indiquant le pourcentage des incendies ne dépassant pas cinq hectares affiche pour 2009 une réalisation de 92,9 %. La prévision actualisée pour 2010 est de 96 %. Les prévisions et cibles pour 2011 et 2013 sont de 95 %. Le Rapporteur spécial voit dans ses résultats le signe de l'efficacité des mesures de prévention des incendies de forêts mises en œuvre par les collectivités sur le territoire national. Il note cependant que cette moindre fréquence des grands incendies n'a malheureusement pas d'impact sur l'évolution des dépenses des SDIS en perpétuelle augmentation.

L'indicateur relatif à l'accidentologie des sapeurs pompiers a vu son mode de calcul modifié (cf. *supra*) : il mesure le nombre d'accidents de service ayant entraîné un arrêt de travail par rapport au nombre d'interventions. Les prévisions 2010 et 2011, comme la cible 2013 sont respectivement de 2,1 %, 2 % et 1,8 %.

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

L'harmonisation des moyens des SDIS est mesurée avec l'indicateur mesurant leur taux d'adhésion à l'infrastructure de communication commune

Antares. Les prévisions et la cible prévoient une forte progression : 50 % en 2010, 65 % en 2011 et 75 % en 2013, alors que la réalisation 2008 n'était que de 28 %. Là encore, des sous-indicateurs supplémentaires auraient pu mesurer l'efficacité des services d'incendie et de secours, en rapportant par exemple le coût global des services rendus à la population à sa qualité et quantité.

b) La mise en œuvre de la fongibilité des crédits

Il n'y a pas eu de mouvement de fongibilité asymétrique en 2009 sur les deux programmes de la mission *Sécurité civile*. Un mouvement de fongibilité asymétrique de 38 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 45,6 millions d'euros en crédits de paiement a été réalisé en 2010 à partir des 90 millions d'euros ouverts en loi de finances sur le titre 2 pour le financement de la campagne de vaccination contre la grippe A. Ce mouvement a été mis en œuvre afin de pouvoir financer les dépenses autres que celles de rémunération liées au fonctionnement des centres de vaccination.

c) Les budgets opérationnels de programme

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

La cartographie des BOP et des UO du programme 161 n'a pas connu de modification depuis 2007, date à laquelle ont été fusionnés dans un seul BOP *Services opérationnels* les cinq BOP du programme *Intervention des services opérationnels*. À ce BOP unique demeurent rattachées 5 unités opérationnelles correspondant aux avions et aux hélicoptères du groupement des moyens aériens, aux formations militaires de la sécurité civile, au service du déminage ainsi qu'à la rémunération.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, les trois BOP du programme 128 (crises, coordination des acteurs du secours et soutien) ont été transformées en trois UO rassemblées au sein d'un BOP unique *Coordination des moyens de secours*. L'UO paie du programme 128, jusque-là rattachée au BOP soutien, a été supprimée suite au transfert en loi de finances initiale 2010 des emplois et de la masse salariale du programme 128 vers le programme 161. Ce programme comprend ainsi désormais l'intégralité des emplois et des crédits de rémunération de la mission.

La cartographie des UO locales d'exécution sur les deux programmes demeure pour sa part inchangée.

La cartographie actuelle des deux programmes ne sera pas modifiée dans le cadre du passage à Chorus à partir du 1^{er} janvier 2011.

d) La question du périmètre de la mission

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

Les corps de contrôle sont unanimes à constater le caractère artificiel de la séparation en deux programmes de la mission *Sécurité civile*, dans sa limitation actuelle aux services dédiés exclusivement à la sécurité civile du ministère de l'Intérieur. Le rapport précité du CIAP en fait ainsi la première de ses 47 recommandations. Les deux programmes de la mission ont le même responsable. Aucune fongibilité ne peut intervenir en gestion entre les deux programmes, et tout transfert entre eux nécessiterait une loi de finances rectificative. Les deux programmes ont un champ d'action trop étroit pour permettre de définir des BOP de taille suffisante.

La réponse de la DSC illustre, si besoin en était, le caractère politiquement sensible de cette éventualité : *« Si l'argumentaire technique du rapport est peu contestable, son évaluation de l'impact politique de la mesure semble totalement sous estimée, comme le confirme le courrier du président de la Fédération Nationale des Sapeurs Pompiers de France (FNSPF) du 3 août dernier. En d'autres termes, le contexte politique rend plus que jamais politiquement très dangereuse, à l'égard des sapeurs pompiers, la mise en œuvre de cette recommandation. »*

Le ministère de l'Intérieur a abandonné l'idée de créer une mission interministérielle regroupant les actions des ministères participant à la sécurité civile, tant pour la prévention (Agriculture, Écologie) que pour la lutte contre les risques survenus (Intérieur, Santé). Le cadre du document de politique transversale (DPT) sur la sécurité civile, avec le rôle du ministère de l'Intérieur (et en particulier de la DSC) paraît alors le mieux à même de faire vivre cette interministérialité, comme le recommande le rapport du CIAP. La DSC se propose de revoir en profondeur la maquette du DPT en 2011 (cf. *supra*).

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

II.- LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

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

Les comptes de gestion des SDIS en 2009 indiquent que les **dépenses des SDIS** atteignent 4,669 milliards d'euros. Elles **ont augmenté de 4,1 % par rapport à 2008**, ce qui après une augmentation de 6 % en 2008, confirme l'augmentation régulière des coûts. Pour mémoire, l'inflation a progressé de 2,8 % en 2008 et de 0,1 % en 2009.

1.- Les dépenses des SDIS ont plus fortement augmenté que le nombre d'interventions

Selon les derniers chiffres transmis par la DSC, depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des SDIS, leurs dépenses ont augmenté de 56,5 %, alors que le nombre des interventions a augmenté de seulement 16,2 % pour atteindre 4,250 millions d'interventions en 2009.

a) Les interventions des SDIS

L'édition 2010 du recueil statistique publié par la DSC dénombre 4,250 millions d'interventions des services de sécurité et de secours en 2009, **dont 3,645 millions sont l'œuvre des SDIS**, soit une augmentation de 6 % par rapport à l'année précédente ⁽¹⁾. Cela représente au total pour l'ensemble des SDIS une moyenne de **9 388** interventions par jour en 2009. La moyenne par SDIS s'élève à 104 interventions par jour.

Les incendies représentaient 8 % des interventions des sapeurs pompiers, les accidents de la circulation 7 %, le secours à victime et l'aide à personne 65 % et les autres opérations 20 % (protection des biens, faits d'animaux, fuites d'eau et de gaz, inondations, ouvertures de porte, dégagements de voie publique...). En pondérant les interventions par le temps passé et le nombre d'hommes, les incendies représentent 18 % de l'activité et les secours à victime et l'aide à personne 54 %. En 2009 le nombre d'interventions pour le secours à personnes a augmenté de 6 %, celui pour accidents de la route est resté stable et celui pour incendies a augmenté de 10 %. Le recueil statistique propose également les durées moyennes par nature d'intervention. Ainsi, **pour les interventions de secours à victime, de loin les plus nombreuses, il est indiqué qu'une intervention dure en moyenne 1 h 25 et mobilise 3 hommes.**

(1) *Les statistiques des services d'incendie et de secours – édition 2010*

http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/securete_civile/2009/statistiques-2009/

Il apparaît donc que l'activité traditionnelle du sapeur pompier « **soldat du feu** » est de plus en plus **secondaire** par rapport aux secours à personne. Cette évolution n'est pas critiquable en soi. Mais les services d'incendie et de secours continuent à être organisés avec les sujétions et les avantages de leur activité qui prévalait jadis : sujétions horaires, sapeurs pompiers volontaires, contreparties statutaires des sapeurs pompiers professionnels (indemnités de risque, retraite à 55 ans...). **Il faut tirer les conséquences du fait que les SDIS voient converger une grande partie de leur activité avec celle des autres services de secours à personne et de transport sanitaire.**

b) Les dépenses des SDIS

Les comptes de gestion des SDIS montrent que les dépenses des SDIS ont **augmenté de 4,1 % entre 2008 et 2009** ce que confirme la plaquette statistique des SDIS.

Les comptes de gestion font état d'un niveau de dépenses à hauteur de **4,669 milliards d'euros en 2009** pour l'ensemble de la France (auquel il convient d'ajouter un budget de 337 millions d'euros pour financer les unités militaires de Paris, alors que les dépenses constatées du Bataillon de marins pompiers de Marseille se sont élevées à plus 103 millions d'euros en 2009). Les dépenses de fonctionnement représentent environ 80 % et celles d'investissement 20 %. **Les dépenses de personnel** représentent plus du trois quarts des dépenses de fonctionnement, soit **plus de la moitié des dépenses totales.**

Les budgets primitifs des SDIS augmentent de 1,4 % entre 2009 et 2010. Le Rapporteur spécial souligne à nouveau le problème de budgétisation des SDIS. Ainsi en 2009, alors que les comptes de gestion indiquent un montant de dépenses à hauteur de 4 668 millions d'euros, le total des budgets primitifs des SDIS s'élevait à 5 497,6 millions d'euros. Les conseils généraux adoptent des budgets primitifs qui sont de fait très partiellement consommés, et ce dans des proportions importantes.

En tenant compte de la rupture statistique intervenue en 2008, les comptes des SDIS ont été multipliés par 3,72 en quatorze ans, entre 1996 et 2010. **Depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des SDIS, leurs comptes ont augmenté de 56,5 %.** En comparaison, **le nombre d'interventions des sapeurs pompiers a augmenté de seulement 16,2 % au cours de la même période (et de 12,5 % depuis 1999).**

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES SDIS

(en millions d'euros et %)

		Fonctionnement	Investissement	Total	Évolution annuelle (%)	Évolution cumulée depuis 1996 (%)	Évolution cumulée depuis 2001 (%)
1996	CA	968,16	285,54	1 253,7			
1997	CA	1 066,87	273,56	1 340,43	6,9	6,9	
1998	CA	1 173,9	309,49	1 483,39	10,7	18,3	
1999	CA	1 477,27	315,86	1 793,13	20,9	43	
2000	CA	2 046,13	382,43	2 428,56	35,4	93,7	
2001	CA	2 463,85	519,93	2 983,78	22,9	138	
2002	CA	2 589,38	666,37	3 255,75	9,1	159,7	9,1
2003	CA	2 806,83	667,64	3 474,47	6,7	177,1	16,4
2004	CA	2 898,99	708,96	3 607,95	3,8	187,8	20,9
2005	CA	3 086,85	766,87	3 853,72	6,8	207,4	29,2
2006	CA	3 341,67	889,65	4 231,32	9,8	237,5	41,8
2006	CG	3 317,25	815,82	4 133,07			
2007	CG	3 383,73	833,6	4 217,33	2	245,6	45,2
2008	CG	3 542,05	942,4	4 484,51	6	257,8	50,3
2009	CG	3 686,63	982,13	4 668,79	4,1	272,4	56,5
2007	BP	3 796,07	1 317,5	5 113,57			
2008	BP	3 978,38	1 340,86	5 319,24	4		
2009	BP	4 130,05	1 294,05	5 424,10	1,97		
2010	BP	4 211,96	1 285,67	5 497,63	1,36		

CA : comptes administratifs (jusqu'en 2006).

CG : comptes de gestion (depuis 2007).

BP : budgets primitifs.

Source : DDSC et SDIS.

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

Le tableau ci-après présente les dépenses des SDIS par département dans les comptes administratifs pour 2009. En moyenne nationale il s'agit d'une dépense de **79 euros par habitant**. Dans certains départements, cette dépense représente un prélèvement qui peut être **supérieur à celui de la taxe d'habitation pour une famille de quatre personnes**.

Le Rapporteur spécial regrette à nouveau cette année ce défaut de maîtrise des dépenses et estime plus que jamais nécessaire que s'engage un mouvement de regroupement des casernes et un gel des recrutements.

**DÉPENSES DES SDIS PAR DÉPARTEMENT
(COMPTES DE GESTION 2009)**

(en millions d'euros)

N°	Départements	Fonctionnement	Investissement	Total
01	Ain	33,53	8,56	42,09
02	Aisne	34,35	10,14	44,50
03	Allier	21,48	5,34	26,82
04	Alpes-de-Haute-Provence	11,29	4,70	15,98
05	Hautes-Alpes	9,08	2,90	11,98
06	Alpes-Maritimes	122,80	15,50	138,30
07	Ardèche	21,24	6,76	28,00
08	Ardennes	15,68	5,47	21,14
09	Ariège	7,71	2,73	10,44
10	Aube	12,52	2,26	14,78
11	Aude	24,08	5,52	29,60
12	Aveyron	12,32	3,13	15,46
13	Bouches-du-Rhône (hors BMPM)	115,74	29,98	145,72
14	Calvados	37,62	9,37	46,99
15	Cantal	10,43	3,49	13,92
16	Charente	21,58	5,93	27,51
17	Charente-Maritime	36,45	13,28	49,73
18	Cher	21,73	4,34	26,07
19	Corrèze	16,40	4,39	20,78
21	Côte d'Or	21,11	1,93	23,04
22	Côtes-d'Armor	26,48	3,56	30,03
23	Creuse	26,91	8,43	35,34
24	Dordogne	28,27	6,57	34,83
25	Doubs	8,02	3,31	11,33
26	Drôme	24,47	5,04	29,51
27	Eure	35,16	12,12	47,29
28	Eure-et-Loir	30,50	10,67	41,17
29	Finistère	29,62	8,02	37,65
20A	Corse-du-Sud	27,55	5,49	33,05
20B	Haute-Corse	43,03	12,86	55,89
30	Gard	61,56	21,31	82,86
31	Haute-Garonne	58,05	28,33	86,38
32	Gers	10,80	5,30	16,10
33	Gironde	137,06	22,56	159,63
34	Hérault	72,40	14,59	87,00
35	Ille-et-Vilaine	58,19	7,30	65,49
36	Indre	11,66	4,28	15,94
37	Indre-et-Loire	30,31	15,12	45,43
38	Isère	74,21	24,61	98,82
39	Jura	14,30	4,74	19,04
40	Landes	25,17	7,10	32,27
41	Loir-et-Cher	21,04	3,69	24,73
42	Loire	45,70	11,31	57,01
43	Haute-Loire	12,60	5,62	18,21
44	Loire-Atlantique	81,13	32,01	113,14
45	Loiret	40,00	8,28	48,28
46	Lot	8,95	4,32	13,27
47	Lot-et-Garonne	20,15	6,08	26,22
48	Lozère	5,07	1,60	6,68
49	Maine-et-Loire	40,01	22,55	62,56

50	Manche	26,23	5,70	31,93
51	Marne	27,63	5,36	32,99
52	Haute-Marne	11,37	1,88	13,25
53	Mayenne	14,11	2,85	16,96
54	Meurthe-et-Moselle	38,92	9,42	48,34
N°	Départements	10,72	7,58	18,30
55	Meuse	36,12	7,77	43,89
56	Morbihan	53,35	7,78	61,13
57	Moselle	14,56	3,49	18,05
58	Nièvre	161,26	64,80	226,06
59	Nord	49,04	19,09	68,13
60	Oise	12,29	4,58	16,86
61	Orne	87,06	14,36	101,42
62	Pas-de-Calais	42,99	8,31	51,29
63	Puy-de-Dôme	44,12	16,04	60,15
64	Pyrénées-Atlantiques	16,16	4,61	20,76
65	Hautes-Pyrénées	30,63	11,43	42,07
66	Pyrénées-Orientales	60,10	15,81	75,90
67	Bas-Rhin	36,65	10,64	47,28
68	Haut-Rhin	114,79	25,92	140,71
69	Rhône	9,32	2,51	11,83
70	Haute-Saône	30,51	6,97	37,47
71	Saône-et-Loire	25,29	10,03	35,32
72	Sarthe	40,09	5,41	45,50
73	Savoie	54,27	20,22	74,48
74	Haute-Savoie	71,30	12,07	83,36
76	Seine-Maritime	108,01	31,05	139,06
77	Seine-et-Marne	99,55	14,38	113,93
78	Yvelines	19,78	9,20	28,98
79	Deux-Sèvres	33,52	14,02	47,54
80	Somme	19,67	6,74	26,41
81	Tarn	12,04	3,78	15,83
82	Tarn-et-Garonne	90,25	22,05	112,30
83	Var	45,70	10,52	56,22
84	Vaucluse	26,88	8,76	35,64
85	Vendée	18,88	4,73	23,61
86	Vienne	18,40	4,93	23,33
87	Haute-Vienne	21,50	5,28	26,78
88	Vosges	19,96	7,65	27,62
89	Yonne	10,46	4,26	14,72
90	Territoire-de-Belfort	85,53	15,50	101,03
91	Essonne	88,91	23,38	112,29
95	Val-d'Oise	27,44	3,95	31,38
971	Guadeloupe	21,10	2,84	23,94
972	Martinique	17,93	4,15	22,08
973	Guyane	66,75	7,87	74,62
974	La Réunion	33,53	8,56	42,09
	Moyenne nationale	63,58	15,66	79,24

Source : DSC et SDIS

2.– L’accentuation continue du poids du financement des SDIS sur les départements et les communes

Il ressort du tableau ci-après que **les contributions des collectivités aux SDIS ont augmenté de 3,8 % en 2009 ; cette augmentation devrait s’infléchir à hauteur de 1,9 % en 2010** (budgets primitifs). Depuis le gel des contributions communales et intercommunales au niveau de l’inflation (+ 2,7 % en 2009), la plus grande part de l’augmentation est supportée par les départements (+ 4,6 % en 2009). Le Rapporteur spécial regrette, une nouvelle fois, que l’idée de **mentionner sur la feuille d’impôts locaux la part qui finance les SDIS ne soit pas mise en œuvre**. Cela permettrait pourtant une **prise de conscience**, en comparant les SDIS entre eux et en **informant nos concitoyens**. La réforme de la fiscalité locale crée une situation favorable, en simplifiant les feuilles d’impôts.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS DES COMMUNES, DES EPCI ET DES DÉPARTEMENTS

(en millions d’euros)

	Département	Communes +EPCI	Total	% du département	% des communes + EPCI	Évolution du département (en %)	Évolution des communes + EPCI (en %)	Évolution du total (en %)
2000	894	1 167	2 060	43	57			
2001	992	1 418	2 410	41	59	11	22	17
2002	1 147	1 534	2 680	43	57	16	8	11
2003	1 339	1 553	2 896	46	54	17	1	8
2004	1 493	1 583	3 076	49	51	12	2	6
2005	1 678	1 616	3 294	51	49	12	2	7
2006	1 867	1 647	3 514	53	47	10	2	7
2007	1 997	1 675	3 673	54	46	7	2	4,5
2008	2 119	1 706	3 825	55	45	6	2	4,1
2009	2 217	1 752	3 968	56	44	4,6	2,7	3,8
2010	2 284	1 758	4 042	57	43	3,1	0,4	1,9

NB : À partir de l’année 2007 les montants indiqués sont issus des comptes de gestion ; pour 2010, ils sont issus des budgets primitifs.

Source : DSC.

Le Rapporteur spécial déplore également la réponse adressée par le ministère de l’Intérieur à la proposition de la MEC relative à la fiscalisation de ces dépenses de sécurité civile :

Proposition n° 25 de la MEC : Assurer une « fiscalisation » des dépenses des SDIS par la création d'une fiscalité additionnelle aux impôts locaux affectée aux SDIS, dont le produit viendrait, lors de sa création, en déduction des prélèvements des départements, des intercommunalités et des communes.

Réponse du ministère de l'Intérieur : S'agissant de la proposition qui vise à instaurer une fiscalisation des dépenses des SDIS par la création d'une taxe additionnelle aux impôts locaux affectée aux SDIS et dont le produit viendrait en déduction des prélèvements des départements, des communes et des EPCI, (proposition n° 25), elle est en contradiction avec le principe de l'universalité budgétaire, et serait contraire aux objectifs de limitation de la pression fiscale. De plus, le caractère vertueux de la création d'une telle taxe sur la maîtrise des dépenses des SDIS n'est pas démontré.

Au premier semestre 2009, la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances de l'Assemblée nationale (MEC) a particulièrement étudié la question du financement des SDIS et a estimé que la maîtrise des dépenses des SDIS était la condition d'un effort supportable pour les contribuables locaux ⁽¹⁾. En effet, une étude du cabinet François Lamotte remise à l'Assemblée des départements de France (ADF) en février 2009, avait calculé que la contribution des départements aux SDIS devrait évoluer dans les années à venir en moyenne de l'ordre de 4 % à 5 % au-dessus de l'inflation prévisible. La dispersion importante observée dans le niveau des contributions communales au sein d'un même département et d'un département à l'autre provient essentiellement de raisons historiques.

3.– La coopération interdépartementale des SDIS dans l'impasse

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

Un accord de partenariat a été signé le 15 juin 2006 entre les SDIS du Bas-Rhin et du Haut-Rhin afin de définir les instruments utiles à la création éventuelle d'un EPIDIS. Le projet progresse : les deux partenaires ont à présent achevé le déploiement de l'infrastructure Antares ; un audit est actuellement en cours en vue de la réorganisation des systèmes informatiques des deux services ; des matériels d'intervention et d'un poste de commandement de site ont été mis en commun et sont déjà à disposition des deux départements ; le projet de création d'une école régionale chargée de la mise en œuvre des plans de formation des deux SDIS se poursuit ; les deux SDIS ont procédé à la formalisation de la formation commune des officiers de site, etc.

(1) Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1829 du 8 juillet 2009.

Dans le même esprit, une convention de partenariat a été signée le 28 novembre 2008 entre le Haut-Rhin et le Territoire de Belfort en vue de la mise en commun de moyens de secours, et du rapprochement des stratégies en termes de perspectives d'établissement ou de création d'outils communs.

La démarche apparaît progressive et pourrait aboutir, à terme, à la création d'un EPIDIS.

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

Afin de faciliter la création d'EPIDIS, la DSC s'est positionnée en soutien, notamment juridique, des acteurs locaux, et un message explicatif a été adressé à en mai 2006. Pour autant, cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre. Tous les élus font état des difficultés rencontrées dans le montage des EPIDIS. Une entente entre les départements suppose une décision politique délicate sur le choix des compétences et des attributions et d'autre part sur la constitution de l'équipe de direction de l'établissement. Les élus y ont souvent vu un échelon inutile. La formalisation de la structure la rend trop complexe, lourde et potentiellement coûteuse, puisqu'à l'instar de ce qui s'est passé pour les intercommunalités, les EPIDIS seraient construits non à partir de transferts de personnels en provenance des SDIS, mais par des recrutements supplémentaires.

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

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

La première action est la réalisation d'un état des lieux par le biais de l'enquête annuelle sur les SDIS, afin de connaître le montant unitaire des véhicules et matériels acquis par les SDIS et de recenser les actions d'acquisition mutualisée réalisées en 2009 et les années antérieures. Cette action permet d'orienter la politique nationale concernant les équipements et faciliter le contrôle des présidents de conseil d'administration des services départementaux d'incendie et de secours par une meilleure connaissance des coûts moyens d'acquisition. Cela a permis de montrer que s'agissant des principaux engins, les achats des SDIS effectués auprès de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) ont concerné 75 engins en 2009, contre 50 en 2008, soit une augmentation de 50 %.

La deuxième action concerne l'élaboration, sous le pilotage de la DSC, de guides d'aide à la définition du besoin pour les principaux véhicules en service dans les SDIS. Ces guides définissent les rubriques que le mandataire doit remplir et ne reprennent, dans les normes, que les éléments qui nécessitent des précisions ou des compléments.

La troisième action consiste à assister l'UGAP pour offrir aux SDIS, à terme, des véhicules et équipements répondant à plusieurs niveaux d'attente, afin d'augmenter la part des achats mutualisés.

La dernière action, la plus ancienne, est la participation systématique de la DSC aux travaux de normalisation tant sur les véhicules, que sur les équipements portables ou les vêtements. Faire référence uniquement à la norme professionnelle dans les appels d'offres est la première étape de la mutualisation, par une définition commune des besoins des SDIS. Il est toujours possible pour l'acheteur de demander des spécifications en complément des exigences normatives et au fournisseur retenu conformément aux règles prévues par le code des marchés publics d'adapter son offre.

Le Rapporteur spécial estime qu'il faut aller plus loin dans cette voie, en rendant obligatoire l'harmonisation des équipements afin de permettre l'achat groupé, sur une base interdépartementale, voire nationale. Quelle est la justification du fait que les véhicules de secours répondent à des cahiers des charges spécifiques dans chacun des SDIS, font par là même l'objet de commandes en très petit nombre aux fournisseurs, ce qui entraîne un surcoût substantiel ? L'idée de créer un EPIDIS regroupant tous les SDIS de France et passant des marchés d'équipement avec les fournisseurs, un temps envisagée, n'a jamais vu le jour.

B.- LES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS

1.- L'augmentation continue des effectifs

En 2009, les effectifs de sapeurs pompiers professionnels (SPP) ont progressé de 869 unités pour atteindre 40 095 employés dans les SDIS. Aux effectifs des SDIS, il convient d'ajouter ceux de la brigade de sapeurs pompiers de Paris (BSPP : 8 393) et du bataillon de marins pompiers de Marseille (BMPM : 2 481).

Notre pays compte un total de **249 020 sapeurs pompiers** si l'on inclut les **196 825 sapeurs pompiers volontaires** et les **12 100 militaires**. Les effectifs des services de santé et de secours médical représentent près de 5 % des effectifs des SDIS.

Entre 2008 et 2009, les effectifs de sapeurs pompiers professionnels ont **augmenté de 2,2 %**. La BSPP a également connu une augmentation importante de ses effectifs au cours des dernières années : en 2010, ses effectifs devraient atteindre 8 494 pompiers, en progression de 1,2 % par rapport à 2009. **Le nombre de sapeurs pompiers volontaires a retrouvé le niveau de 1999.**

Le tableau suivant montre l'évolution des effectifs depuis 1999.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS
ET DES SAPEURS POMPIERS VOLONTAIRES (a)**

	SPP	<i>Variation %</i>	SPV	<i>Variation %</i>
1999	29 494		196 236	
2000	30 582	+3,69	203 038	+3,47
2001	31 749	+3,82	200 223	-1,39
2002	33 727	+6,23	202 608	+1,19
2003	35 451	+5,11	205 476	+1,42
2004	36 839	+3,92	207 583	+1,03
2005	37 780	+2,55	204 031	-1,71
2006	38 064	+0,75	201 808	-1,09
2007	38 719	+1,72	199 221	-1,28
2008	39 226	+1,31	197 835	-0,70
2009	40 095	+2,22	196 825	-0,51

(a) Y compris services de santé et de secours médical (SSSM)

Source : DSC

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

**EFFECTIFS DE SAPEURS POMPIERS
PROFESSIONNELS PAR DÉPARTEMENT**

N°	Département	2006	2007	2008	2009
1	Ain	231	232	237	262
2	Aisne	334	337	351	354
3	Allier	221	218	222	226
4	Alpes-de-Haute-Provence	37	40	39	57
5	Hautes-Alpes	53	54	54	53
6	Alpes-Maritimes	1 303	1 301	1 331	1 323
7	Ardèche	116	128	137	141
8	Ardennes	111	116	118	120
9	Ariège	49	47	45	48
10	Aube	110	113	133	132
11	Aude	174	178	181	183
12	Aveyron	112	109	109	111
13	Bouches-du-Rhône	1 104	1 112	1 121	1 112
14	Calvados	395	406	405	414

N°	Département	2006	2007	2008	2009
15	Cantal	99	108	110	109
16	Charente	238	236	235	248
17	Charente-Maritime	323	325	359	355
18	Cher	210	207	217	214
19	Corrèze	153	155	150	151
20A	Corse-du-Sud	291	181	180	172
20B	Haute-Corse	225	267	275	267
21	Côte-d'Or	45	293	301	303
22	Côtes-d'Armor	224	238	249	265
23	Creuse	360	45	49	53
24	Dordogne	288	226	222	233
25	Doubs	242	358	367	374
26	Drôme	228	303	314	315
27	Eure	433	239	253	266
28	Eure-et-Loir	154	228	233	233
29	Finistère	270	431	438	441
30	Gard	628	643	674	674
31	Haute-Garonne	717	732	736	749
32	Gers	59	60	62	64
33	Gironde	1 757	1 796	1 823	1 841
34	Hérault	634	667	686	682
35	Ille-et-Vilaine	585	618	623	630
36	Indre	122	130	134	138
37	Indre-et-Loire	310	308	313	323
38	Isère	751	736	759	766
39	Jura	87	87	89	91
40	Landes	308	302	305	302
41	Loir-et-Cher	207	199	206	210
42	Loire	540	534	525	512
43	Haute-Loire	91	92	95	100
44	Loire-Atlantique	724	732	765	755
45	Loiret	447	437	450	463
46	Lot	60	59	64	66
47	Lot-et-Garonne	189	198	205	207
48	Lozère	5	8	9	7
49	Maine-et-Loire	444	441	461	479
50	Manche	228	229	235	251
51	Marne	357	347	346	360
52	Haute-Marne	114	112	112	117
53	Mayenne	108	107	111	111
54	Meurthe-et-Moselle	474	492	506	503
55	Meuse	60	59	63	65
56	Morbihan	287	296	311	316
57	Moselle	600	627	640	641
58	Nièvre	147	152	154	153
59	Nord	1 933	1 932	2024	2 065
60	Oise	560	563	559	542
61	Orne	81	80	81	90
62	Pas-de-Calais	963	992	1 082	1 122
63	Puy-de-Dôme	414	421	433	440
64	Pyrénées-Atlantiques	452	449	451	459
65	Hautes-Pyrénées	144	153	166	175
66	Pyrénées-Orientales	245	251	273	272

N°	Département	2006	2007	2008	2009
67	Bas-Rhin	576	591	613	624
68	Haut-Rhin	350	351	367	375
69	Rhône	1 332	1 318	1 355	1 332
70	Haute-Saône	98	105	102	102
71	Saône-et-Loire	308	308	312	307
72	Sarthe	263	274	281	289
73	Savoie	401	418	435	444
74	Haute-Savoie	475	511	543	585
76	Seine-Maritime	811	825	845	886
77	Seine-et-Marne	1 121	1 151	1 212	1 267
78	Yvelines	1 198	1 242	1 273	1 312
79	Deux-Sèvres	213	214	218	220
80	Somme	374	373	380	386
81	Tarn	238	238	238	239
82	Tarn-et-Garonne	104	105	108	108
83	Var	875	905	954	966
84	Vaucluse	485	505	515	512
85	Vendée	223	232	248	262
86	Vienne	172	172	182	188
87	Haute-Vienne	216	211	217	215
88	Vosges	137	135	137	140
89	Yonne	227	234	238	239
90	Territoire-de-Belfort	121	122	125	125
91	Essonne	1 048	1 033	1 065	1 064
95	Val-d'Oise	1 032	1 037	1 050	1 016
971	Guadeloupe	297	287	NC	311
972	Martinique	265	262	NC	251
973	Guyane	193	192	200	201
974	Réunion	559	613	662	853
	Total	37 677	38 236	39 227	40 095

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

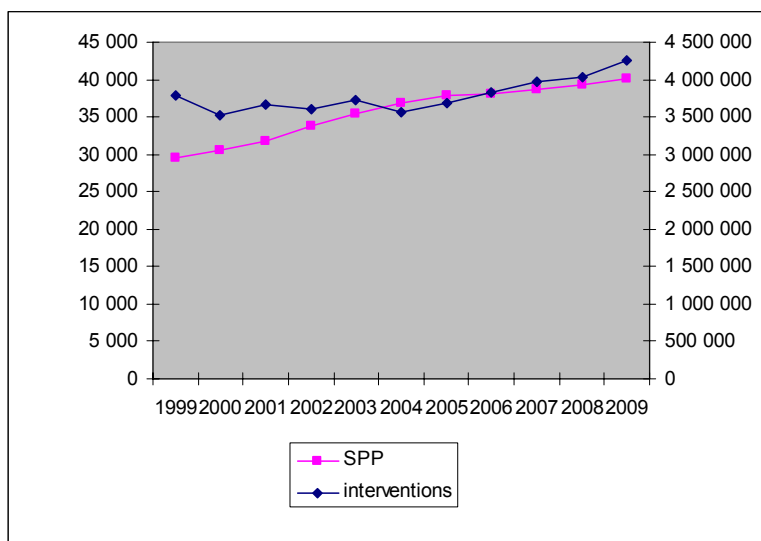
Source : DSC

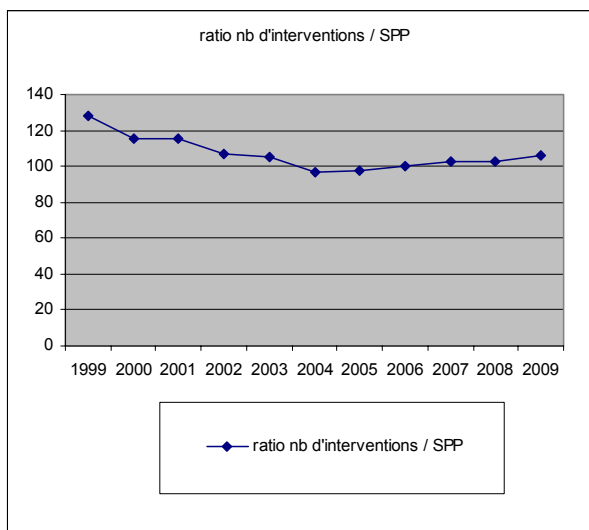
Le Rapporteur spécial note que son appel depuis 2008 à une pause dans les recrutements n'a pas été suivi d'effet. Alors que les services de l'État voient depuis plusieurs années leurs effectifs baisser, les SDIS continuent à augmenter leurs effectifs dans des proportions importantes.

Il est très instructif de comparer cette augmentation continue des effectifs avec l'évolution du nombre des interventions. Le tableau et les graphiques qui suivent ont été construits à partir des données fournies par la DSC. Ils permettent de constater que si depuis 1999, les effectifs de sapeurs pompiers professionnels des SDIS croissent régulièrement, le nombre d'interventions connaît des variations tant à la hausse qu'à la baisse selon les années. **Cette évolution trouve sa traduction dans les variations du ratio du nombre d'intervention par SPP qui a chuté de plus de 17 % en 11 ans. Alors qu'en 1999, on comptait 128 interventions par an par sapeur pompier professionnel, en 2009 on en dénombre 106.**

**ÉVOLUTION COMPARÉE DES EFFECTIFS
DE SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS ET DES INTERVENTIONS DEPUIS 1999**

	SPP	Variation des effectifs %	Interventions	Variation des interventions %	Ratio interventions / SPP
1999	29 494		3 778 800		128,1
2000	30 582	3,69	3 526 600	- 6,67	115,3
2001	31 749	3,82	3 657 900	+ 3,72	115,2
2002	33 727	6,23	3 612 300	- 1,25	107,1
2003	35 451	5,11	3 727 500	+ 3,19	105,1
2004	36 839	3,92	3 559 500	- 4,51	96,6
2005	37 780	2,55	3 675 700	+ 3,26	97,3
2006	38 064	0,75	3 825 100	+ 4,06	100,5
2007	38 719	1,72	3 966 900	+ 3,71	102,5
2008	39 226	1,31	4 027 900	+ 1,54	102,7
2009	40 095	2,22	4 250 100	+ 5,52	106
Variation de 1999 à 2009 :		+ 35,94		+ 12,47	- 17,27





2.– Une organisation du temps de travail coûteuse et inadaptée aux besoins

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

Depuis plusieurs années déjà, le Rapporteur spécial est persuadé que l'organisation du temps de travail sur la base de gardes de 24 heures engendre des coûts supérieurs aux autres modes de garde sans que cela participe pour autant à un meilleur service rendu aux populations. **De son point de vue, il est urgent de généraliser le principe de la garde de 8 heures.** Il ne s'agit bien sûr nullement dans l'esprit du Rapporteur spécial de dénigrer le rôle et l'implication des sapeurs pompiers dans leur mission, dont l'importance est unanimement reconnue. Mais dans le contexte général de déficits des finances publiques que connaît notre pays, il convient de faire en sorte que la gestion des SDIS, soit de ce point de vue la plus efficiente possible.

Le Rapporteur spécial rappelle par ailleurs que la conséquence du décret de 2001 est que, **sur la base de gardes de 24 heures, les sapeurs pompiers professionnels effectuent en moyenne 95 jours de garde par an. Cela leur permet d'être hors de leur lieu de travail 270 jours par an...** Est-il réellement concevable d'effectuer son travail de façon optimale quand on l'exerce un si petit nombre de jours ? De plus, rien n'indique dans le décret de 2001, pas plus que dans les autres textes réglementaires, **que l'on doive faire des gardes de 24 heures ; au contraire, le décret de 2001 les considère comme l'exception.**

Ces durées de travail extrêmes font d'ailleurs l'objet d'un encadrement au niveau européen.

De ce point de vue, la perspective dessinée par l'éventuelle adoption d'une nouvelle directive européenne sur le temps de travail, mettant en application le principe « une heure pour une heure », **impose d'autant plus l'abandon du régime de garde de 24 heures, sous peine d'une explosion des dépenses.** En effet, dans cette hypothèse et sur la base d'une durée annuelle de 1 607 heures de travail par an, ce système signifierait 67 jours travaillés par an pour un pompier professionnel, (autrement dit 300 jours de congés), et imposerait une vague de recrutements massifs. Qui peut croire qu'un tel système serait viable pour les finances des collectivités territoriales ?

Les organisations syndicales de sapeurs pompiers sont de fait très attachées aux gardes de 24 heures Mais il apparaît qu'entre 23 heures et 6 heures du matin, il y a très peu d'interventions : est-il illégitime d'envisager de réduire les effectifs présents dans les casernes à ce moment-là ? Selon le Rapporteur spécial **la raison voudrait que les gardes évoluent vers des durées moins longues.** La conséquence serait de porter respectivement les gardes à 134 ou 200 jours ouvrés sur la base de 1 607 heures de travail par an. Cela permettrait d'avoir une présence plus permanente de chacun des sapeurs pompiers et moins de rupture de rythme. **Les statistiques tenues par la DSC montrent une évolution mais encore trop lente, au grand regret du Rapporteur spécial.**

**RÉGIMES DE GARDE
DES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS**

Régime de garde	Pourcentage (*)
24 heures	66
12 heures	22
10 heures	3
8 heures	3
Autres	6

Source : DSC

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

Le Rapporteur spécial estime par ailleurs qu'une des conséquences du rythme de travail actuel est l'essor des demandes de formation dont le coût est loin d'être négligeable : 96,9 millions d'euros en 2009. Il est en effet vraisemblable que le besoin de formation des effectifs évolue de manière inversement proportionnelle à la fréquence de leur pratique opérationnelle.

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

3.– Rémunérations, promotions et retraites

Le coût salarial moyen annuel d'un sapeur pompier professionnel, correspondant au coût total des agents rapporté à leur nombre, s'élevait au 31 décembre 2009 à 48 590 euros (67 179 euros pour les officiers, 47 928 euros pour les sous-officiers et 41 300 euros pour les sapeurs et caporaux).

Avec 166 colonels et 489 lieutenants-colonels sur un total de 39 561 sapeurs-pompiers professionnels (hors services de santé), la proportion est de 1 pour 60, ce qui fait un taux d'encadrement extrêmement élevé si on le compare à celui de l'armée. Il montre une propension à la multiplication des promotions par un processus décisionnel qui reste au niveau départemental.

COÛT ANNUEL DES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS EN 2009

(en euros)

Grades	Effectifs 2009	Coût annuel moyen *	chiffres LFI 2010
Colonel	166	103 700	103 000
Lieutenant-colonel	489	90 600	90 000
Commandant	846	84 550	84 000
Capitaine	1 589	70 450	70 000
Lieutenant	1 306	60 400	60 000
Major	2 414	55 350	55 000
Total officiers	6 810		
Adjudant	6 804	50 350	50 000
Sergent	10 122	46 300	46 000
Total sous-officiers	16 926		
Caporal et sapeur	15 825	41 300	41 000
Total général	39 561		

Source : DSC

Il convient de noter que ces coûts annuels moyens intègrent les charges patronales. Ces coûts ne peuvent être qu'indicatifs, en raison de la complexité du régime indemnitaire des sapeurs pompiers professionnels, de la situation individuelle de chaque agent, tant au niveau professionnel (spécialités et niveaux de qualification acquis par chaque SPP) que personnel (situation familiale, logement, etc.) ainsi que de la politique de ressources humaines de chaque département (mise en place et modulation des indemnités, politique du logement). En conséquence, les traitements de deux agents du même grade et du même échelon peuvent être différents selon leur situation personnelle et leur SDIS d'appartenance.

L'âge de départ à la retraite des sapeurs pompiers professionnels est actuellement fixé à 55 ans.

L'article 72 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, reconnaissant la dangerosité du métier et des missions des sapeurs pompiers, a modifié les dispositions de la loi du 7 juillet 2000, pour mieux prendre

en compte les situations de difficultés opérationnelles que peuvent rencontrer certains sapeurs pompiers professionnels âgés d'au moins cinquante ans, en leur **permettant d'établir un projet de fin de carrière.**

Ce projet de fin de carrière offre des solutions variées qui sont sans équivalent dans toute la fonction publique. Il permet ainsi aux sapeurs pompiers professionnels, tout en conservant la catégorie active et la prime de feu, d'obtenir une affectation non opérationnelle au sein même du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), de bénéficier d'un reclassement dans un autre corps ou cadre d'emplois de la fonction publique ou bien d'un congé pour raison opérationnelle pouvant prendre la forme, soit d'un congé avec faculté d'exercer une activité privée, soit d'un congé avec constitution de droits à pensions.

Le décret du 20 avril 2005, pris en application de ces nouvelles dispositions législatives, définit la procédure applicable dans les SDIS ; il prévoit également l'organisation annuelle d'une procédure paritaire d'évaluation de ce nouveau dispositif par la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNIS).

Au terme de la quatrième année d'application de ce dispositif, 40 sapeurs pompiers ont bénéficié d'une affectation non opérationnelle, s'ajoutant aux 306 sapeurs pompiers bénéficiant déjà de cette disposition, 2 ont bénéficié d'un reclassement pour raison opérationnelle, 17 ont bénéficié d'un congé pour raison opérationnelle avec faculté d'exercer une activité privée, et 16 ont bénéficié d'un congé pour raison opérationnelle avec constitution de droits à pensions.

Des mesures d'ajustement, notamment pour le congé pour raison opérationnelle, ont été proposées, courant 2006, en vue d'améliorer le dispositif de fin de carrière. Ces propositions portaient notamment sur l'exonération de la décote pour les sapeurs pompiers bénéficiaires d'un congé pour raison opérationnelle qui sont obligatoirement mis à la retraite avant d'avoir atteint l'âge limite de 60 ans, ainsi que sur la possibilité offerte aux agents bénéficiaires d'un congé de ce type de voir leur pension liquidée dans les conditions des textes en vigueur au jour de l'admission au bénéfice de ce congé.

Le Rapporteur spécial estime que toute autre mesure d'adaptation du dispositif du projet de fin de carrière ne pourra désormais être envisagée que dans le cadre du débat sur les retraites. La DSC indique effectivement que les décrets statutaires des cadres d'emplois de sapeurs pompiers professionnels devront être modifiés selon les dispositions qui auront été votées dans le cadre de la réforme des retraites. Une attention toute particulière sera portée au volet « pénibilité », qui fait l'objet d'une grande vigilance de la part de toute la profession.

Par ailleurs, la gestion actuelle des directeurs départementaux de service d'incendie et de secours (DDSS) est confrontée à un certain nombre de difficultés, liées principalement à l'inadaptation et à la rigidité du système de co-

nomination dans ces emplois, partagée entre l'État et le président du conseil d'administration du SDIS (PCASDIS).

La DSC envisage une réforme dont les grandes lignes pourraient être les suivantes :

- le DDSIS continuerait d'être choisi par le PCASDIS parmi une liste de candidats proposés par la direction de la sécurité civile. Cette liste serait le résultat d'un parcours sélectif des officiers de sapeurs pompiers professionnels, maîtrisé par l'État, au sein duquel une mobilité statutaire serait introduite ;

- le DDSIS serait nommé pour une durée déterminée de 5 ans renouvelable, en qualité de directeur, de chef de corps et de commandant des opérations de secours, par le préfet et le PCASDIS. Toutefois, pendant cette période, il pourrait être mis fin aux fonctions du DDSIS sur demande des deux autorités.

- le classement des SDIS, actuellement en 5 catégories, se rapprocherait de celui des conseils généraux (3 catégories) afin de rendre à ce dispositif sa cohérence et son indépendance vis-à-vis de l'ensemble des acteurs ;

- une réflexion devrait être menée sur les aspects indemnitaires et indiciaires, afin de rendre plus attractifs les postes à haute responsabilité, ainsi que sur la structure et les modalités de gestion des personnels concernés.

L'Assemblée des départements de France (ADF) a décidé d'imposer un moratoire sur ce dossier.

C.- LE DÉFAUT DE PILOTAGE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

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

1.- Le document de politique transversale

a) La coordination interministérielle est encore limitée

Le tableau ci-après, issu du document de politique transversale sur la sécurité civile, récapitule les crédits d'État consacrés à la sécurité civile.

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2009		LFI 2010		PLF 2011	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
128	Coordination des moyens de secours	192,11	183,35	175,77	191,16	200,17	170,03
01	Préparation et gestion des crises	32,18	23,70	99,84	101,94	53,59	9,66
02	Coordination des acteurs de la sécurité civile	127,17	126,79	62,25	75,33	132,60	146,23
03	Soutien à la politique de sécurité civile	32,76	32,86	13,69	13,89	13,98	14,13
161	Intervention des services opérationnels	237,08	236,01	272,95	264,81	259,60	264,84
01	Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts	95,63	106,60	90,98	91,06	93,27	90,47
02	Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	35,73	36,38	57,29	56,73	55,77	56,60
03	Secours à personne par hélicoptère	77,32	57,83	72,60	65,26	57,29	64,21
04	Neutralisation des engins explosifs	28,39	35,20	35,19	34,86	35,49	35,78
05	Pilotage de la politique de sécurité civile			16,90	16,90	17,78	17,78
181	Prévention des risques	123,96	199,54	298,99	259,21	329,57	259,57
01	Prévention des risques technologiques et des pollutions	20,99	89,32	191,40	146,32	215,43	145,43
09	Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	42,30	43,11	52,19	52,19	51,90	51,90
10	Prévention des risques naturels et hydrauliques	60,65	67,21	55,40	60,70	62,24	62,24
170	Météorologie	164,06	164,06	168,48	168,48	176,62	176,620
01	Observation et prévision météorologiques	164,06	164,06	168,48	168,48	176,62	176,62
204	Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins (libellé modifié)	399,82	510,75	50	66	21,3	21,3
16	Réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires	399,82	510,75	50	66	21,3	21,3
149	Forêt	42,98	40,09	38,78	37,86	36,25	40,92
04	Prévention des risques et protection de la forêt	42,98	40,090	38,78	37,86	36,25	40,92
205	Sécurité et affaires maritimes	12,42	13,99	13,33	13,88	11,67	13,87
01	Sécurité et sûreté maritimes	11,08	12,70	11,76	12,14	9,82	11,85
04	Action interministérielle de la mer	1,34	1,29	1,57	1,74	1 854 000	2,02
307	Administration territoriale	46,19	46,19	45,99	45,99	46,21	46,21
01	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	46,19	46,19	45,99	45,99	46,21	46,21
Total		1 218,62	1 393,99	1 064,29	1 047,39	1 081,39	993,36

AE = autorisations d'engagement

CP = crédits de paiement

Source : document de politique transversale Sécurité civile annexé au projet de loi de finances pour 2011

Ainsi environ **un milliard d'euros** (1 081 millions en autorisations d'engagement et 993 millions d'euros en crédits de paiement en 2011) sont dépensés par les différents ministères (Intérieur, Écologie, Santé et Agriculture) en faveur de la sécurité civile. Si l'on soustrait les crédits gérés par la DSC (les deux programmes de la mission *Sécurité civile*), 621,6 millions d'euros en autorisations d'engagement sont gérés par les autres ministères pour la sécurité civile.

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

La prévention passe par une étroite coopération entre les ministères de l'Agriculture (directions régionales de l'agriculture et Office national des forêts, sensibilisation des agriculteurs et des éleveurs), de l'Écologie (à laquelle est rattachée Météo France), de la Justice et de l'Intérieur (police et gendarmerie pour la répression des incendiaires). En tant que chef de file du document de politique transversale *Sécurité civile*, le directeur de la Sécurité civile, au ministère de l'Intérieur, est chargé de mettre en œuvre tous les moyens pour renforcer cette coordination à tous les niveaux et pour l'ensemble des acteurs intervenant en la matière.

b) La mise en œuvre d'une stratégie de performance

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

La démarche dont résulte cette plaquette statistique devait être formalisée et encadrée juridiquement. Le Rapporteur spécial rappelle qu'il avait été à l'origine de l'article 129 de la loi de finances pour 2007 qui dispose que : « *le document de politique transversale sur la sécurité civile (...) présente également un état détaillé des dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre des services départementaux d'incendie et de secours. Il comporte en outre une vision d'ensemble de la stratégie définie, en matière de gestion par la performance, par les services d'incendie et de secours, sur la base d'indicateurs normalisés au niveau national.* »

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

Pour faire avancer cette réflexion, un groupe de travail, bénéficiant pour les aspects financiers d'un soutien technique de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), a élaboré 20 indicateurs répartis sur 4 axes. Ceux-ci permettent d'obtenir une vue macroscopique des services d'incendie et de secours sur les activités opérationnelles, l'emploi des ressources humaines (sapeurs pompiers professionnels, volontaires et personnels du service de santé et de secours médical), et sur certains ratios financiers.

Ces indicateurs ont été testés fin 2007 dans le cadre d'une expérimentation associant 30 services d'incendie et de secours volontaires. Ils ont ensuite fait l'objet d'une première enquête début 2008 au niveau national portant sur l'ensemble des SDIS y compris la BSPP et le BPPM, dont les résultats sont

présentés dans le document de politique transversale depuis le projet de loi de finances pour 2009.

Cette année, comme en 2009, les résultats globaux sont présentés d'une part permettant ainsi de comprendre l'élaboration de chacun des indicateurs, mais aussi les résultats individuels des départements ayant été en mesure de fournir les données demandées. Si les indicateurs retenus sont jugés globalement pertinents, certains résultats doivent être fiabilisés afin d'en permettre une exploitation utile. Les résultats de 18 des 20 indicateurs sont présentés cette année ; s'agissant des deux autres indicateurs, l'échantillon disponible est trop restreint actuellement pour pouvoir en tirer une valeur nationale fiable. Dès lors, leur présentation est subordonnée à la capacité des SDIS à renseigner ces indicateurs.

La photographie ainsi donnée de l'ensemble des services d'incendie et de secours (SIS) devrait en faciliter le pilotage au travers de l'évolution des indicateurs pour chaque service. Les comparaisons éventuelles entre SIS doivent encore être appréhendées avec beaucoup de prudence, l'hétérogénéité des situations et des organisations pouvant fausser la perception chiffrée.

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

c) Les résultats des indicateurs de performance en 2009

L'objectif *Qualité d'exécution et de réalisation des missions* est utile pour mesurer tout d'abord la rapidité d'intervention des services d'intervention et de secours à travers trois indicateurs : *Délai moyen de traitement de l'alerte*, *Délai moyen d'intervention sur zone*, *Pourcentage de feux éteints avant d'avoir atteint 5 hectares*. En 2009, 90 % des appels ont été traités en moins de 2 minutes 25 secondes et ont fait l'objet d'une intervention en moins de 14 minutes 49 secondes. La durée moyenne de traitement d'un appel était de 1 minute 40 secondes ; le délai moyen d'intervention était de 13 minutes 37 secondes pour les secours à victime ou accidents de la circulation et de 18 minutes 11 secondes pour les interventions incendie. 95 % des feux de forêt ont été éteints avant qu'ils aient détruit plus de 5 hectares. Enfin, 7 % du temps travaillé par les sapeurs pompiers professionnels est consacré à leur formation.

Cet objectif bénéficie également de l'indicateur *Taux de victimes prises en charge suite à l'intervention des sapeurs pompiers* bien que celui-ci s'apparente plus à un indicateur d'activité qu'à une mesure de la performance. En 2009, 4,01 % de la population a été secourue et transportée vers un établissement de soins par les sapeurs pompiers. **Le Rapporteur spécial continue de s'interroger fortement sur le fait que ce soit les services d'incendie et de secours qui fournissent ce type de service, et non les ambulanciers.** Il serait utile de comparer le coût de cette prestation de transports de victimes, fournie par les services d'incendie et de secours ou par les ambulanciers, publics et privés. À cet

égard, la MEC avait rappelé la nécessité d'un débat de nature législative afin de définir précisément les missions exclusives, partagées ou facultatives des SDIS par rapport aux SAMU et aux ambulanciers privés.

L'objectif *Optimisation de l'emploi des sapeurs pompiers professionnels* est notamment mesuré par l'indicateur *Potentiel opérationnel de garde des sapeurs pompiers professionnels* : 20 % des effectifs sont opérationnels sur une période de 24 heures. Comme il a déjà été mentionné, il conviendrait de moduler cet indicateur en fonction de l'heure d'intervention, pour distinguer les périodes chargées de la journée et les heures creuses de la nuit. Un tel découpage de la journée en périodes permettrait de comparer d'un SDIS à l'autre le ratio des effectifs de garde par rapport au nombre d'interventions. Une modulation des périodes de garde devrait ainsi permettre une meilleure adéquation des effectifs aux risques. **Il est regrettable que la période de 24 heures – et donc la garde de 24 heures - soit encore la règle dans ce type d'analyse ;**

L'objectif *Optimisation de l'activité du volontariat* est mesuré par la *Fidélisation des sapeurs pompiers volontaires* (durée moyenne de 10 ans et 8 mois), leur *Taux d'engagement sur intervention* (6 h 49 d'intervention sur 10 sont effectuées par des sapeurs pompiers volontaires), l'*Indice de fréquence des accidents du travail* (15,2 accidents pour 1 000 SPV) et la *Durée moyenne d'arrêt de travail* (28 jours). Il serait intéressant de croiser les résultats en termes de rapidité et de qualité de service avec le taux d'engagement des sapeurs pompiers volontaires ; cela permettrait d'optimiser sur le terrain les pourcentages respectifs de sapeurs pompiers professionnels et volontaires.

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

– l'indicateur *Coût des SDIS par habitant* permet de constater qu'au niveau national le coût moyen par habitant des SDIS, évalué à hauteur de 79 euros, est resté stable entre 2008 et 2009. Le maximum est atteint dans les Bouches du Rhône avec un coût par habitant évalué à 130 euros, alors que dans l'Aube et en Haute-Saône il s'élève à 48 euros. Il serait intéressant de croiser ces coûts avec les indicateurs de rapidité et de qualité des services opérationnels. Les écarts à la moyenne devraient être dûment justifiés par l'occurrence de risques particuliers (incendies...) ou pour des configurations géographiques spécifiques (littoral, montagne...);

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

– *Coefficient d'autofinancement courant* : 7 % des produits de fonctionnement sont disponibles pour financer l'investissement des SDIS : ce taux apparaît en baisse d'un point par rapport à 2008 ;

– *Taux d'exécution des investissements* : **les SDIS réalisent dans l'année 66 % des investissements prévus dans leurs budgets primitifs**. Ce taux est en augmentation par rapport à 2007 (+3 points). Cependant cela signifie que 34 % des investissements prévus ne sont pas mis en œuvre. **Le Rapporteur spécial lance un appel auprès des conseils généraux, qui votent le budget des SDIS, pour, dans un esprit de responsabilité, qu'ils se montrent plus sélectifs dans leur acceptation des demandes d'investissements ;**

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

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

Pour le Rapporteur spécial, le tableau de bord pourrait progressivement intégrer d'autres indicateurs, figurant ou non dans la plaquette statistique annuelle des SDIS publiée par la DSC, parmi lesquels le coût complet estimé de chaque type d'intervention (incendie, secours à personne, accident de la route...). Ainsi pourrait s'engager un **véritable processus d'évaluation de l'activité des SDIS**. Une fois ce tableau de bord mis en place, avec l'appareil statistique qui va avec, la réflexion pourrait s'orienter vers la **définition de valeurs cibles ambitieuses**.

Il demeure que l'ensemble de ces données offre un véritable aperçu du panorama global des SIS, qui, bien qu'imparfait, doit faciliter la recherche d'une cohérence nationale de l'analyse de ces établissements publics. Selon la DSC, les travaux futurs seront axés sur la fiabilisation des données d'une part, mais aussi sur l'amélioration des indicateurs et des conditions de leur interprétation, d'autre part.

2.– La coordination en matière de secours aux personnes

Les secours aux personnes, avec les secours routiers, représentent à eux seuls près de 75 % des interventions des SDIS, soit 2,6 millions de sorties par an en 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

La prise en charge financière par les établissements de santé, sièges des services d'aide médicale d'urgence (SAMU), des transports sanitaires 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. L'arrêté conjoint Intérieur/Santé du 30 novembre 2006, pris pour l'application de cet article, prévoit que les conditions de cette prise en charge sont fixées par une convention entre le service d'incendie et de secours et l'hôpital siège du SAMU, et propose **trois modalités de prise en charge financière de ces transports** :

– une indemnisation par intervention déterminée entre le SDIS et le centre hospitalier plafonnée aux tarifs appliqués aux transports sanitaires privés. Cette possibilité n'est ouverte qu'aux SDIS qui avaient déjà établi avec le centre hospitalier une convention dite « de carence » avant le 7 décembre 2007 ;

– un forfait englobant l'ensemble des interventions, établi en début de chaque année, notamment sur la base du nombre d'interventions constatées précédemment ;

– une indemnisation par intervention sur la base du montant arrêté par les ministres en charge de l'intérieur et de la santé, soit **105 euros pour 2006**.

Ce montant a été maintenu en 2007, et 2008. En effet, conformément à la demande exprimée par le Président de la République dans son discours du 29 septembre 2007, le référentiel commun sur l'organisation du secours à personnes et de l'aide médicale urgente, remis le 25 juin 2008, à l'issue des travaux du comité quadripartite associant les représentants des structures de médecine d'urgence et des services d'incendie et de secours, ainsi que les représentants du ministère de l'Intérieur et de la santé mis en place en 2008, prévoit que la question du financement des interventions des SDIS pour indisponibilité des transporteurs sanitaires privés devra, compte tenu de sa complexité, faire l'objet d'une étude plus approfondie. Lors de la dernière réunion du comité de suivi qui a eu lieu le 26 avril 2010, le ministère de la Santé (direction générale de l'offre de soins, DGOS) a donné son accord à l'engagement d'un réexamen de ce montant. Des propositions dans ce sens ont été formulées par la DSC.

Il convient de rappeler qu'avant la parution de l'arrêté du 30 novembre 2006, un montant forfaitaire pour chaque intervention était fixé par circulaire, et s'élevait à 90 euros en 2003 et 2004, et 92 euros en 2005. Sur ces bases, les SDIS ont été indemnisés à hauteur de 14 millions d'euros en 2003, 11 millions d'euros en 2004, 12,4 millions d'euros en 2005. Le montant de prise en charge forfaitaire fixé en 2006 à 105 euros a permis aux SDIS de percevoir 14 millions d'euros en fin 2006, et 16 millions d'euros en 2007. En 2008, le montant perçu par les SDIS sur cette même base forfaitaire s'élevait à 11 millions d'euros. En 2009, ce montant s'élève à 14,65 millions d'euros.

Le comité quadripartite sur le secours à personne a donc présenté ses conclusions le 25 juin 2008 au terme de près de sept mois de réflexion. Les travaux menés par le comité quadripartite ont permis de clarifier les missions et responsabilités de chacun afin d'optimiser ainsi l'emploi des moyens, les ressources disponibles, mais aussi de créer une synergie efficace au service de nos concitoyens. Il s'agit d'une véritable refondation des principes et de la pratique du secours à personne.

Le référentiel a été diffusé le 26 juin 2008 à l'ensemble des services publics concernés pour une mise en œuvre immédiate, et a fait l'objet d'un arrêté

interministériel le 24 avril 2009. Cet arrêté précise notamment les échéances qui ont été prévues pour la mise en œuvre du référentiel et le bilan de son application, mais aussi la composition du comité de suivi du référentiel sur le secours à personnes. Dans ce cadre, il était prévu que l'ensemble des services publics concernés s'engage à adapter pour le 31 décembre 2009 leurs organisations opérationnelles aux dispositions du référentiel. D'autre part, et afin de mesurer précisément les effets de son application, un bilan complet du référentiel devra être présenté pour avis en juin 2012 aux membres de la conférence nationale des services d'incendie et de secours.

Le comité national de suivi réuni le 6 avril 2010 a décidé d'initier une enquête nationale d'évaluation commune entre la DSC et la direction générale de l'offre de soins (DGOS) auprès des 101 services d'incendie et de secours (SIS) et des 104 services d'aide médicale urgente (SAMU). Un questionnaire commun de quarante questions a été élaboré et diffusé lors du mois de mai, démarche complétée par une information des préfets, des directeurs d'agences régionales de santé (ARS), des directeurs de services d'incendie et de secours et établissements de santé sièges de SAMU. 92 SDIS et 89 SAMU ont répondu à l'enquête. Les résultats ont été présentés lors de la réunion du comité national de suivi du 29 juin. À ce jour, 65 % des départements ont signé ou sont en cours de validation de leur convention.

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

a) Un principe aux contours et aux conséquences mal définis

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

Rattachée au ministère de l'Intérieur, la DSC 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, elle compte, en 2010, 2 499 personnels civils, sapeurs pompiers territoriaux et militaires répartis sur 60 sites.

La direction définit la mise en œuvre de moyens nationaux (aéronefs, déminage, formation, moyens logistiques). Cette mise en œuvre inclut la gestion de l'ensemble des personnels, mais aussi l'acquisition, la maintenance et la définition des conditions d'emploi des matériels. Cette action s'exerce sur les SDIS pour l'ensemble des sujets les concernant. Mais la DSC estime que cette cohérence se limite au développement d'outils permettant la diffusion des informations nécessaires au pilotage et à la gestion locale des services d'incendie et de secours. La DSC en élabore le cadre juridique, définit la doctrine d'emploi des sapeurs pompiers et arrête les référentiels de formation applicables aux sapeurs pompiers professionnels et volontaires. Elle anime au niveau central les

travaux de normalisation, de préconisation ou de spécification des équipements avec une attention particulière sur l'aspect sécurité.

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

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

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

Le Rapporteur spécial persiste à penser que **l'État ne peut se charger de toutes ces missions et en même temps se décharger sur les départements, auprès de qui les SDIS sont placés, des aspects liés aux coûts.** En effet les collectivités locales se trouvent trop souvent en position de faiblesse face aux organisations professionnelles de sapeurs pompiers qui sont organisées au niveau national. Cet état de fait est fréquemment la cause des surenchères des revendications en matière de gestion de personnel et des dérapages en matière d'équipement et de dépenses de fonctionnements. L'État fixe les règles et laisse les collectivités assurer les moyens opérationnels, sans qu'à aucun moment un regard soit porté sur leur coût.

La loi de programmation des finances publiques fixe pourtant des objectifs en matière d'évolution des dépenses du budget général et des organismes de sécurité sociale, mais également des concours de l'État aux collectivités locales. Les dotations et prélèvements sur recettes en provenance du budget de l'État sont les principales ressources des collectivités locales. Or le gel de ces dotations a été annoncé pour les trois prochaines années. Dans ces conditions, il n'y a aucune

raison d'accepter que les dépenses des SDIS continuent à augmenter comme on le constate depuis ces dernières années.

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

Enfin, le Rapporteur spécial regrette toujours que **l'occasion n'ait pas encore été saisie dans la RGPP de traiter le sujet de la sécurité civile dans sa globalité**, avec les moyens nationaux (mis en œuvre par le ministère de l'Intérieur) et territoriaux (mis en œuvre par les SDIS). Certes elle s'est préoccupée de la rationalisation de la maintenance des flottes aériennes et de la mutualisation des bases d'hélicoptères avec la gendarmerie, qui sont deux sujets d'importance. Certes, comme il a été écrit précédemment, *l'optimisation de l'organisation et du fonctionnement de la DSC* figure parmi les 150 nouvelles mesures annoncées au conseil de modernisation des politiques publiques de juin 2010. Mais le Rapporteur spécial constate qu'à ce jour, aucun groupe de travail de la RGPP n'a encore traité de la cohérence des moyens nationaux et locaux, avec le souci principal du pilotage du système et de la maîtrise des coûts malgré les demandes du Rapporteur spécial ou les préconisations de la MEC.

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

La CNSIS a été créée par l'article 44 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Instance tripartite, constituée d'élus, de représentants de sapeurs pompiers et de l'État, et pilotée par les élus représentants les conseils d'administration des SDIS majoritairement représentés en son sein, la CNSIS est appelée à être consultée sur tous les projets de loi ou d'acte réglementaire relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des SDIS.

La Conférence, installée le 16 décembre 2004, a été présidée, à compter du 25 mai 2005, par le sénateur Éric Doligé, qui a su lui donner toute sa dimension d'instance de concertation et de dialogue. La CNIS qui se réunit en moyenne quatre fois par an, a permis l'examen de plus de quarante textes aussi bien dans le champ statutaire que dans celui de la formation ou des équipements. L'ensemble de ces avis a été suivi par le Gouvernement. Dans son règlement intérieur, la CNSIS a prévu l'institution de commissions spécialisées, dont une sur les questions financières.

En réponse aux observations de la MEC sur le fonctionnement insatisfaisant de la CNIS, la DSC a reconnu que « *...si la CNSIS, comme lieu de concertation institutionnelle, est irremplaçable, elle apparaît cependant comme insuffisante, dans la mesure où les textes proposés peuvent être complexes et demander un examen contradictoire approfondi, notamment, mais pas seulement, sur le plan financier* ».

Le Rapporteur spécial considère toujours qu'un des éléments de la maîtrise des coûts serait de modifier la composition de la commission spécialisée chargée d'examiner les questions relatives aux finances, en la constituant *exclusivement* de représentants de l'État et des collectivités territoriales.

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

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

Partant du principe que les risques et les menaces ont changé d'ampleur et de nature ces dernières années et nécessitent donc de plus en plus souvent une gestion à un niveau supra départemental, ce Livre blanc préconise un renforcement de l'échelon zonal en matière de gestion interministérielle des crises.

Dans ce cadre, trois décrets ont été publiés le 4 mars 2010 : le décret n° 2010-224 relatif aux pouvoirs des préfets de zone ; le décret n° 2010-225 relatif aux préfets délégués et aux état-major interministériel de zone (EMIZ) ; le décret n° 2010-226 du 4 mars 2010 relatif à l'Outre-mer.

En vertu de ces dispositions, les préfets de zone de défense et de sécurité voient leur positionnement au sein de l'administration territoriale renforcé et leur champ de compétences élargi en matière de sécurité intérieure, de sécurité civile et de sécurité économique, tant en amont de la crise dans la phase de préparation qu'en situation de crise en matière de mutualisation et de mobilisation des moyens.

Sur le plan opérationnel, un préfet de zone a maintenant la faculté, en complémentarité de l'action des préfets de département, de prendre, en situation de crise majeure, des mesures de police pour mettre en œuvre son pouvoir de coordination en fonction de l'événement et de sa capacité à apprécier les situations départementales (par exemple la décision d'interdire la circulation sur un axe routier traversant plusieurs départements). Cette disposition ne remet pas en cause l'organisation territoriale actuelle de la gestion de crise qui repose sur le maire et le préfet de département, seules autorités compétentes pour diriger les opérations de secours et doit donc s'entendre comme la résultante d'un dialogue entre zone et départements. De ce fait, la zone demeure un échelon de soutien, de mise en cohérence et de coordination renforcée.

Pour mettre en œuvre ses nouvelles compétences, le préfet de zone dispose d'un état-major interministériel de zone (EMIZ) qui voit ses compétences, jusqu'à présent essentiellement axées autour de la sécurité civile, étendues à l'ensemble des missions relevant du champ de la sécurité nationale. S'agissant de leurs effectifs, la reconfiguration des EMIZ se traduira par un renforcement des personnels relevant des directions opérationnelles du ministère de l'Intérieur ainsi

que par la mise à disposition des personnels d'autres ministères (intérieur, défense, santé, économie, industrie, budget, agriculture, transport, environnement, énergie, aménagement du territoire). C'est un arrêté du Premier ministre qui fixera les conditions de ces mises à disposition. Des négociations interministérielles devraient s'engager dans les prochains mois sous l'égide du HFDA.

Le préfet de zone s'appuie également désormais sur un réseau étendu de partenaires institutionnels représentant les services de l'État, les établissements publics et les opérateurs publics et privés qui ont notamment vocation, en situation de crise à apporter leur expertise ou à participer au Centre opérationnel de zone (COZ) renforcé. Une démarche interservices et partenariale forte et permanente, initiée à l'échelon zonal, constitue un gage de réactivité efficace en situation d'urgence majeure.

En ce qui concerne les **dispositions relatives à la sécurité civile**, il est désormais prévu que, pour l'exercice de ses missions en matière de sécurité civile et sans préjudice des compétences dévolues aux préfets de département et aux présidents des conseils d'administration des SDIS, **le préfet de zone de défense et de sécurité s'appuie notamment sur les SDIS de la zone ainsi que sur un officier supérieur de sapeur pompier qui est placé à ses côtés.**

Ce conseiller technique zonal sécurité civile exerce une fonction spécifique d'appui et d'expertise auprès du préfet de zone en matière de sécurité civile (déclinaison zonale de la doctrine de sécurité civile, recherche de complémentarité des moyens des SDIS, représentation de l'inspection de la sécurité civile). Il le conseille en particulier dans la mise en œuvre des mesures opérationnelles en situation d'urgence ou de crise.

Par ailleurs, le régime juridique des zones outre-mer est harmonisé avec le régime de droit commun et deux nouveaux EMZ sont créés, dans la zone pacifique et en Nouvelle-Calédonie.

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 28 OCTOBRE À 15 HEURES

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE
(Application de l'article 120 du Règlement)

MARDI 26 OCTOBRE 2010

PRÉSIDENCE DE M. YVES CENSI,
VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES,
ET DE M. SÉBASTIEN HUYGHE,
VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES LOIS

La réunion de la commission élargie commence à vingt et une heures.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

SÉCURITÉ CIVILE

M. Yves Censi, *vice-président de la Commission des finances*. Je suis heureux, avec Sébastien Huyghe, vice-président de la Commission des lois, d'accueillir M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Je dois excuser l'absence du président Jérôme Cahuzac, qui ne pouvait présider notre réunion de ce soir.

Nous sommes réunis pour vous entendre, monsieur le secrétaire d'État, sur les crédits consacrés à la mission « Sécurité civile », dont M. Georges Ginesta est le rapporteur spécial et M. Thierry Mariani le rapporteur pour avis de la Commission des lois. Ils ouvriront la discussion en vous posant quelques questions sur les crédits demandés pour 2011 et, plus largement, sur la politique de la sécurité civile. Après vos réponses et vos précisions, les porte-parole des groupes vous interrogeront à leur tour, puis les députés qui le souhaitent, ceux-ci dans la limite de deux minutes chacun.

M. Sébastien Huyghe, *vice-président de la Commission des lois*. Je vous souhaite à mon tour, monsieur le secrétaire d'État, la bienvenue au sein de cette commission élargie relative à la mission « Sécurité civile », dont les dotations paraissent, au prime abord, évoluer de façon contrastée : en effet, alors que les autorisations d'engagement se monteront en 2011 à 459,8 millions d'euros, soit une hausse de 2,5 % par rapport à 2010, les crédits de paiement s'établiront à 434,9 millions d'euros, soit une baisse de 4,6 %. Toutefois, le projet de loi de finances permettra le report, de 2010 sur 2011, des crédits de paiement disponibles du programme « Intervention des services opérationnels », au-delà des 3 % prévus par la LOLF.

Ces moyens permettront de poursuivre la modernisation des infrastructures et la mise en œuvre des recommandations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, tandis que seront engagés ou poursuivis la rénovation du système d'alerte et d'information des populations et le déploiement d'ANTARES, infrastructure nationale partagée des transmissions. Représentant 0,15 % du total des dépenses du budget de l'État, la mission « Sécurité civile » ne donne en tout état de cause qu'une vision très partielle de l'effort public pour la prévention des risques majeurs, pour la protection des populations et pour la gestion des situations de catastrophe, puisque cet effort atteindra l'an prochain 1,08 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 993 millions d'euros en crédits de paiement.

M. Georges Ginesta, *rapporteur spécial de la Commission des finances*. Je tiens tout d'abord à saluer vos efforts, monsieur le secrétaire d'État, pour promouvoir l'action de l'État en matière de sécurité civile. Je veux également remercier les services de la direction de la sécurité civile (DSC), dont le taux de réponses au questionnaire budgétaire a atteint cette année 100 %.

Le projet de loi de finances voit les autorisations d'engagement de la mission « Sécurité civile » augmenter de près de 2,5 %, pour atteindre 459,8 millions d'euros en 2011, et les crédits de paiement diminuer de plus de 4,6 %, pour s'établir à 434,9 millions d'euros. Je vois dans cette évolution le signe d'une réelle maîtrise des coûts de la part de la direction de la sécurité civile : cela vaut d'être souligné dans un contexte de déficit de nos finances publiques.

Par ailleurs, comme on vient de le souligner, l'effort de l'État en faveur de la sécurité civile ne se résume pas aux seuls crédits de la mission puisque, si l'on tient compte des crédits des autres missions du budget général, cet effort approchera du milliard d'euros en 2011. Mais il serait sans doute peu judicieux, même, de le limiter à ce montant : n'oublions pas, en effet, les dépenses des collectivités territoriales, qui s'élèvent à plus de 4,6 milliards d'euros.

À cet égard, je regrette, cette année encore, que les coûts des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) aient de nouveau fortement augmenté : selon leurs comptes de gestion, les dépenses ont atteint 4 669 millions d'euros en 2009, soit une augmentation de 4,1 % par rapport à 2008, année au cours de laquelle elles avaient déjà crû de 6 %. La tendance à une hausse continue des coûts se confirme donc. Pour mémoire, je rappelle que l'inflation n'a progressé que de 2,8 % en 2008 et de 0,1 % en 2009.

Les effectifs des SDIS ont eux aussi continué de croître : on compte aujourd'hui 40 095 sapeurs-pompiers professionnels, soit 869 de plus que l'année précédente. De mon point de vue, la croissance rapide et constante des dépenses des SDIS au cours de ces dernières années rend l'effort contributif de nos concitoyens difficilement supportable. Dans un contexte budgétaire contraint, où le gel des dotations de l'État aux collectivités est prévu pour les trois prochaines années, ces dépenses risquent de faire défaut dans d'autres secteurs tout aussi prioritaires de l'action locale. Il est donc temps de faire une pause. Les comptes de gestion pour 2009 montrent ainsi qu'en moyenne nationale, les dépenses des SDIS représentent un coût de 79 euros par habitant, ce qui, dans certains départements et pour une famille type de quatre personnes, est supérieur au montant de la taxe d'habitation.

Je souhaite aussi, avant de vous proposer des pistes d'économies, vous rappeler que le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) relatif au financement des SDIS a montré, en juillet 2009, toutes les raisons pour lesquelles il était plus qu'urgent de redéfinir leur gouvernance. Mon opinion n'a malheureusement pas varié : le système souffre d'un manque de pilotage. Il convient de mettre fin à la complexité des circuits de décision et à l'enchevêtrement des compétences, générateurs de coûts très élevés.

Ma première question concerne l'organisation des modes de garde dans les casernes, qui se fait encore principalement sur la base de cycles de vingt-quatre heures, alors que les statistiques montrent qu'il y a peu d'interventions entre 23 heures et 6 heures du matin. Les sapeurs-pompiers professionnels effectuent ainsi en moyenne quatre-vingt-quinze gardes de vingt-quatre heures par an, ce qui leur permet d'être hors de leur lieu de travail deux cent soixante-dix jours par an. Ce rythme de travail, difficilement compatible avec le maintien de leur haut niveau de compétences, oblige à multiplier les formations. Ainsi, quatre-vingts écoles de sapeurs-pompiers ont été créées – nous n'avons même pas réussi à les régionaliser !

De ce point de vue, l'éventuelle adoption d'une nouvelle directive européenne sur le temps de travail, aux termes de laquelle chaque heure passée sur le lieu de travail serait considérée comme travaillée, imposerait encore plus fortement l'abandon du régime des gardes de vingt-quatre heures, sous peine d'une explosion des dépenses. En effet, dans cette hypothèse et sur la base d'une durée annuelle de 1 607 heures de travail, ce système conduirait à ramener le temps de présence en caserne de chaque pompier professionnel à soixante-six jours – soit près de trois cents jours de congé –, et contraindrait à des recrutements massifs. Qui peut croire que ce serait viable pour les finances des collectivités territoriales ?

Dans ces conditions, je vous le demande une nouvelle fois, pourquoi ne serait-il pas possible d'évoluer vers des régimes de garde plus souples, de huit heures, qui correspondraient mieux à la sollicitation opérationnelle tout au long de la journée et permettraient une présence plus fréquente – deux cents jours par an – des sapeurs-pompiers professionnels sur leur lieu de travail ? Je me permets par ailleurs de faire observer que le régime des gardes de vingt-quatre heures impose l'effectif maximal, pour faire face à tous les événements susceptibles de se produire dans une journée.

Ma deuxième question est relative à la fiscalisation des SDIS. Là encore, ma position n'a pas varié : je reste persuadé que, pour contribuer à la transparence des coûts des SDIS et pour renforcer la responsabilité des élus locaux en la matière, il faut améliorer l'information de nos concitoyens. Certes, la plaquette statistique de la direction de la Sécurité civile, accessible sur le site Internet du ministère de l'intérieur, permet en principe à chacun de prendre connaissance de l'activité des SDIS, de leur organisation et de leur mode de

fonctionnement, ainsi que de leur coût par habitant dans chaque département. Mais ce mode de diffusion est de toute évidence trop confidentiel, et à mes yeux tout à fait insuffisant. Je renouvelle donc ma proposition de mentionner, sur les feuilles d'imposition locale, le coût annuel par habitant des SDIS et son évolution par rapport à l'année précédente. Quand sera-t-il possible de mettre en œuvre cette proposition ?

Ma troisième et dernière question concerne les efforts à entreprendre pour favoriser la mutualisation des achats entre les SDIS. Là encore, les sources d'économies sont nombreuses. J'estime qu'il faut aller plus loin dans la voie de l'harmonisation des équipements afin de permettre les achats groupés. Que prévoit le Gouvernement pour favoriser cette évolution, et, de manière plus générale, pour améliorer la rationalisation des charges ?

M. Thierry Mariani, *rapporteur pour avis de la Commission des lois*. Avant de vous poser quatre questions précises, monsieur le secrétaire d'État, je souhaite rendre hommage aux personnels des services opérationnels de la sécurité civile placés sous votre autorité. On salue souvent, à juste titre, l'action des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, mais il conviendrait de ne pas oublier celle des démineurs et des membres des formations militaires de la sécurité civile, qui prennent des risques quotidiens et font preuve d'une remarquable efficacité dans le monde entier, comme j'ai pu le constater en Afghanistan et au Pakistan.

Ma première question a justement trait aux militaires de la sécurité civile tués dans l'exercice de leurs fonctions. Leurs ayants droit ne bénéficient pas, contrairement à ceux des pompiers de Paris et des marins-pompiers de Marseille, des dispositions de l'article L. 50 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui dispose que le total des pensions – et, selon les cas, de la rente viagère ou de la pension militaire d'invalidité attribuables aux conjoints survivants et aux orphelins – ne peut être inférieur à celui de la pension et de la rente viagère d'invalidité ou de la pension militaire d'invalidité dont le militaire aurait pu bénéficier. L'alignement du régime applicable aux membres des formations militaires de la sécurité civile sur celui des pompiers de Paris et de Marseille me semblerait une mesure juste et peu coûteuse, compte tenu du nombre de personnes concernées. Notre collègue François Cornut-Gentile a d'ailleurs déposé en ce sens une proposition de loi que j'ai cosignée ; mais seul le Gouvernement pourrait prendre une telle initiative sans se voir opposer l'article 40 de la Constitution. Envisage-t-il de le faire ?

Je souhaite également vous interroger sur le déminage, et plus précisément sur les munitions chimiques antérieures à 1925, qu'une convention internationale nous impose de détruire d'ici au 29 avril 2012. Ces munitions sont stockées par la sécurité civile et devraient être détruites sous la responsabilité du ministère de la défense, qui prévoit la construction d'une usine extrêmement coûteuse et qui, de plus, ne pourrait être mise en service avant 2015. Or, il existe en Allemagne une usine capable de détruire ces munitions plus rapidement et à moindre coût. Pourquoi n'est-il pas possible, dans le cadre de la coopération européenne, de faire détruire ces munitions par nos voisins allemands ?

Ma troisième question porte sur la création d'un centre civilo-militaire de formation et d'entraînement pour les interventions liées aux menaces nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques et explosives (NRBCE), afin d'assurer une parfaite coopération de tous les acteurs. Puisque plusieurs sites sont envisagés, je voudrais souligner tout l'intérêt de ceux de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) à Aix-en-Provence et à Vitrolles. Le nouveau centre pourrait ainsi bénéficier d'infrastructures neuves et remarquables, et se trouverait implanté à proximité de plusieurs bassins de risques, de Cadarache, ainsi que de l'Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) de Brignoles, et des centres de déminage de Marseille, Toulon, Nice et Montpellier. Je ne suis pas certain que les deux autres sites envisagés présentent les mêmes avantages, d'autant que cette implantation serait opportune dans le cadre de la politique euro-méditerranéenne, l'expertise de la France étant reconnue par ses partenaires. Une décision a-t-elle été prise ? À quel site va votre préférence ?

Quant à l'éventuel déménagement de la base d'avions de la sécurité civile de l'aéroport de Marignane, je vous avais fait part, l'an dernier, de ma préférence pour le site de Salon-de-Provence. Pouvez-vous faire le point sur l'avancement de ce dossier ?

M. Alain Marleix, *secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales*. Permettez-moi tout d'abord d'excuser l'absence de Brice Hortefeux, qui, retenu par d'autres obligations, m'a demandé de le représenter.

Avant toute chose, je souhaite renouveler l'hommage que la France doit à ses sapeurs-pompiers, ainsi qu'à l'ensemble des personnels civils et militaires de la sécurité civile. Je tiens tout particulièrement à rendre un hommage solennel aux sept sapeurs-pompiers qui ont disparu cette année dans l'exercice de leurs fonctions.

Nous avons, cette année plus que les autres, dû faire face à des catastrophes exceptionnelles, telles la tempête Xynthia et les inondations dans le Var. À cet égard, monsieur Mariani, je vous confirme, ainsi qu'à M. Cornut-Gentile, que le Gouvernement envisage de modifier, dans le projet de loi de finances rectificative, l'article L. 50-II du code des pensions civiles et militaires de retraite, afin que les militaires de la sécurité civile puissent bénéficier des dispositions qui y figurent.

Les chiffres sont impressionnants en eux-mêmes : en 2009, les 249 300 sapeurs-pompiers – dont 79 % sont des volontaires – sont intervenus plus de quatre millions de fois, soit une augmentation de 6 % par rapport à 2008.

Pour ce qui concerne le projet de loi de finances que nous examinons aujourd'hui, je veux insister sur trois points majeurs.

En premier lieu, la loi de 2004 constitue notre référence commune. Menée progressivement à partir de 1996, la départementalisation des services d'incendie et de secours est à présent achevée. La loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, en fixant le principe de subsidiarité, a consolidé l'équilibre entre l'État et les collectivités territoriales, le niveau départemental étant l'échelon le plus pertinent pour organiser le secours aux personnes, compte tenu de la grande diversité de nos territoires. Quant à l'État, il est le mieux à même, *via* les préfets, de susciter la solidarité nationale lorsqu'une catastrophe nécessite la mise en œuvre de moyens qu'un département ne pourrait à lui seul déployer.

Ainsi, désormais, au travers des SDIS, l'État et les conseils généraux oeuvrent de concert pour assurer une prise en charge optimale de nos concitoyens en situation de détresse, et ce sur l'ensemble du territoire. Ce partenariat permet d'assurer aussi bien les quelque 11 000 interventions quotidiennes des sapeurs-pompiers que de mobiliser 6 000 hommes en renfort en cas de catastrophe naturelle majeure.

Dans ce cadre, je veux également rendre hommage au rôle prépondérant joué par la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) mise en place en 2004. Cette conférence, dans laquelle les élus sont majoritaires, est devenue incontournable ; elle a ainsi permis à ce jour l'examen de plus de cinquante textes. Ses avis ont tous, sans exception, été suivis par le Gouvernement. Elle a aussi facilité une mise en cohérence nationale des actions départementales. D'autre part, depuis deux ans se tient également, très en amont, une concertation informelle avec les élus.

La maîtrise des dépenses nous semble avérée. Depuis 2007, les budgets des SDIS se sont stabilisés, puisqu'ils n'ont progressé que de 3 % par an hors inflation. De plus, les budgets primitifs de 2010 font apparaître une hausse très modérée, de 1,36 % par rapport à 2009. Cette maîtrise ne s'est cependant pas faite au détriment du service apporté à nos concitoyens : alors que le nombre de victimes a augmenté, les délais moyens de traitement des appels d'urgence et d'intervention ont diminué. Il convient de continuer dans cette voie, en multipliant les mesures permettant une meilleure maîtrise des dépenses des SDIS, comme la mutualisation des achats et des fonctions support, notamment avec les services des conseils généraux. Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales va d'ailleurs dans ce sens.

J'ajoute que le soutien de l'État aux SDIS, *via* le fonds d'aide à l'investissement (FAI), sera maintenu en 2011 au niveau de son montant actuel, et ce malgré un contexte budgétaire contraint. L'État entend ainsi marquer l'importance qu'il attache au soutien de l'action menée par les SDIS en matière d'investissements. S'agissant des investissements structurants, le concours, qui a atteint 7,5 millions d'euros en 2009 et 4,6 millions en 2010, sera de 11,55 millions en 2011.

Enfin, la réalisation des infrastructures ANTARES est achevée : elles couvrent aujourd'hui plus de 95 % du territoire national.

Le rapport Ginesta propose de faire figurer le coût des SDIS sur l'avis d'imposition de la taxe d'habitation. S'il représente en moyenne 79 euros par an et par habitant, ce chiffre ne reflète pas le coût réel de la sécurité civile, lequel inclut également les participations directes et indirectes de l'État. Dès lors, la mention de ce coût pourrait, me semble-t-il, entraîner les contribuables à multiplier les recours aux sapeurs-pompiers, dont le nombre d'interventions a déjà augmenté de près de 20 % en cinq ans. Enfin, une telle mention alourdirait très sensiblement le travail des services chargés d'établir le rôle de l'impôt.

Quelques parlementaires ayant par ailleurs soulevé le problème de l'imputation des dépenses de prévention et d'évaluation des risques de sécurité civile, j'observe que la prévention permet de limiter les risques d'incendie, de faciliter l'évacuation du public et d'assurer l'accessibilité aux moyens de secours dans les établissements recevant du public. Cette action est donc indissociable de l'action opérationnelle des SDIS.

Deuxième point majeur : les recommandations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale sont pleinement appliquées. Nous devons en effet être plus réactifs, améliorer nos capacités d'alerte, d'information et de secours.

L'amélioration du dispositif d'alerte repose sur le projet dit SAIP – système d'alerte et d'information de la population –, l'ancien Réseau national d'alerte (RNA) devant impérativement être modernisé. Ce projet vise à mutualiser toutes les sirènes disponibles – celles de l'État, des collectivités locales et des exploitants SEVESO –, et à coupler leur déclenchement avec l'envoi de messages sur les téléphones portables. Ce dispositif permettra d'alerter la population, qui pourra ainsi se mettre à l'abri, et de l'informer sur les consignes de sécurité.

Les travaux actuellement menés visent donc à mettre en réseau ces moyens en s'appuyant sur les infrastructures du ministère de l'intérieur, dont ANTARES.

L'état des lieux que nous avons dressé révèle un parc disponible de 10 306 sirènes, 500 automates d'appel et 3 213 panneaux à messages variables. Un appel d'offres sera lancé au premier semestre de 2011, et 44,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont inscrits à ce titre dans le budget pour 2011.

Deux avancées majeures doivent conférer aux moyens de secours une réactivité maximale.

La première concerne le développement des moyens de lutte contre le risque NRBC. Quatre grands chantiers ont été lancés : acquisition de sept nouvelles chaînes de décontamination et développement de quatre caissons sécurisés ; mise en place d'un laboratoire mobile, qui sera déployé dans les seize agglomérations les plus importantes entre 2011 et 2013 ; dotation, à hauteur de 4,2 millions d'euros pour la période 2009-2011, du programme pluriannuel d'équipement des services opérationnels de la direction de la sécurité civile ; création d'un centre commun civilo-militaire de formation et d'entraînement.

Ce centre, monsieur Mariani, pourrait effectivement être accueilli par l'ENSOSP, dont une étude récente a montré qu'elle disposait d'un site conforme aux normes, des capacités indispensables de soutien, d'un savoir-faire en matière de formation et d'un plateau technique adapté. Le choix sera arrêté prochainement, dans le cadre d'une réunion interministérielle.

J'ai été interrogé sur l'équipement NRBC des services opérationnels de la sécurité civile. Pour les formations militaires de la sécurité civile (FORMISC), dont la réactivité sera aussi améliorée, il est prévu de moderniser ou d'acquérir des véhicules d'intervention spécialisés pour l'unité de Brignoles et des matériels de traitement de l'eau.

Le service du déminage sera doté en 2011 de quatre nouveaux robots d'intervention, d'un appareil de radioscopie et de cinq appareils de radiographie rapide destinés aux aéroports.

Monsieur le rapporteur pour avis, vous m'avez interrogé sur le démantèlement des munitions chimiques : une unité mobile, déjà financée à hauteur de 3,9 millions d'euros par le ministère de la défense, sera installée en 2011 sur le camp de Suippes. Unique au monde, elle permettra de débiter le traitement des quelque 300 tonnes de munitions issues, pour l'essentiel, du premier conflit mondial et souvent intrasportables.

La France pourra ainsi respecter ses engagements internationaux en commençant à détruire son stock avant le 29 avril 2012, sachant que le programme SECOIA (site d'élimination de chargements d'objets identifiés anciens) ne pourra être mené à bien avant 2016. Quant à un rapprochement avec l'Allemagne et la Belgique, qui disposent d'unités de démantèlement fixes, il nécessiterait de renégocier la convention OIAC (Organisation pour l'interdiction des armes chimiques) de 1993, qui interdit tout transfert transfrontalier de munitions chimiques.

L'amélioration de notre couverture aérienne, tant en métropole qu'outre-mer, constitue la deuxième avancée majeure. Parallèlement à l'acquisition de trois hélicoptères dédiés aux secours, deux appareils seront commandés pour l'outre-mer, afin de tenir compte du retrait, à partir de 2012 et conformément au Livre blanc, des moyens aériens militaires.

Monsieur Mariani, une partie de notre flotte d'avions bombardiers d'eau sera modernisée. Des inspections poussées montrent que l'exploitation des neuf Tracker pourra se poursuivre en toute sécurité jusqu'en 2020, laissant le temps d'étudier leur remplacement, qui sera engagé de façon progressive à partir de 2015.

La réflexion concernant le transfert de la base de Marignane vers Salon-de-Provence se poursuit. La vétusté des locaux et les difficultés de cohabitation que pourraient entraîner sur un même site la multiplication des essais en vol des hélicoptères d'Eurocopter et le renforcement du cadencement des avions civils militent pour ce déménagement. Des études permettront de chiffrer avant la fin de l'année le coût de ce déménagement.

L'amélioration de notre couverture aérienne passe enfin par le développement de l'aérosurveillance. La sécurité civile dispose actuellement de trois Beech 200, des avions de transport légers indispensables aux opérations de lutte contre les feux de forêt qui, hors saison des feux, effectuent des missions de liaison et de transport. Deux de ces avions sont en activité depuis plus de vingt-cinq ans. La DSC étudie les modalités de leur remplacement, dans le cadre du budget triennal 2011-2013, par des avions Pilatus.

Certaines variantes de cet avion disposent de capacités très complémentaires de celles des drones. À ce sujet, monsieur le rapporteur pour avis, quatre drones sont testés actuellement. Ils pourraient constituer un atout de taille lors de catastrophes naturelles ou technologiques, ainsi que dans le cadre d'interventions antiterroristes ou de secours à victime.

Tout en renforçant les moyens, l'État doit mettre en place une organisation et une coordination efficaces des acteurs. Cela passe d'abord par la modernisation du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC), qui sera poursuivie en 2011 avec la géolocalisation des moyens de secours et avec les moyens optiques aéroportés.

Par ailleurs, trois décrets en date du 4 mars 2010 ont élargi le champ de compétence du préfet de zone. Celui-ci dispose désormais d'un état-major interministériel de zone (EMZ), dont les compétences sont étendues à l'ensemble des missions zonales et qui bénéficiera de la mise à disposition de personnels de différents ministères.

Les conventions tripartites SDIS/SAMU/ambulanciers ont été remplacées par deux référentiels communs, l'un entre les SDIS et les SAMU, sur le secours à personne – les deux tiers de l'activité des sapeurs-pompier –, l'autre entre les SAMU et les transporteurs sanitaires. Tous les départements devront disposer avant la fin de l'année des deux conventions bipartites. Deux tiers d'entre eux satisfont déjà à cette obligation.

Nous ne souhaitons pas que les évolutions du droit communautaire nous conduisent à devoir réduire le nombre de gardes assurées par les sapeurs-pompier professionnels. La France soutiendra certes les initiatives européennes de révision de la directive de 2003 sur le temps de travail, mais elle veillera à ce que l'organisation des SDIS ne soit pas remise en cause par la création de charges financières insoutenables.

Concernant la rénovation des emplois supérieurs des SDIS, et compte tenu du moratoire souhaité par les élus, la situation des officiers servant dans les services de l'État sera d'abord traitée et un projet de cadre d'accueil réglementaire sera soumis à la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) début 2011.

Quant aux directeurs départementaux des SDIS, ils ont vu leur place affirmée au sein du collège des chefs de service départementaux de l'État avec le décret du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets. Par ailleurs, les nouveaux EMZ continueront à être dirigés par des sapeurs-pompier.

Notre pays compte près de 200 000 sapeurs-pompier volontaires, soit près de 80 % des sapeurs-pompier. Soutenir cet engagement citoyen, c'est investir pour l'avenir et pour l'efficacité des SDIS. 2011 sera, comme vous le savez, l'année européenne du volontariat. Le groupe de travail réuni à la suite du rapport de la commission Ferry a retenu deux orientations : privilégier la souplesse dans la formation et le recrutement et améliorer la reconnaissance des acteurs du secours. Il convient donc d'offrir aux volontaires un cadre juridique qui protège leur engagement. C'est tout le sens de la proposition de loi de Pierre Morel-à-l'Huissier, qui vise à clarifier la notion de volontariat en confirmant que l'engagement constitue un enrichissement et en posant que le volontaire n'est ni un agent public ni un travailleur au sens européen du terme, mais un citoyen qui s'engage librement au service de la communauté nationale.

M. Jean-Claude Bouchet. Au-delà des chiffres, c'est l'engagement de la France au service de la protection de sa population et de nos territoires qui est en jeu. Élus de terrain, nous mesurons chaque jour combien la réactivité et l'efficacité des services de sécurité civile dépendent d'une organisation nationale et territoriale de qualité, assortie de moyens pérennes répondant à un haut niveau d'exigence.

Avec 460 millions d'euros en autorisations d'engagement et 435 millions en crédits de paiement, cette mission porte la marque des grandes orientations du budget 2011 : une maîtrise des dépenses de

fonctionnement, qui passe par une organisation et une mutualisation optimisées ; un maintien de l'effort d'investissement et un effort en matière d'interventions pour améliorer l'opérationnalité des moyens.

Le programme 161 contribue à l'effort budgétaire national sans rien sacrifier de la capacité opérationnelle. En matière d'investissement, l'accent est mis sur la conduite de la lutte contre les feux de forêt, qui mobilise plus de 30 % des moyens. L'acquisition d'un avion utilisé pour l'investigation et l'amélioration de la coordination des opérations de largage d'eau en constitue l'opération phare, ce dont ne peuvent que se réjouir les élus du sud de la France.

Les tensions internationales et la menace terroriste nous obligent à insister aussi sur la lutte contre les engins explosifs, avec notamment la rénovation, la sécurisation et la mise aux normes des centres et des sites de déminage. Ces moyens, appelés à être utilisés en conjuguaison avec ceux qui, dans le programme 128, sont dédiés à la lutte contre les risques NRBC, sont également mobilisables conjointement avec ceux des SDIS. C'est la raison pour laquelle il est indispensable de maintenir un haut niveau d'exigence en termes d'organisation et d'investissement.

L'égalité de nos concitoyens devant le droit à la sécurité civile, où qu'ils habitent en France, est un impératif qui s'impose aux responsables politiques. L'élaboration de plans de prévention des risques, de plans communaux ou intercommunaux de sauvegarde et des documents départementaux sont autant de moyens pour mieux connaître, anticiper et gérer les risques.

Xynthia ou les inondations du Var, par leur violence et leur soudaineté, ont montré combien ces moyens importaient, de même qu'une coordination efficace de leur utilisation. Assurer une réponse cohérente sur l'ensemble du territoire suppose en effet une coopération optimale entre les acteurs de terrain et une organisation éprouvée en amont.

Tels sont les objectifs poursuivis à travers les budgets dévolus à la préparation et à la gestion des crises. La prévention et la lutte contre les feux de forêt sont des objectifs prioritaires. Près de 4,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont consacrés aux colonnes de renforts des SDIS en saison de feux, aux actions de prévention, au soutien à la formation et aux systèmes d'information géographique.

Avec le renforcement des équipements contre le terrorisme nucléaire, radiologique, biologique et chimique et l'effort consacré à la réserve nationale, la modernisation de l'alerte aux populations est un projet phare, auquel sont consacrés, dans le cadre d'un programme pluriannuel, plus de 44 millions d'euros.

Ce projet s'inscrit dans le droit fil du déploiement d'ANTARES, issu de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004. En 2009, les collectivités locales ont équipé 41,3 % des sapeurs-pompiers de terminaux ANTARES. Le taux de migration devrait être de 65 % en 2011, grâce au FAI. Ce réseau, une autoroute de l'information, servira de support au SAIP, qui viendra remplacer un RNA vétuste.

D'un intérêt majeur, issu de la démarche de la RGPP, le SAIP répondra aussi bien à des impératifs de sécurité civile qu'à des impératifs de défense et de sécurité nationale. Investi de la double fonction d'alerte et d'information, ce dispositif de proximité repose sur une logique de bassins à risques.

Les maires, étant souvent en première ligne à cet égard, je souhaiterais connaître le rôle et les moyens qui leur seront dévolus, dans le cadre de la mise en place du SAIP, pour mieux anticiper et gérer les événements de grande ampleur.

Les crédits pour la politique de sécurité civile s'élèvent à presque 14 millions d'euros. Cependant, derrière ces moyens financiers et matériels, il y a aussi 240 000 sapeurs-pompiers, dont 200 000 volontaires – spécificité française. Monsieur le secrétaire d'État, nous serons à vos côtés pour veiller à ce que la directive européenne ne vienne pas dénaturer leur travail.

Les dépenses envisagées témoignent d'une attention particulière à ceux qui, souvent au péril de leur vie, assurent secours et assistance à la population. Je salue l'engagement au quotidien des sapeurs-pompiers, animés d'une vocation profonde, sincère et généreuse.

Monsieur le secrétaire d'État, le groupe UMP salue votre action, et celle du Président de la République, en faveur de la sécurité civile. Il votera les crédits de la mission.

M. Bernard Derosier. Monsieur le ministre, peut-être certaines de mes questions vous surprendront-elles : vous n'avez pas demandé qu'elles vous soient transmises à l'avance, comme vous l'avez fait de celles provenant du groupe UMP.

La LOLF permet aux parlementaires de mieux contrôler l'action du Gouvernement, à condition, toutefois, que celui-ci nous apporte les réponses demandées ou nous fournisse tous les éléments nécessaires dans la présentation de son projet de budget.

Ainsi, les indicateurs 1.1 et 1.3 de l'objectif n° 1 du programme 161, qui concernent respectivement la disponibilité de la flotte aérienne et celle des véhicules spécifiques de lutte contre les feux de forêt, affichent la même valeur cible depuis 2008. À quoi sert-il de fixer un objectif sans tenter de l'améliorer ?

L'objectif n° 3 consiste à optimiser le coût d'exploitation de la flotte du groupement d'hélicoptères. Le projet annuel de performance admet que le calcul du coût de l'heure de vol n'a qu'un caractère indicatif. Est-il donc pertinent d'en faire un indicateur ?

L'objectif n° 1 du programme 128 est d'optimiser les mesures de prévention et de lutte contre les feux de forêt. La cible de l'indicateur 1.1, là encore, est stationnaire depuis l'année dernière et jusqu'en 2013. Est-ce à dire que le Gouvernement ne compte plus améliorer la mobilisation des colonnes de renforts prévisionnelles et curatives pendant la saison de feux ? Dans ce cas, pourquoi conserver cet indicateur ?

Le renforcement de la sécurité des sapeurs-pompiers en intervention constitue l'objectif n° 2 du programme. L'indicateur 2.1 était, jusqu'à l'an dernier, le taux de fréquence des accidents en service commandé. Pour 2011, l'indicateur prend désormais en compte tous les accidents de service ayant entraîné un arrêt de travail. Cela signifie-t-il qu'il est impossible de faire diminuer cet indicateur dans son ancienne version ? Ou faut-il attribuer la responsabilité de cette stagnation aux SDIS ?

À propos de l'attrait des formations proposées par l'ENSOSP, en quoi consiste l'indicateur 2.2, la mission d'évaluation et de contrôle, dont j'étais, avec Thierry Mariani et Georges Ginesta, le rapporteur, avait préconisé une collaboration entre cette école et le Centre national de la fonction publique territoriale ; cette préconisation est restée lettre morte. Le Gouvernement envisage-t-il ce rapprochement et, si oui, quand ?

Pardonnez ma franchise, monsieur le secrétaire d'État, mais je vous ai pris en flagrant délit de mensonge : vous avez affirmé que le FAI était au même niveau que l'an dernier. Or, de quelque 60 millions d'euros en 2003, il n'était plus que de 22,35 millions l'an dernier et est à 21,36 millions cette année, soit une baisse de 5 %, ce qui est loin d'être négligeable. Cela signifie-t-il que le Gouvernement abandonne toute idée de faire participer l'État à des investissements qui le servent dans sa mission régalienne de sécurité civile ? Les départements ne seraient-ils pour vous que des cochons de payants, n'ayant aucune compétence dans l'organisation et la gouvernance opérationnelle des services ?

Le rapporteur spécial vous a posé une question précise, portant sur la fiscalisation des dépenses des SDIS. Cette proposition de la mission a reçu un avis plutôt favorable du ministère de l'économie et des finances mais il y semble y avoir quelques blocages ailleurs. Serait-ce le fait de votre ministère ?

Les SDIS, en tant qu'organismes publics, sont tenus d'employer de 6 % de personnes handicapées. Ils ne peuvent satisfaire à cette obligation légale qu'en recrutant celles-ci sur les postes administratifs ou de techniciens. Or dans un SDIS comme le mien, ceux-ci ne représentent qu'un cinquième des postes. La possibilité d'appliquer aux SDIS des dispositions semblables à celles qui, dans le secteur privé, exonèrent certaines entreprises à risque, avait été évoquée l'année dernière. Mais il n'y a pas eu, à ma connaissance, d'évolution dans ce domaine. Quelle est votre position ?

M. André Chassaigne. Une nouvelle fois, le rapporteur considère qu'il est urgent de remplacer la garde de vingt-quatre heures par celle de huit heures, pour des raisons de coût. De son côté, monsieur le secrétaire d'État a assuré que la directive européenne exigeant un temps de repos de onze heures consécutif à une garde ne serait pas mise en œuvre, pour une raison de coût. Le coût ne peut pas être à la fois un argument pour la réduction du temps de garde et contre un allongement du temps de repos !

Tant qu'à parler de coût, évoquons les économies réalisées par la collectivité, par les entreprises et par les compagnies d'assurance grâce à l'action des sapeurs-pompiers. Ainsi ferons-nous la preuve que le coût budgétaire des SDIS est largement inférieur à celui des vies sauvées, du patrimoine protégé et des sites préservés ! Il faut toujours considérer, avec les dépenses, leurs contreparties positives pour la société tout entière.

S'agissant du risque d'une requalification des sapeurs-pompiers volontaires en travailleurs salariés, c'est-à-dire en agents publics, le secrétaire d'État a exclu toute remise en cause des exonérations fiscales et sociales sur les vacations et sur la prestation de fidélité et de reconnaissance. Fort heureusement ! Il serait proprement scandaleux de revenir sur cette dépense fiscale, qui ne se monte qu'à 20 millions, alors que 30 millions sont remboursés chaque année à Mme Bettencourt au titre du bouclier fiscal.

Par ailleurs, monsieur le secrétaire d'État, en dépit des améliorations que vous mettez en avant, le système de centralisation des appels continue d'entraîner, en raison de sa rigidité, des délais supplémentaires d'intervention, en milieu rural en particulier, et réduit l'efficacité des secours. Des cas de dysfonctionnements sont constatés, notamment du fait du goulet d'étranglement au niveau du médecin régulateur.

Pour finir, je voudrais reprendre la question fort pertinente d'un député de l'UMP à propos de la circulaire interministérielle du 10 décembre 1951, relative à la lutte contre les incendies, qui impose aux communes un débit minimum de 60 mètres cubes par heure et une distance maximum de 150 mètres entre chacune des habitations de la commune et une prise d'eau. La désertification rurale entraîne aujourd'hui des difficultés d'application de ce texte. Vous aviez annoncé une modification du cadre juridique. Où en est-on ? La réglementation va-t-elle être assouplie ? Tiendra-t-elle compte des difficultés particulières à certaines communes rurales ?

M. Jean-Claude Mathis. Monsieur le secrétaire d'État, je voulais vous interroger sur la coordination des moyens de secours, et notamment sur le projet ANTARES, mais vous m'avez répondu par anticipation. Je suis heureux que ce programme couvre aujourd'hui 95 % du territoire.

M. François Cornut-Gentile. Je me réjouis que le secrétaire d'État se soit engagé à régler dans la loi de finances rectificative la question, soulevée par Thierry Mariani, de l'inégalité de traitement incompréhensible dont sont victimes les veuves et ayants droit de militaires de la sécurité civile. Les ministères de l'intérieur et de la défense avaient trouvé un accord sur le sujet dès 2007, accord tenu dans l'oubli depuis cette date alors même que les implications financières sont dérisoires, et en tout cas sans rapport avec l'enjeu moral. Mais il est vrai que pour Bercy, ce n'est jamais le bon moment... C'est pourquoi j'espère pouvoir compter sur un fort soutien du ministère de l'intérieur afin que la loi de finances rectificative soit vraiment l'occasion de traiter définitivement cette question.

M. Thierry Carcenac. M. Ginesta a évoqué dans son rapport un système en mal de pilotage. J'en étais resté longtemps à l'idée naïve selon laquelle qui décide paie et qui paie décide, mais j'ai maintenant compris l'ampleur du problème. L'État devrait être le garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national, et notamment de tout ce qui concerne la centralisation des urgences du 15 et du 18. Dans mon département, un accord avait été trouvé, sous l'égide du préfet, entre l'Agence régionale de santé et le SDIS pour mettre en place un état-major unique et assurer l'articulation entre le 15 et le 18. Les investissements ont été lancés... et l'ARS a décidé du jour au lendemain de tout interrompre. Il faut absolument que l'État assure une plus grande cohérence entre vos services, monsieur le secrétaire d'État, et ceux de la santé.

M. Yves Censi, vice-président de la Commission des finances. Je me fais le porte-parole de M. Christian Kert, monsieur le secrétaire d'État, pour vous interroger sur la base de sécurité civile des bombardiers d'eau de Marignane. La cohabitation étant difficile avec le trafic commercial de l'aéroport de Marseille Provence, la décision a été prise de la transférer sur un autre site proche de l'étang de Berre et c'est la base aérienne de Salon-de-Provence qui semble avoir été retenue. Quel est le calendrier du déménagement, désormais attendu par les pilotes et mécaniciens ? Des crédits seront-ils consacrés, à cette occasion, à la modernisation et au rajeunissement de la flotte, dont le rapport de la mission ministérielle dit bien l'obsolescence ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Il y a un an, le ministère de l'intérieur a créé une commission « Ambition volontariat », chargée d'analyser les difficultés rencontrées par les volontaires. Son rapport a d'abord débouché sur une première proposition de loi, puis la Fédération nationale des sapeurs-pompiers et vos services, dont je salue l'implication, ont étudié un dispositif approprié. Aujourd'hui, l'État prend le problème en considération et je tiens à vous en remercier, monsieur le secrétaire d'État.

Un mot sur la directive communautaire : il est important que la position de l'État puisse être fixée dans un dispositif législatif. Enfin, permettez-moi une question locale : lors de votre venue à Châteauneuf-de-Randon, nous avons parlé de l'école du GRIMP de Florac. Confirmez-vous votre intention de régler la question de son statut ?

M. Yannick Favennec. Ma question porte sur la retraite des sapeurs-pompiers volontaires. Le montant de l'allocation de vétérance ou de la prestation de fidélisation et de reconnaissance varie fortement selon la date de leur cessation d'activité, ce qui crée chez beaucoup un fort sentiment d'injustice. Ne serait-il pas opportun, pour rétablir l'équité, d'harmoniser les modalités de calcul et donc les montants des prestations ?

La Fédération nationale des anciens sapeurs-pompiers propose d'ailleurs de verser à tous ceux qui ont cessé leur activité avant le 31 décembre 2003 et accompli au moins vingt ans de service le même montant qu'à ceux qui ont cessé leur activité au cours de l'année 2004, c'est-à-dire le montant de la prestation de fidélité.

Mais nous devrions aller plus loin, et j'ai déposé en mai dernier une proposition de loi à cet effet. Élu d'un département rural, la Mayenne, je mesure en effet le travail accompli par les sapeurs-pompiers volontaires, qui représentent 84 % de l'ensemble des sapeurs-pompiers et dont la rétribution et les prestations de retraite paraissent insuffisantes alors qu'ils sacrifient une partie de leur activité professionnelle et de leur vie familiale à leur mission.

La loi de 1996 sur le développement du volontariat des sapeurs-pompiers et celle de 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile ont certes amélioré la prise en compte des services accomplis par ces volontaires, grâce à la mise en place de régimes de retraite spécifiques. Mais ces progrès, aussi importants soient-ils, ne sont pas à la hauteur du dévouement de ces hommes et de ces femmes qui risquent leur vie. Envisageriez-vous de ramener à quinze ans la durée minimale de service donnant droit à la retraite ?

M. Michel Bouvard. Je suis heureux que le représentant du Gouvernement présent ce soir soit aussi en charge des collectivités territoriales : cela nous permettra de parler des budgets des départements, lesquels ne sont d'ailleurs pas au bout de leurs peines si l'on se réfère aux propositions imaginatives de certains de nos collègues...

Les départements ne sont pas égaux devant les charges budgétaires liées au risque d'incendie. La cartographie des risques établie au niveau national montre que certains sont, du fait de leur situation géographique ou de risques naturels ou technologiques par exemple, contraints de se doter de moyens humains et matériels plus importants que d'autres. À un moment où il est beaucoup question de péréquation entre collectivités territoriales, le ministère de l'intérieur envisage-t-il de prendre cette différence en compte ? Cette question nous ramène à celle du Fonds d'investissement, posée par M. Derosier dans son excellente intervention. Le Fonds peut-il assurer cette péréquation ? Peut-il être le correctif permettant à l'État de venir davantage en aide à ces départements ?

La séance, suspendue à vingt-deux heures quinze, est reprise à vingt-deux heures quarante.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Monsieur Bouchet, je vous remercie pour la précision de votre intervention. Le rôle du maire dans le déploiement des systèmes d'alerte et d'information de la population (SAIP) est en effet essentiel, car il est le premier responsable de l'organisation des opérations de secours dans sa commune.

Monsieur Derosier, vous dénoncez un prétendu désengagement de l'État, en évoquant notamment la baisse des crédits affectés au Fonds d'aide à l'investissement (FAI). Rappelant dans mon intervention liminaire le principe de subsidiarité qui gouverne l'intervention des collectivités locales et de l'État en matière de sécurité civile, j'ai pleinement reconnu l'effort consenti ces dix dernières années par les élus locaux, et particulièrement par les conseils généraux. Les chiffres démontrent toutefois que l'État a bien été au rendez-vous. Ainsi, les crédits d'État affectés directement au fonctionnement des SDIS ont triplé entre 2002 et 2009 – tous les documents budgétaires en font foi. Le fait que certaines de ces contributions transitent techniquement par un abondement de la DGF des départements ne doit pas faire oublier cet effort de l'État. Les 34 millions d'euros qui financent la moitié des contributions publiques à la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) des sapeurs-pompiers volontaires sont le meilleur exemple de cette « coproduction ». Pour partie – à hauteur de 13 millions d'euros –, le montant du FAI a été orienté vers la réalisation du réseau ANTARES au profit des départements. Cet effort, qui apparaît sur une ligne distincte, ne saurait non plus être négligé.

Monsieur Derosier, depuis la création de ce fonds, votre département a bénéficié de 11,6 millions d'euros d'aide à l'investissement. L'État était également au rendez-vous en 2008, lorsque vous avez fait le choix légitime de migrer vers ANTARES : 2 millions d'euros du FAI ont en effet été alloués au titre de ce seul exercice.

Les colonnes de renforts n'ont jamais été autant mobilisées qu'en 2010, avec notamment l'engagement de plus de 2 000 hommes provenant de toutes les zones de défense contre les feux de cet été, en particulier dans les départements du Languedoc-Roussillon. C'est là une preuve de l'utilité de ces colonnes, auxquelles l'État n'hésitera pas à recourir. Je rappelle à ce propos que l'État prend en charge à 100 % le coût de ces interventions.

Quant aux indicateurs nationaux de la DSC, sur la fiabilité desquels vous vous interrogez, je rappelle qu'ils sont construits à partir des données fournies par les SDIS eux-mêmes sous le contrôle de leurs présidents – dont vous faites partie. C'est l'auberge espagnole : on y trouve ce qu'on y apporte.

L'emploi des personnes handicapées, que vous avez également évoqué, est une priorité gouvernementale et les employeurs publics doivent prendre toute leur part de cette politique. Certains services opérationnels – dont les SDIS – comptent cependant nombre d'emplois nécessitant des aptitudes physiques particulières. À la demande du ministre de l'intérieur, le ministre du budget et de la fonction publique a accepté un assouplissement, porté à la connaissance des SDIS par circulaire du 26 octobre 2009 : ceux-ci peuvent désormais comptabiliser au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels bénéficiant d'une affectation non opérationnelle, en plus de ceux qui bénéficient de projets de fin de carrière.

Pour répondre à la question de M. Kert, je précise que deux sites sont envisagés pour accueillir la base d'avions de la sécurité civile (BASC) : la base aéronautique navale de Nîmes et la base aérienne 701 de Salon-de-Provence, cette dernière semblant, selon toutes les études actuelles, la plus adaptée. Je rappelle à ce propos qu'un groupe de travail réunissant l'armée de l'air et la sécurité civile examine actuellement l'adaptation des installations aux besoins spécifiques de la BASC et les principales modalités pratiques, juridiques et financières de son transfert.

Monsieur Favennec, l'État, qui n'intervenait pas dans la retraite des sapeurs-pompiers volontaires avant 2004, finance désormais 50 % des contributions publiques au régime de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR). La demande que vous relayez consiste en un alignement des régimes. Seules les collectivités locales financeraient une revalorisation des régimes applicables aux vétérans ayant cessé leur engagement avant 2004. Il en va de même d'un abaissement éventuel du seuil d'éligibilité. L'association gestionnaire de la PFR, présidée par un élu, s'est déjà inquiétée des conséquences de cette mesure pour l'équilibre du régime. Attentif à cette question, l'État s'en remettra à la sagesse des élus.

Monsieur Mathis, je vous remercie de votre intervention relative à l'évolution du projet ANTARES.

Monsieur Cornut-Gentille, l'objet de votre proposition de loi tendant à faire bénéficier les militaires de la sécurité civile des dispositions de l'article L. 50 du code des pensions civiles et militaires de retraite sera bien intégré dans le projet de loi de finances rectificative qui sera présenté au Parlement avant la fin de l'année.

Monsieur Carcenac, j'ai pris bonne note de votre intervention. Des instructions ont été données aux préfets de région pour que les crédits en faveur des bases 15-18 et les 23 centres soient maintenus. Le comité de suivi des SAMU, des SDIS et des élus examinera d'ailleurs la question dans quelques jours. En outre, M. le préfet Alain Perret, directeur de la sécurité civile, se tient à votre disposition pour toute information complémentaire.

Monsieur Morel-L'Huissier, le Centre national de formation des GRIMP de Florac possède un savoir-faire remarquable et le DSC a déjà confirmé le soutien de l'État à ce projet. La cohérence nationale de la formation impose que l'ENSOSP soit associée à celui-ci et je vous confirme que cette question est à l'ordre du jour du prochain conseil d'administration de cette école.

Monsieur Bouvard, le FAI de 2010, comme ceux de 2007, 2008 et 2009, a favorisé le financement des colonnes de renforts – c'est-à-dire la solidarité nationale – ainsi que l'équipement des SDIS en matériel radio et en terminaux complémentaires, notamment pour l'infrastructure ANTARES. Ce recentrage des actions va de pair avec la réorientation, à partir de 2007, d'une fraction des FAI vers le financement du projet ANTARES, qui participe à cette logique de concentration vers les grands investissements structurants.

Le préciput national du FAI, d'un montant de quelque 4 millions d'euros en 2010 comme en 2009, a notamment permis de financer l'équipement des SDIS en camions citernes pour les feux de forêts, les compléments d'équipement ANTARES ou l'acquisition d'équipements destinés à la lutte contre le risque NRBC. En 2011, le FAI sera maintenu au niveau de 2010. L'État entend marquer par ce soutien l'importance qu'il accorde aux investissements des SDIS.

Le FAI, qui soutient des projets dont le cadre excède celui des risques courants, peut assurément être un outil de péréquation. Ce fonds a vocation, autour de l'échelon zonal, à fédérer les efforts des petits départements. Un exemple remarquable en la matière est celui de la désincarcération lourde, en cas notamment d'accidents de train, dans la zone de défense Sud-Est.

Monsieur Chassaing, vous avez évoqué la réforme en cours visant à mutualiser les réseaux, les réserves naturelles en eau et les citernes souples, ainsi que la défense extérieure et la prise en charge financière. Créé en 2009, le projet conçu en ce sens a été retiré. Un groupe de travail créé avec l'AMF doit proposer une nouvelle rédaction du texte, permettant de trouver un équilibre pour la prise en charge financière du dispositif.

J'observe avec satisfaction que vous faites la promotion – une fois n'est pas coutume – d'une directive européenne ! Il n'est pas certain toutefois que celle dont il s'agit réponde aux préoccupations des sapeurs-pompiers et aux vrais besoins de nos centres de secours. De fait, si, comme je l'ai dit dans mon intervention liminaire, l'État entend bien remplir les obligations qui lui incombent au titre de cette directive, il veillera à éviter d'introduire des modifications préjudiciables à une organisation que de nombreux pays européens nous envient. Une application littérale de la directive ferait en effet courir au volontariat, pièce essentielle de cette organisation, un grand risque de désorganisation. Je suis, du reste, bien conscient que telle n'est pas votre intention. Une grande prudence s'impose toutefois.

La fiscalisation des dépenses des SDIS par la création d'une taxe additionnelle aux impôts locaux, proposée par M. Ginesta, est une proposition récurrente, sur laquelle j'ai déjà indiqué ma position tout à l'heure.

M. Jean Proriot. La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a institué le plan communal de sauvegarde, qu'un décret du 13 septembre 2005 intègre en outre dans les plans d'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC). Il s'agit là d'une initiative intéressante. La direction de la sécurité civile a élaboré dès 2005 un guide, qui a été remis aux communes. Où en est, au niveau national, l'élaboration de ces plans de sauvegarde ?

Par ailleurs, les divers plans que doivent élaborer les communes, comme le plan de prévention des risques technologiques (PPRT), le plan de prévention des risques inondations (PPRI) ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), ont un coût. Comment l'État entend-il aider les communes à élaborer le plan de sauvegarde communal ? Cette aide doit notamment comprendre un soutien technique des services de l'État, notamment de la Direction de la sécurité civile, dans les départements.

Je conclurai en recommandant la lecture de l'excellent éditorial que le préfet Alain Perret a consacré au plan communal de sauvegarde.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Monsieur Proriot, à la suite de la tempête Xynthia, qui a démontré une nouvelle fois l'importance des plans communaux de sauvegarde en complément des plans de prévention des risques, le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur a signé deux circulaires, datées du 6 avril et du 25 juin 2010, invitant les préfets à intensifier leur soutien à l'élaboration de ces plans. Les préfets organisent à cette fin des réunions de sensibilisation et ont désigné des référents chargés d'accompagner les maires. Certains préfets de département ont même établi un canevas de plan susceptible d'être adopté dans chaque commune concernée, et parfois accessible par voie informatique.

Un bilan de ces actions est en cours et aboutira certainement à de nouvelles mesures d'accompagnement des élus. Le concours apporté aux maires traduit la volonté ferme du Gouvernement de les convaincre de l'utilité de ces plans et de favoriser leur appropriation par les acteurs chargés de leur mise en œuvre effective. En effet, un maire convaincu est un maire efficace en situation de crise. En outre, compte tenu de la spécificité de ce plan, les préfets proposent un accompagnement technique en vue de parvenir à une planification cohérente et opérationnelle des secours. Plus de 2 000 communes ont déjà rédigé un plan communal de sauvegarde.

M. Yves Censi, vice-président de la Commission des finances. Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'État, ainsi que les rapporteurs, pour la qualité de leur travail.

La réunion de la commission élargie s'achève à vingt-trois heures.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 26 octobre 2010 à 21 heures ⁽¹⁾), sur la mission Sécurité civile, la commission des Finances examine les crédits de cette mission.

*Elle **adopte** les crédits de la mission Sécurité civile, conformément à l'avis favorable de M. Georges Ginesta, Rapporteur spécial, **sans modification**.*

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/commissions_elargies/cr/C007.asp