



N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

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 2012** (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 41

SÉCURITÉ CIVILE

Rapporteur spécial : M. GEORGES GINESTA

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
I.– LA SÉCURITÉ CIVILE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT	9
A.– LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	10
B.– UN PROJET DE BUDGET POUR 2012 QUI PARTICIPE À LA RÉDUCTION DES DÉFICITS	12
1.– Les crédits et les emplois	12
<i>a) Une évolution contrastée des crédits selon les actions</i>	12
<i>b) Un objectif notable de réduction des dépenses de fonctionnement</i>	13
<i>c) Les principaux postes de dépense</i>	15
<i>d) L'utilisation des dotations au fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) en progrès</i>	21
<i>e) L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP)</i>	23
2.– Une stratégie de performance renouvelée	25
II.– LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	29
A.– LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS)	29
1.– Les dépenses des SDIS stabilisées en 2010 au niveau de l'inflation	29
<i>a) Les interventions des SDIS</i>	29
<i>b) Les dépenses des SDIS</i>	30
2.– Une augmentation modérée du poids du financement des SDIS sur les départements et les communes en 2010	34
3.– La coopération interdépartementale des SDIS en panne	35
B.– LES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS	37
1.– L'augmentation des effectifs s'est poursuivie en 2010	37
2.– Une organisation du temps de travail à optimiser	41
3.– Maîtrise des coûts salariaux : le Gouvernement en appui des collectivités territoriales	45
C.– LE PILOTAGE DE LA SÉCURITÉ CIVILE : DES PROGRÈS À CONFIRMER	50
1.– Le document de politique transversale : 1 milliard d'euros pour la sécurité civile	50
<i>a) Les prémices d'une coordination interministérielle</i>	50
<i>b) La mise en œuvre d'une stratégie de performance</i>	52

<i>c) Les résultats des indicateurs de performance en 2010.....</i>	53
2.– La coordination en matière de secours aux personnes	56
3.– La mise en œuvre des préconisations du Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale.....	58
COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 7 NOVEMBRE À 22 HEURES	63
EXAMEN EN COMMISSION	79
AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION.....	80

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 2011, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial. Le questionnaire budgétaire a fait l'objet d'une mutualisation avec la commission des Finances et des Lois de l'Assemblée nationale.

SYNTHÈSE

La sécurité civile représente un budget global de plus de **5,7 milliards d'euros** dont la charge est répartie entre l'État (1 milliard d'euros) et les collectivités territoriales (4,7 milliards d'euros) qui gèrent et financent les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

En 2010, les effectifs de sapeurs pompiers professionnels (SPP) ont progressé de 207 unités pour atteindre 40 302 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 249 709 sapeurs pompiers si l'on inclut les 196 307 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* en 2012

La mesure de la révision générale des politiques publiques (RGPP) relative à l'optimisation de l'organisation et du fonctionnement de la direction de la sécurité civile (DSC) a pris effet, le 7 septembre 2011, avec la création de la direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). Cette direction générale résulte de la réorganisation des services de la direction de la Sécurité civile, de la suppression de la direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale (DPPSN) et de la création d'un service du haut fonctionnaire de défense. Le directeur général de la DGSCGC est le responsable des deux programmes de la mission *Sécurité civile*.

Le projet de loi de finances pour 2012 propose de porter les crédits de la mission à **420,4 millions d'euros en autorisations d'engagement** et à **448,4 millions d'euros en crédits de paiement**.

Les crédits demandés en 2012 pour le programme *Intervention des services opérationnels* s'élèvent à **265,1 millions d'euros en autorisations d'engagement** (+ 2 %) et **270,1 millions d'euros en crédits de paiement** (en hausse également de plus de 2 %). L'augmentation uniforme des crédits de ce programme masque de grandes disparités entre les actions. Ainsi, l'action *Participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts* connaît une diminution très importante de ses crédits en 2012 (- 41,06 % en autorisations d'engagement et - 36,14 % en crédits de paiement). À l'inverse, l'action *Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres* voit ses crédits fortement augmenter de plus de 60 % en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Sur le programme *Coordination des moyens de secours*, les crédits demandés en 2012 s'élèvent à **155,3 millions d'euros en autorisations d'engagement** (en forte baisse de 22,45 %) et **178,4 millions d'euros en crédits de paiement** (en augmentation de 4,85 %). Les fortes variations observées sur l'action *Préparation et gestion des crises* (- 84,12 % en autorisations d'engagement et + 89,93 % en crédits de paiement) sont essentiellement dues à l'inscription de près de 9 millions d'euros de dépenses d'investissement pour financer le déploiement du système d'alerte et d'information de la population (SAIP).

Au total, les évolutions constatées font apparaître **une baisse très significative de 8,6 %**, (soit plus de 39 millions d'euros) **des autorisations d'engagement des deux programmes de la mission et une hausse de 3,1 %** (soit 13,6 millions d'euros) **des crédits de paiement**. Le Rapporteur spécial y voit le signe d'**une maîtrise des coûts de la part de la DGSCGC**, lui permettant de contribuer à la réduction du déficit budgétaire.

L'État devrait, en outre, dépenser plus de 652 millions d'euros pour la Sécurité civile dans les crédits des autres ministères.

2) Services départementaux : des dépenses mieux maîtrisées en 2010

Les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ont connu une augmentation limitée à l'inflation en 2010 : **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 2010, ce qui représente une augmentation de 1,5 % par rapport à 2009. **Le Rapporteur spécial se réjouit de voir ses appels à la modération des dépenses en passe d'être enfin entendus.**

En 2010, les effectifs des SDIS s'élevaient à **40 302 sapeurs pompiers professionnels**, y compris les services de santé et de secours médical, contre 40 095 en 2009, soit une augmentation de 207 emplois par rapport à l'année précédente. S'agissant des unités militaires, les effectifs (hors détachement) de la brigade de sapeurs pompiers de Paris s'élèvent en outre à 8 013 et le bataillon de marins pompiers de Marseille bénéficie d'un plafond d'emplois de 2 480 équivalents temps plein.

Les comptes de gestion 2010 montrent qu'en moyenne nationale les dépenses des SDIS représentent un coût de **80 euros par habitant** en légère augmentation par rapport à 2009 (79 euros).

La transposition du nouvel espace statutaire de la catégorie B à la filière des sapeurs-pompiers professionnels est potentiellement source de dépenses supplémentaires (70 millions d'euros par an) pour les SDIS. Au regard de ce coût, le ministère de l'Intérieur a décidé de soutenir les élus locaux, responsables des SDIS, dans leur effort de maîtrise des dépenses en transmettant aux organisations syndicales des propositions alternatives garantissant une meilleure prise en compte du contexte budgétaire contraint des départements. **Le Rapporteur spécial salue l'effort d'accompagnement du Gouvernement envers les collectivités pour favoriser une plus grande maîtrise des dépenses des SDIS.**

Reste que depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des SDIS, leurs comptes ont augmenté de 58,9 %. **Le Rapporteur spécial souhaite que la modération constatée en 2010 se poursuive dans les années à venir.**

INTRODUCTION

En France, 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.

Les dépenses de l'État consacrées à la sécurité civile sont évaluées à près d'un milliard d'euros, quand les collectivités territoriales y consacrent annuellement plus de 4,7 milliards d'euros. Sans 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), le Rapporteur spécial estime de sa compétence d'examiner l'ensemble de la sphère publique consacré à la sécurité de nos concitoyens.

Le Rapporteur spécial a très souvent dénoncé, ces dernières années, l'augmentation forte et constante des dépenses des SDIS. Or, le contexte budgétaire contraint impose à l'État, mais également aux collectivités, la plus grande détermination pour aller vers la maîtrise de ces dépenses.

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 2012 propose de porter les crédits de la mission à **420,35 millions d'euros en autorisations d'engagement**, en baisse significative de 8,57 % par rapport à 2011, et à **448,44 millions d'euros en crédits de paiement**, ce qui représente une hausse de 3,12 %.

Le projet annuel de performances indique que les actions privilégiées en 2012 porteront notamment sur le développement des synergies entre les moyens nationaux, l'essor des partenariats avec les acteurs de la sécurité nationale, la mise en fonctionnement de l'unité mobile de démantèlement des munitions identifiées, la création d'une base hélicoptère de la sécurité civile en Martinique et la reprise de la zone aéroportuaire militaire du Raizet en Guadeloupe.

Comme le montre le tableau ci-après, ces demandes de crédits correspondent pour le programme *Intervention des services opérationnels* à une augmentation de plus de 2 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2012. En revanche le programme *Coordination des moyens de secours* voit les autorisations d'engagement fortement diminuer (-22,45 %), quand les crédits de paiement enregistrent une hausse de près de 5 %.

MISSION SÉCURITÉ CIVILE : ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2011–2012
HORS FONDS DE CONCOURS

(en millions d'euros)

<i>Programmes / Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Évolution 2012/2011 (en %)	Loi de finances pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Évolution 2012/2011 (en %)
161 – Intervention des services opérationnels	259,52	265,06	+ 2,13 %	264,74	270,08	+ 2,01 %
Participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts	93,19	54,93	– 41,06 %	90,39	57,73	– 36,14 %
Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres	55,77	90,30	+ 61,92 %	56,60	94,80	+ 67,50 %
Secours à personne par hélicoptère en milieu difficiles	57,29	58,41	+ 1,95 %	64,20	60,13	– 6,34 %
Neutralisation des engins explosifs	35,49	43,43	+ 22,35 %	35,78	39,43	+ 10,18 %
Pilotage de la politique de sécurité civile	17,78	17,99	+ 1,23 %	17,78	17,99	+ 1,23 %
128 - Coordination des moyens de secours	200,24	155,29	– 22,45 %	170,11	178,36	+ 4,85 %
Préparation et gestion des crises	53,59	8,51	– 84,12 %	9,66	18,36	+ 89,93 %
Coordination des acteurs de la sécurité civile	132,64	132,54	– 0,07 %	146,28	145,77	– 0,35 %
Soutien à la politique de sécurité civile	14,02	14,24	+ 1,57 %	14,17	14,24	+ 0,50 %
Total mission	459,76	420,35	– 8,57 %	434,86	448,44	+ 3,12 %

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

En 2012, le projet annuel de performances indique que les deux programmes de la mission devraient recevoir au total plus de 14,32 millions d'euros en provenance de plusieurs fonds de concours dont les origines ne sont malheureusement pas précisées dans le document.

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 46 % des autorisations d'engagement et de 49 % des crédits de paiement au 9 septembre 2011, y compris la consommation des crédits consacrés aux dépenses de personnel (titre 2).

Le rythme de consommation des crédits hors titre 2 de ce programme est fortement lié au calendrier de l'activité opérationnelle, notamment à la saison des feux de forêts. Ainsi, les dépenses de maintenance des avions, de carburant aérien et de produit retardant, qui représentent une part importante des crédits du programme, augmentent très fortement à partir du mois de septembre.

De même, les autorisations d'engagement des marchés de maintenance des avions de la sécurité civile (33 millions d'euros) ne sont engagées qu'à partir du mois d'octobre 2011.

Par ailleurs, une partie des crédits de paiement devrait être transférée avant la fin de l'année vers le ministère de la Défense. Ces crédits couvrent d'une part la participation de la sécurité civile à l'acquisition des deux hélicoptères de service public destinés à la Polynésie Française (3,21 millions d'euros) et, d'autre part, le paiement des équipements aéronautiques (2,1 millions d'euros en crédits de paiement), acquis par la direction générale de l'armement (DGA) au profit de la nouvelle direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

La loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a procédé à une annulation de crédit d'un montant de 1,4 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Appliquée à la réserve de précaution, elle n'a pas perturbé la gestion.

Le décret de transfert n° 2011-381 du 7 avril 2011 a abondé le programme de 1,8 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ce transfert correspond à la prise en charge, par le ministère de la Défense, des frais induits par la construction et la mise en œuvre d'une unité mobile de démantèlement des munitions identifiées, qui devrait être opérationnelle en 2012.

Les crédits reçus au titre des fonds de concours correspondent, d'une part, 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 DGSCGC liées à l'engagement de ses services opérationnels lors de la tempête Xynthia (0,8 million d'euros) et, d'autre part, au versement du solde de la participation de l'Union européenne à la location de deux avions bombardiers d'eau dans le cadre de la lutte contre les feux de forêts en 2009 (1,6 million d'euros).

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.

Il convient de noter que la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a également procédé à une annulation de crédit sur ce programme, d'un montant de 1,1 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, appliquée à la réserve de précaution.

Par ailleurs, les crédits reçus au titre des fonds de concours correspondent essentiellement, là encore, au versement du FSUE dans le cadre de la tempête Xynthia : ces crédits couvrent les frais des services d'incendie et de secours intervenus durant la crise ainsi que les crédits d'extrême urgence délégués aux préfetures afin de faire face aux besoins immédiats des personnes sinistrées.

Les reports obtenus concernent les opérations de déploiement du réseau de radiocommunications numériques des sapeurs-pompiers Antarès, qui n'avaient pu être soldées avant la fin de gestion 2010.

Enfin, il faut également signaler que le montant de la subvention de l'État au budget de fonctionnement de l'École nationale de sapeurs-pompiers (ENSOSP), devrait s'établir cette année au niveau de 2010, soit 4,3 millions d'euros.

B.- UN PROJET DE BUDGET POUR 2012 QUI PARTICIPE À LA RÉDUCTION DES DÉFICITS

1.- Les crédits et les emplois

a) Une évolution contrastée des crédits selon les actions

Les crédits demandés en 2012 pour le programme *Intervention des services opérationnels* s'élèvent à **265,1 millions d'euros en autorisations d'engagement** (259,5 millions d'euros ouverts en 2011, soit une augmentation de plus de 2 %) et **270,1 millions d'euros en crédits de paiement** (en hausse également de plus de 2 % par rapport 2011 où 264,7 millions d'euros avaient été ouverts). L'augmentation relativement uniforme des crédits de ce programme masque de grandes disparités entre les actions. Ainsi, l'action *Participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts* connaît une diminution très importante de ses crédits en 2012 (- 41,06 % en autorisations d'engagement et - 36,14 % en crédits de paiement, soit respectivement des réductions d'environ 38 millions d'euros et 33 millions d'euros). À l'inverse, l'action *Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres* voit ses crédits fortement augmenter de plus de 60 % en autorisations d'engagement et crédits de paiement (respectivement 34,5 millions d'euros et 38,2 millions d'euros d'augmentation). L'action *Neutralisation des engins explosifs* connaît également une hausse conséquente de ses crédits (+ 22 % en autorisations d'engagement et + 10 % en crédits de paiement, soit respectivement près de 8 millions d'euros et de 4 millions d'euros d'augmentation).

Sur le programme *Coordination des moyens de secours*, les crédits demandés en 2012 s'élèvent à **155,29 millions d'euros en autorisations d'engagement** (200,24 millions d'euros ouverts en 2011, en forte baisse de 22,45 %) et **178,36 millions d'euros en crédits de paiement** (170,11 millions d'euros ouverts en 2011, soit une augmentation de 4,85 %). Les fortes variations observées sur l'action *Préparation et gestion des crises* (- 84,12 % en

autorisations d'engagement et + 89,93 % en crédits de paiement) sont essentiellement dues à l'inscription de près de 9 millions d'euros de dépenses d'investissement pour financer le déploiement du système d'alerte et d'information de la population (SAIP). La réalisation du projet est prévue sur sept ans (2009-2016). Après les phases d'études et d'expérimentations menées en 2009 et 2010 et le lancement du marché de réalisation en 2011, 7,95 millions d'euros en crédits de paiement sont inscrits en 2012, afin de financer la réalisation et le début du déploiement l'année prochaine.

Au total, les évolutions constatées font apparaître **une baisse très significative de 8,6 %**, (soit plus de 39 millions d'euros) **des autorisations d'engagement des deux programmes de la mission et une légère hausse de 3,1 %** (soit 13,6 millions d'euros) **des crédits de paiement**. Le Rapporteur spécial y voit le signe d'**une maîtrise des coûts de la part de la direction de la Sécurité civile et de la gestion des crises**, lui permettant de contribuer à la réduction du déficit budgétaire.

b) Un objectif notable de réduction des dépenses de fonctionnement

- 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 nouvelle diminution des crédits de fonctionnement de 2,5 % sera appliquée au programme Intervention des services opérationnels par rapport à la loi de finances initiale 2011. L'effort engagé en 2011, où une première diminution de 5 % avait été appliquée par rapport à la loi de finances initiale 2010, se poursuit.

- Le plafond d'emplois autorisé de la direction de la Sécurité civile s'élève à 2 464 emplois temps plein travaillé (ETPT) pour 2012. 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 souci de simplification. Le plafond d'ETPT connaît une diminution de 23 emplois par rapport à 2011. Ces suppressions interviennent dans le cadre du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Le Rapporteur spécial note avec satisfaction que les services nationaux de la sécurité civile réussissent à maintenir leur niveau de prestation avec des effectifs en baisse.

- La mesure RGPP relative à l'optimisation de l'organisation et du fonctionnement de la direction de la sécurité civile (DSC) a pris effet, le 7 septembre 2011, avec la création de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). Cette direction générale résulte de la réorganisation des services de la direction de la Sécurité civile, de la suppression de la direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale (DPPSN) et de la création d'un service du haut fonctionnaire de défense. La nouvelle répartition des compétences place sous une autorité commune et dans un

site unique, la planification, la gestion de crise et l'intervention opérationnelle. Cette nouvelle organisation est respectueuse d'une logique de métier.

Plus largement, cette réforme, qui prolonge la modernisation du ministère, s'accompagne d'une évolution des effectifs. Au total, deux directeurs et six sous-directeurs composaient l'encadrement supérieur de la DSC et de la DPPSN. La réforme a conduit à désigner un directeur général, un chef de service et cinq sous-directeurs pour assurer les missions de la nouvelle organisation. **Des emplois ont été redéployés et trois postes de chargés de mission supprimés.**

Le Rapporteur spécial se réjouit de cette restructuration qui va dans le sens d'une meilleure gouvernance de la sécurité civile.

Par ailleurs, la mutualisation des fonctions de soutien devrait se poursuivre en 2012, avec le transfert de la fonction immobilière de la DGSCGC à la direction de l'Évaluation, de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI).

Il a été précisé au Rapporteur spécial que, dans le cadre de la contribution budgétaire du ministère de l'Intérieur à la réduction du déficit du budget de l'État, la DGSCGC devrait voir son budget 2012 (hors rémunérations) réduit de 12 millions d'euros. Au titre des économies réalisées, la suppression du solde (4,1 millions d'euros) des crédits de paiement pour l'acquisition d'un hélicoptère Dauphin en Martinique, finalement remplacé par un appareil de type EC 145 moins coûteux et plus en adéquation avec les besoins, a été notamment signalée au Rapporteur spécial, qui se réjouit de ces mesures de modération de la dépense.

● La mutualisation des fonctions support des flottes d'hélicoptères de la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN) et de la DGSCGC se poursuit. L'objectif 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 DGSCGC et de la DGGN et les EC135 de la DGGN ;

– sur celle de Nîmes-Garons, sous la responsabilité de la DGSCGC, pour tous les hélicoptères de type EC145 des deux directions.

Les mesures de créations des deux centres communs de maintenance d'hélicoptères à Orléans et à Nîmes pour la gendarmerie et la sécurité civile sont en phase finale de réalisation. Les deux premières visites périodiques de 2^e niveau technique d'intervention pour un hélicoptère Écureuil de la sécurité civile à Orléans, et un EC145 de la gendarmerie à Nîmes, devraient être réalisées d'ici la fin de l'année 2011.

- Enfin, les réformes mises en œuvre dans le cadre de la 2^{ème} phase de la RGPP, comme la rationalisation du schéma d'implantation des centres de déminage, devraient contribuer à cet effort d'économies.

Le Rapporteur spécial se réjouit de ces efforts de mutualisation et de rationalisation, qui vont dans le sens d'une meilleure maîtrise des dépenses, et participent ainsi à l'objectif de réduction des déficits du Gouvernement.

Le Rapporteur spécial ne peut que souhaiter aux départements de s'en inspirer, afin de mieux maîtriser les dépenses des SDIS.

c) Les principaux postes de dépense

- Deux grands projets transversaux sont gérés par la mission :
 - le projet d'infrastructure de communication des services opérationnels Antares nécessitera, en 2012, 9,98 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 23,21 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 9,85 millions d'euros en crédits de paiement.

- La participation de l'État au fonctionnement de la brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP) est demandée à hauteur de 79,75 millions d'euros en 2012 (contre 79,36 millions d'euros en 2011). 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.

- 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.

Afin d'ajuster au mieux les crédits alloués en loi de finances aux besoins réels, la DGSCGC a réévalué dans la loi de finances initiale 2009 les dotations des secours d'extrême urgence (SEU) 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 SEU). Ces deux dotations ont été maintenues à ce niveau depuis 2009.

Les événements survenus l'année passée ont rendu l'année 2010 exceptionnelle s'agissant de la consommation de ces deux postes budgétaires. Le tremblement de terre en Haïti, la tempête Xynthia et les inondations du mois de juin dans le Var ont entraîné une consommation importante des lignes colonnes de renfort et secours d'extrême urgence. Ce surcoût fut en partie financé par le reliquat des crédits ouverts pour la campagne de vaccination contre la grippe A.

La dotation de carburant aérien a, quant à elle, été augmentée de 0,08 million d'euros en projet de loi de finances 2011, et de 0,14 million d'euros en projet de loi de finances 2012, afin de permettre la mise en œuvre progressive des hélicoptères outre-mer.

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

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

(en millions d'euros)

	2009		2010		2011	2012
	LFI	Réalisé	LFI	Réalisé	LFI	PLF
carburant aérien	7,42	7,23	7,2	7,18	7,28	7,42
retardant	3,3	3,64	3,3	2,43	3,3	3,3
colonnes de renfort	3,26	4,11	3,26	9,99	3,26	3,26
crédits d'extrême urgence	0,36	0,16	0,36	3,83	0,36	0,36

Source : DGSCGC.

Le Rapporteur spécial constate que si depuis la loi de finances pour 2009, **les crédits de colonnes de renfort et de secours d'extrême urgence** sont mieux provisionnés que lors des exercices précédents, ces dotations peuvent encore se révéler insuffisantes pour faire face à **de graves catastrophes naturelles ou technologiques**. L'année 2010, avec le tremblement de terre en Haïti, la tempête Xynthia et les inondations du mois de juin dans le Var, en est la démonstration.

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 22 août 2011, les sinistres « catastrophes naturelles » déclarés aux assureurs au cours des trois dernières années se sont élevés à 650 millions d'euros en 2008 et 480 millions d'euros en 2009 et 1,32 milliard d'euros en 2010.

Le montant de sinistralité déclarée en 2010, particulièrement élevé, est essentiellement lié à la survenance de deux événements majeurs au cours de l'exercice 2010 : les inondations consécutives à la tempête Xynthia (février 2010) et celles du Var (juin 2010). Le coût « catastrophes naturelles » de ces deux événements, pour les assureurs réassurés à la CCR, est estimé respectivement à 700 millions d'euros et 550 millions d'euros. Ces événements font de 2010 l'exercice le plus sinistré en inondation depuis le début du régime « catastrophes naturelles ». À l'inverse la sinistralité des exercices précédents avait été relativement contenue.

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, 2009 et 2010 provient de sinistres imputables à des épisodes de sécheresse antérieurs mais pour lesquels les arrêtés interministériels de reconnaissance ont été publiés en 2008, 2009 ou 2010. Les chiffres afférents à l'année 2011 ne sont pas encore disponibles.

Si le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles donne globalement satisfaction depuis 1982, son fonctionnement 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 « catastrophes naturelles » par les ministères concernés est en cours. Trois objectifs sont poursuivis dans le cadre de ce projet : renforcer la transparence du régime, agir pour prévenir et renforcer la solidité financière du régime.

S'agissant de **la transparence du régime**, il s'agit 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** pourrait être instituée. Tout arrêté interministériel de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle **devrait être précédé par une réunion obligatoire de la commission**. 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.

Dans la procédure d'indemnisation des dégâts provoqués par la sécheresse, il serait envisagé de ne plus indemniser les réparations esthétiques qui ne posent pas de problème en matière de solidité des habitations et à prévoir que la garantie décennale du maître d'ouvrage soit activée en priorité avant l'indemnisation catastrophe naturelle. **Ces dispositions ne s'appliqueraient pas aux contentieux en cours, mais uniquement aux nouveaux constructeurs.**

- 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 générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). La flotte de la sécurité civile comporte, au 30 juin 2011, 65 aéronefs dont 26 avions (Canadair, Tracker, Dash et Beechcraft) et 39 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* du programme *Intervention des services opérationnels*.

En ce qui concerne la maintenance de la flotte d'avions, compte tenu de l'intensité moyenne de la saison « feux » en 2010, la consommation se situe dans la moyenne de ces dernières années avec 33,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 28,7 millions d'euros en crédits de paiement. Au 30 septembre 2011, 25,6 millions d'euros ont été consommés en crédits de paiement. La consommation en autorisations d'engagement, au titre de la troisième année d'exécution des nouveaux marchés, devrait être d'environ 33,8 millions d'euros. Les crédits prévus pour 2012 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 2010, 14,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,2 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 0,5 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dépensés par le groupement hélicoptères de Nîmes.

Dans le cadre de la bascule de la DGSCGC sur le système d'information financière de l'État Chorus, l'exécution des crédits de maintenance se fait temporairement sur deux programmes : la SIMMAD dispose d'une unité opérationnelle (UO) technique sur le programme *Intervention des services opérationnels* de la mission *Sécurité civile* pour engager et payer les nouveaux marchés. En revanche, les crédits de paiement nécessaires aux marchés précédemment engagés sur le programme *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense* doivent lui être transférés jusqu'à épuisement des opérations.

Au 30 septembre 2011, 22,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,9 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés à ce jour sur le programme *Intervention des services opérationnels*. 15,9 millions d'euros de crédits de paiement devraient être transférés sur le programme *Préparation et emploi des forces* avant la fin de l'année. Ces montants correspondent à la prévision de consommation pour l'année 2011 (22,8 millions d'euros). **En 2012**, 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.

Un gel de 5 % de la dotation a été appliqué comme pour l'ensemble des crédits hors titre 2. S'agissant de l'année 2012, le montant des crédits alloués à la maintenance des hélicoptères (hors financement complémentaire de la LOPPSI) est maintenu, comme en 2011, au niveau de 2010.

Avec un total de 6 850 heures de vol en 2010, l'activité aérienne de la BASC correspond à celle d'une année faible. L'activité totale de la BASC fut, pour les années précédentes, 8 255 heures en 2009, 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 qui fut une année exceptionnelle en matière de feux de forêt. L'activité aérienne sur les feux de forêts a été également faible, comparée à celle des années précédentes (hormis 2003 et 2008) : 2 482 heures sur feux, soit 1 625 heures sur feux et 857 heures en guet aérien armé (GAAR). À ce total, il convient d'ajouter 69 heures d'investigation /coordination sur Beech 200. **5 822 hectares ont été brûlés sur l'ensemble du territoire (1 100 feux).**

À la date du 18 août 2011, l'activité aérienne de la BASC correspond également à celle d'une année faible (4 000 heures de vol dont 1 450 heures sur feu).

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.

- 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 dotation globale de fonctionnement (DGF) mise en répartition. Depuis 2010, l'abondement de la DGF des départements au titre de la PFR s'est élevé à 34,4 millions d'euros par an.

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.

Au 31 janvier 2011 ce sont 4 230 rentes qui sont servies pour un montant de 1,67 million d'euros. Ce nombre de rentes devrait être en constante évolution chaque année au détriment des allocations de vétérance dont le nombre devrait baisser progressivement.

Il faut toutefois préciser que 3 621 «allocations de fidélité», pour un montant de 1,02 million d'euros, sont également servies, portant le nombre d'anciens sapeurs-pompiers volontaires bénéficiant de ces diverses prestations à 7 851 au 31 janvier 2011.

d) L'utilisation des dotations au fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) en progrès

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 2012 une dotation de **18,36 millions** d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le fonds d'aide à l'investissement des SDIS, en diminution de 3 millions d'euros par rapport à 2011. Depuis 2007, une fraction du FAI concourt au financement du projet Antarès, 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, de 4,6 millions d'euros en 2010 et de 11,55 millions d'euros en 2011. Il sera de 12,16 millions d'euros en 2012.

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
2011	18,36	18,36

Source : DGSCGC.

Le projet annuel de performances manque singulièrement de précision dans la justification de cette dépense. 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.

La 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 inter-services, mise en place de plates-formes communes d'appels d'urgence, équipements et adaptation des systèmes d'information et de communication des SDIS dans le cadre de la migration vers Antarès), et d'encourager la mutualisation des acquisitions et de l'emploi des matériels.

Depuis 2008, toutes les circulaires annuelles s'inscrivent dans la continuité de celle de 2007, en accordant une mention spéciale concernant la migration vers l'infrastructure Antarès. 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 s'est achevée en 2010 et la généralisation de la migration des SDIS vers Antarès d'ores et déjà engagée, et qui pourrait atteindre 65 % à la fin de l'année 2011. Pour 2012, il est prévu un taux d'adhésion de 70 %. Il importe en conséquence d'encourager et d'aider les SDIS à adhérer au nouveau réseau et à faire migrer leurs terminaux en vue de l'exploitation du réseau. C'est pourquoi la circulaire 2008 a proposé d'accorder une aide supplémentaire aux SDIS qui effectuent cette migration dès 2008. Ainsi, l'affectation des subventions du FAI 2008 pour le raccordement à ANTARÈS 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 Antarès ; 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 Antarès.

L'effet de ce dispositif de soutien financier de l'État à la modernisation des réseaux de communication des SDIS, a permis un rythme de migration de ces établissements publics conforme au plan prévisionnel fixé dans le projet annuel de performances. À ce jour, environ 65 % des sapeurs-pompiers disposent des équipements Antarès.

Si le Rapporteur spécial se réjouit des progrès constatés en ce qui concerne l'utilisation des crédits du fonds, 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'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 et de l'immigration.

L'ENSOSP **n'est plus considéré, depuis 2011, comme un opérateur de l'État.** De ce fait, la subvention de fonctionnement qui s'élève, pour 2012, à 4,47 millions d'euros (+ 1 million d'euros par rapport à 2011) apparaît comme une dépense d'intervention. De plus, pour 2012 comme en 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.

En 2011, le budget l'ENSOSP s'élève à 31,3 millions d'euros (25,6 millions d'euros en fonctionnement et 5,8 millions d'euros en investissement).

Le total des engagements financiers pour l'ensemble de ces investissements s'élève, au 1^{er} août 2011, à 89,3 millions d'euros hors taxes (106,8 millions d'euros toutes taxes comprises), incluant 18,37 millions d'euros hors taxes pour le chantier du plateau technique (21,9 millions d'euros TTC).

La construction de l'ENSOSP devait être financée initialement à l'aide d'un emprunt de 52,8 millions d'euros. **Une bonne gestion de trésorerie a permis de contenir cet emprunt à 50,3 millions d'euros, grâce notamment à l'utilisation de 2,5 millions d'euros de dotation en fonds propres versés dans le fonds de roulement, ce dont le Rapporteur spécial se réjouit.** Cet emprunt représente 47 % des coûts d'investissement de l'opération totale. Il convient de préciser qu'étant garanti par l'État, les échéances sont remboursées par l'État qui verse annuellement une dotation en fonds propres couvrant le remboursement du capital et des intérêts. L'opération est également financée 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 de l'ENSOSP à Aix en Provence pour un montant total de 7,2 millions d'euros. Enfin, la dotation de l'État pour le foncier nécessaire aux constructions s'élève à 5,8 millions d'euros.

Les structures de l'ENSOSP sont désormais en place :

- le plateau technique de Vitrolles fonctionne depuis septembre 2008 ;
- le pôle pédagogique d'Aix-en-Provence est en service depuis février 2010. Le terrain d'extension de ce pôle pédagogique est acquis et le dernier bâtiment de 70 chambres est actuellement en cours de réhabilitation ; la livraison est prévue pour la fin 2011.

La restructuration de l'ENSOSP (délocalisation à Aix-les-Milles, construction d'un pôle pédagogique et d'un plateau technique) et la refonte du cursus de formation des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, ont imposé 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.

À cet effet, a été élaboré un programme d'orientations et d'actions stratégiques pour la période 2007-2009. Celui-ci a été prorogé d'un an, à deux reprises fin 2009 et fin 2010, pour permettre à l'ENSOSP son installation dans les locaux définitifs, et mettre ainsi un terme à la phase transitoire. Ce programme d'orientations et d'actions 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.

Au-delà de ce projet d'établissement, les travaux de rédaction du contrat d'établissement sont engagés : ce contrat devra permettre de fixer, sur une base pluriannuelle de trois ans, les objectifs de formation de l'école, les moyens nécessaires à son fonctionnement ainsi que les conditions de sa gouvernance.

L'activité de formation de l'établissement pour 2010 s'est élevée à 81 530 journées stagiaires, en conformité avec les prévisions exposées au conseil d'administration. Pour 2011, il est prévu 78 497 journées stagiaires.

Par ailleurs, la coopération entre le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et l'ENSOSP se poursuit. Cette collaboration repose sur des 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 signé en 2010 et porte sur les points suivants :

- une collaboration accrue du CNFPT en matière d'ingénierie pédagogique au bénéfice de l'ENSOSP avec notamment la réalisation de cahiers des charges pédagogiques ;
- la fourniture de supports pédagogiques par le CNFPT ;
- la mise à disposition d'intervenants ;

– la possibilité pour l'ENSOSP de pouvoir bénéficier de la formation à distance et du centre de ressources documentaires du CNFPT ;

– la 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.

2.– Une stratégie de performance renouvelée

● La DGSCGC se donne deux priorités de performance :

– optimiser les capacités et maintenir à un niveau élevé la disponibilité opérationnelle des hommes et des matériels ;

– stabiliser, voire réduire les coûts, notamment par la recherche de marges de progression et d'économies dans la gestion de la commande publique.

Après avoir analysé la stratégie de performance et les indicateurs de suivi de la mission *Sécurité civile*, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a formulé, en juin 2010, des recommandations relatives à la réforme de la stratégie de performance, des objectifs et des indicateurs.

Le CIAP considérait alors que la présentation stratégique des programmes de la mission ne reflétait « *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 rejoignait 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.

Le responsable de programme a repris les recommandations du CIAP et a procédé à une révision d'ensemble du suivi de la performance pour les deux programmes de la sécurité civile, ce dont le Rapporteur spécial se réjouit. Il regrette cependant que le problème de la maîtrise des coûts de la sécurité civile dans les SDIS ne soit pas pris en compte dans le dispositif de performance de la mission.

● Plusieurs modifications sont apportées dans le projet de loi de finances 2012 aux actions, objectifs et indicateurs des programmes de la mission.

Le programme *Intervention des services opérationnels* regroupe les moyens nationaux de la sécurité civile que l'État met à la disposition de la population, au quotidien ou lors de catastrophes majeures tant naturelles que

technologiques. Il recouvre les crédits nécessaires à leur préparation opérationnelle et à leur emploi.

Pour renforcer sa capacité de pilotage, la sous-direction des moyens nationaux (SDMN) s'est engagée dans la mise en œuvre d'une démarche de carte stratégique qui doit permettre de renforcer la structure de la mission sécurité civile, de clarifier la présentation stratégique de ce programme et d'en améliorer le pilotage.

Ainsi, les actions ont été redéfinies afin de leur garantir une homogénéité :

– l'action n° 1 *Participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts* recouvre désormais exclusivement le périmètre des flottes d'avions de la sécurité civile ;

– l'action n° 2 *Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres* regroupe l'intégralité des missions des formations militaires de la sécurité civile (feux de forêts, catastrophes naturelles, catastrophes technologiques, crise sanitaire, assistance aux populations, gestion de crise) ;

– l'action n° 3 *Secours à personne par hélicoptère en milieux difficiles* présente l'activité de la flotte d'hélicoptères de la sécurité civile. La terminologie « milieux difficiles » permet de caractériser la spécificité des missions de secours des hélicoptères de la sécurité civile, lesquels interviennent, de jour comme de nuit, essentiellement en bord de mer, en montagne et à Paris ;

– l'action n° 4 *Neutralisation des engins explosifs* a été remaniée afin de tenir compte des recommandations du CIAP. Le déminage s'est inscrit dans une refondation du service ;

– l'action n° 5 *Pilotage de la politique de sécurité civile* regroupe en complément des unités délocalisées des moyens nationaux identifiées dans les quatre premières actions, l'ensemble des personnels qui, à l'échelon central de la DGSCGC, ou dans les trois établissements de soutien opérationnel et logistique contribuent au pilotage de la politique de la sécurité civile.

Par ailleurs, de nouveaux objectifs et indicateurs ont été assignés à ce programme :

– l'objectif n° 1 *Assurer l'efficacité des moyens aériens nationaux de lutte contre les feux de forêt en maîtrisant leur coût* reflète le dispositif de performance attaché à l'action n° 1. Il comporte un indicateur 1.1 *Rapport entre les dépenses de maintenance hors forfait et les dépenses totales du marché de maintenance* dont le pilotage devrait permettre de maîtriser les coûts des interventions des avions par la mise en œuvre adaptée des marchés de maintenance des appareils. Cet indicateur représente la part non forfaitisée des dépenses de maintenance rapportée à l'ensemble des dépenses. Il est ainsi prévu qu'en 2012, la part des dépenses de

maintenance hors forfait soit de 16 % pour les Canadair, de 12 % pour les Tracker, de 10 % pour les Dash 8 et de 8,5 % pour les Beech ;

– l’objectif n° 2 *Obtenir un potentiel d’activités et d’engagement opérationnels maximal des Unités d’instruction et d’intervention de la Sécurité civile (UIISC)* regroupe l’ensemble du périmètre d’actions des UIISC. Les indicateurs permettent de mesurer l’adéquation entre les moyens (effectifs, matériels) et les missions effectuées. Ainsi, les indicateurs 2.1 *Taux d’activité opérationnelle des UIISC* et 2.2 *Taux d’engagement opérationnel des UIISC* mettent en avant la capacité opérationnelle des unités à réagir avec leurs moyens techniques spécifiques. Ces taux, fixés respectivement à 70 % et 80 % pour 2012, résultats déjà réalisés en 2010 et vraisemblablement en 2011, semblent atteignables ;

– l’objectif n° 3 *Assurer l’efficacité en milieux difficiles des opérations de secours aux personnes en hélicoptères en maîtrisant leur coût* traduit la dualité des missions de la DGSCGC dans la mise en œuvre des hélicoptères. Il lui appartient, tout d’abord, de faire en sorte que l’immobilisation des appareils pour des raisons de maintenance soit la plus réduite possible, ce qui est l’objet de l’indicateur 3.1 *Durée moyenne de la visite programmée de type 600 h ou 24 mois*, fixé à 78 jours calendaires en 2012. Il lui appartient, ensuite, de satisfaire à sa mission opérationnelle de secours à personne en milieux difficiles. L’indicateur 3.2 *Rapport entre le nombre de missions médicalisées et le nombre total de missions de secours* permet de mesurer la participation d’équipes médicales aux missions de secours hélicoptérées. Le niveau de cette participation est un facteur significatif d’efficacité des interventions et de qualité des soins à apporter aux personnes secourues sur place ou en cours de transport. Il est fixé à 88 % en 2012 ;

– l’objectif n° 4 relatif à la *Réduction des stocks de munitions explosives et chimiques* répond à la mission dévolue au service du déminage dans la dépollution du territoire national des munitions anciennes et contemporaines en zone civile sur terre et en milieu aquatique. L’indicateur 4.1 *Taux de réduction des stocks collectés de munitions anciennes* montre la volonté du service du déminage à remplir sa mission de collecte tout en réduisant les stocks afin de garantir la sécurité des populations et du personnel. Le taux de réduction des stocks prévu en 2012 est de 4 %. La destruction est cependant aussi fonction de la disponibilité des sites de destruction du ministère de la Défense ;

– l’objectif n° 5 *Faire évoluer la cartographie des centres en fonction de la capacité opérationnelle du service du déminage pour faire face à la menace terroriste* répond aux missions dévolues au service du déminage dans la veille anti-terroriste sur les engins explosifs improvisés et la menace NRBC (bombe sale) ainsi que la sécurisation des voyages officiels sur le territoire national comme à l’étranger. Il s’agit de faire évoluer la cartographie des centres de déminage en fonction de la capacité opérationnelle du service du déminage à faire face à la menace terroriste en milieu civil sur terre ou en milieu aquatique. Il s’accompagne de l’indicateur 5.1 *Interventions sur objets suspects hors délais*

lequel permet de mesurer la pertinence d'équipes pré-positionnées et non pré-positionnée. Ces taux sont fixés respectivement à 3 % et 5 % en 2012 ;

– Enfin, conformément à la recommandation du CIAP, l'action n° 5 s'est vu assigner l'objectif n° 6 *Obtenir une capacité opérationnelle maximale des moyens nationaux*. L'indicateur 6.1 *Capacité opérationnelle des moyens nationaux* est un indicateur composite mesurant respectivement les capacités opérationnelles des différents acteurs de la sécurité civile : flottes d'avions, flotte d'hélicoptères, UIISC et service du déminage. Les modalités complexes du mode de calcul de cet indicateur, basé sur des « notes » mesurant notamment la formation des pilotes et la disponibilité des matériels, laissent sceptique le Rapporteur spécial.

Il est envisagé d'accompagner cette refonte de la performance du programme 161 par une capacité de pilotage renforcée fondée sur la mise en œuvre d'un contrat de commandement et d'un contrat de performance des moyens nationaux permettant de mettre en œuvre trois leviers d'actions prioritaires : le développement des synergies entre les moyens nationaux, l'adaptation de la carte du déminage et le développement des partenariats.

• Les actions du programme *Coordination des moyens de secours*, qui vise à la coordination des acteurs locaux et nationaux susceptibles de contribuer à la préparation et à la gestion des crises, demeurent inchangées.

Le nombre d'objectifs de ce programme diminue, passant de 3 à 2, en raison du transfert de l'indicateur relatif à l'accidentologie des sapeurs-pompiers vers le document de politique transversale (DPT), conformément à la recommandation du CIAP :

– l'objectif n° 1 fait l'objet d'un nouvel intitulé : *Optimiser la coordination de la mise en œuvre des opérations de maîtrise des feux de forêts*. Les indicateurs 1.1 et 1.2 du projet de loi de finances 2011 sont maintenus ;

– un nouvel objectif n° 2 *Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours* est créé. Il comprend deux indicateurs. L'indicateur 2.1 *Part de l'activité de l'ENSOSP destinée aux formations initiales et continues* centre le suivi de la performance de l'école sur son cœur de métier. L'indicateur 2.2 *Taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire Acropol – Antarès* est maintenu pour la dernière année.

Le ministère indique qu'il est envisagé de remplacer dans le projet de loi de finances 2013, l'indicateur relatif au déploiement de l'infrastructure Antarès conformément à la recommandation du CIAP et de définir des indicateurs pour l'action *Soutien à la politique de sécurité civile*.

II.– LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

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

1.– Les dépenses des SDIS stabilisées en 2010 au niveau de l'inflation

a) Les interventions des SDIS

L'édition 2011 du recueil statistique publié par la direction générale de la Sécurité civile dénombre 4,210 millions d'interventions des services de sécurité et de secours en 2010 (1 % de moins qu'en 2009), **dont 3,631 millions sont l'œuvre des SDIS**, nombre stable par rapport à 2009 ⁽¹⁾. 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 70 %, et les autres opérations 15 % (risques technologiques et opérations diverses : 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 57 %. **En 2010 le nombre d'interventions pour le secours à personnes a augmenté de 2 %, celui pour accidents de la route a baissé de 5 % et celui pour incendies a diminué de 2 %**. 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 24 et mobilise 3 hommes.

Il se confirme que l'activité traditionnelle du sapeur-pompier « **soldat du feu** » est de plus en plus **secondaire** par rapport aux secours à personne. Le Rapporteur spécial constate cependant que 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 anticipée...). **Il conviendrait sans doute de 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.**

(1) *Les statistiques des services d'incendie et de secours – édition 2011*
http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/securite_civile/2010/statistiques-2010/view.

b) Les dépenses des SDIS

Les comptes de gestion des SDIS en 2010 montrent que les dépenses des SDIS atteignent 4,74 milliards d'euros. Elles ont augmenté de 1,53 % par rapport à 2009. Il s'agit de la plus faible augmentation (limitée à celle de l'inflation) observée ces dernières années. Le Rapporteur spécial voit dans ce résultat, le fruit de ses appels répétés à la discipline budgétaire, qu'il espère voir se poursuivre dans le futur. Selon les derniers chiffres transmis par la DGSCGC, depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des SDIS, leurs dépenses ont augmenté de 58,89 %. Les dépenses de fonctionnement représentent environ 80 % et celles d'investissement 20 %. Les dépenses de personnel représentent 80 % des dépenses de fonctionnement, soit plus de la moitié des dépenses totales.

À ces dépenses des SDIS, il convient d'ajouter 338 millions d'euros pour financer les unités militaires de Paris, ainsi que les dépenses constatées du Bataillon de marins pompiers de Marseille qui se sont élevées à plus 103 millions d'euros en 2010.

Les budgets prévisionnels des SDIS augmentent de 0,21 % entre 2010 et 2011. Si le Rapporteur spécial se réjouit de cette évolution modérée, il rappelle que, comme le montre le tableau ci-après, les conseils généraux adoptent des budgets primitifs qui sont de fait très partiellement consommés, et ce dans des proportions importantes.

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
2010	CG	3 813,39	927,55	4 740,94	1,53	278,16	58,89
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		
2011	BP	4 293,1	1 216,23	5 509,32	0,21		

CA : comptes administratifs (jusqu'en 2006).

CG : comptes de gestion (depuis 2007).

BP : budgets prévisionnels.

Source : DGSCGC 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 de gestion pour 2010. En moyenne nationale il s'agit d'une dépense de **80 euros par habitant**. Comme le Rapporteur spécial le rappelle régulièrement, cette dépense représente, dans certains départements, un prélèvement qui peut être **supérieur à celui de la taxe d'habitation pour une famille de quatre personnes**.

**DÉPENSES DES SDIS PAR DÉPARTEMENT
(COMPTES DE GESTION 2010)**

(en millions d'euros)

N°	Départements	Fonctionnement	Investissement	Total	Dépenses / habitant
1	Ain	34,96	9,56	44,52	75,30
2	Aisne	34,32	8,82	43,14	78,77
3	Allier	22,12	7,37	29,49	82,36
4	Alpes-de-Haute-Provence	12,08	3,58	15,67	80,56
5	Hautes-Alpes	9,44	2,12	11,56	62,08
6	Alpes-Maritimes	123,51	15,40	138,91	111,49
7	Ardèche	21,10	6,83	27,93	80,83
8	Ardennes	15,80	6,50	22,30	76,90
9	Ariège	8,04	1,93	9,97	57,51
10	Aube	12,94	2,40	15,34	49,84
11	Aude	25,31	4,50	29,81	73,22
12	Aveyron	12,62	4,46	17,08	56,26
13	Bouches-du-Rhône	120,04	25,23	145,27	129,36
14	Calvados	38,76	9,38	48,14	64,71
15	Cantal	10,76	2,64	13,40	79,44
16	Charente	23,70	3,86	27,55	76,43
17	Charente-Maritime	39,10	10,09	49,20	70,30
18	Cher	21,47	5,12	26,59	80,83
19	Corrèze	17,15	2,16	19,31	73,27
2A	Corse-du-Sud	21,95	2,56	24,51	140,52
2B	Haute-Corse	25,28	2,39	27,67	142,15
21	Côte-d'Or	27,48	9,89	37,37	69,98
22	Côtes-d'Armor	30,13	4,54	34,67	55,18
23	Creuse	8,52	3,02	11,54	81,71
24	Dordogne	25,06	6,10	31,16	70,61
25	Doubs	36,44	11,86	48,30	90,77
26	Drôme	30,98	8,26	39,24	79,61
27	Eure	30,36	7,50	37,86	64,01
28	Eure-et-Loir	27,88	4,05	31,94	73,16
29	Finistère	45,16	12,90	58,07	60,96
30	Gard	64,43	21,48	85,91	116,47
31	Haute-Garonne	59,59	24,36	83,95	68,55
32	Gers	10,57	5,38	15,94	82,70
33	Gironde	140,63	18,31	158,94	107,97
34	Hérault	72,11	8,06	80,17	70,60
35	Ille-et-Vilaine	58,97	6,62	65,59	66,41
36	Indre	12,04	3,47	15,51	62,82
37	Indre-et-Loire	30,93	8,58	39,51	66,25
38	Isère	77,01	14,90	91,91	74,77
39	Jura	14,05	2,63	16,69	60,85
40	Landes	25,74	9,42	35,16	84,02
41	Loir-et-Cher	20,75	2,24	22,99	67,26
42	Loire	47,19	11,89	59,08	77,87
43	Haute-Loire	12,93	4,25	17,18	69,91
44	Loire-Atlantique	82,75	17,28	100,03	75,94
45	Loiret	40,41	6,26	46,67	70,10
46	Lot	9,99	4,36	14,35	74,70
47	Lot-et-Garonne	21,40	8,74	30,14	90,33
48	Lozère	5,31	1,03	6,33	66,35
49	Maine-et-Loire	41,75	9,51	51,25	65,60
50	Manche	28,23	6,08	34,31	64,00
51	Marne	29,35	9,00	38,35	66,89
52	Haute-Marne	11,55	3,63	15,18	77,92
53	Mayenne	14,47	1,90	16,37	53,06

54	Meurthe-et-Moselle	39,66	11,20	50,86	69,45
55	Meuse	10,99	5,61	16,60	83,42
56	Morbihan	37,60	9,24	46,84	59,98
57	Moselle	56,06	12,62	68,68	65,56
58	Nièvre	14,72	3,19	17,91	73,66
59	Nord	169,87	61,15	231,02	89,60
60	Oise	49,60	24,39	73,98	91,69
61	Orne	12,85	3,65	16,50	53,28
62	Pas-de-Calais	90,85	18,05	108,89	72,53
63	Puy-de-Dôme	43,92	8,93	52,85	79,70
64	Pyrénées-Atlantiques	42,03	15,55	57,58	83,63
65	Hautes-Pyrénées	16,60	3,51	20,11	77,57
66	Pyrénées-Orientales	31,02	12,82	43,84	81,95
67	Bas-Rhin	59,14	10,78	69,92	63,78
68	Haut-Rhin	39,64	10,36	50,00	66,58
69	Rhône	136,05	36,87	172,92	102,03
70	Haute-Saône	9,38	3,24	12,62	51,32
71	Saône-et-Loire	30,62	6,36	36,98	64,29
72	Sarthe	26,42	7,47	33,90	59,29
73	Savoie	41,76	10,97	52,73	101,24
74	Haute-Savoie	56,67	14,20	70,87	87,32
76	Seine-Maritime	73,49	14,35	87,84	69,41
77	Seine-et-Marne	111,62	25,60	137,23	104,94
78	Yvelines	100,81	20,92	121,73	86,00
79	Deux-Sèvres	20,26	7,96	28,21	75,87
80	Somme	34,56	12,03	46,59	79,11
81	Tarn	20,69	6,86	27,55	71,73
82	Tarn-et-Garonne	12,13	3,89	16,03	67,15
83	Var	91,84	14,90	106,75	91,53
84	Vaucluse	46,69	11,81	58,50	104,96
85	Vendée	28,33	9,79	38,12	53,23
86	Vienne	19,35	5,20	24,55	56,53
87	Haute-Vienne	18,89	4,39	23,28	60,17
88	Vosges	22,44	5,87	28,31	71,08
89	Yonne	20,70	9,64	30,34	83,08
90	Territoire-de-Belfort	10,63	5,02	15,65	109,16
91	Essonne	87,35	13,05	100,40	83,04
95	Val-d'Oise	89,25	28,90	118,16	101,39
971	Guadeloupe	30,74	5,50	36,24	88,10
972	Martinique	21,92	2,57	24,50	60,52
973	Guyane	18,71	5,28	23,99	111,80
974	Réunion	72,91	9,49	82,40	103,14
	Moyenne nationale	38,13	9,28	47,41	80,12

Source : DGSCGC et SDIS.

Le Rapporteur spécial estime à nouveau cette année qu'il convient de mieux maîtriser ces dépenses. Il est plus que jamais nécessaire que s'engage un mouvement de regroupement des casernes et un gel des recrutements.

2.– Une augmentation modérée du poids du financement des SDIS sur les départements et les communes en 2010

Il ressort du tableau ci-après que **les contributions des collectivités aux SDIS ont augmenté de 1,9 % en 2010** ; en 2011, la progression devrait être similaire (+ 1,9 %), selon les indications fournies dans les budgets primitifs. Depuis le gel des contributions communales et intercommunales au niveau de l'inflation (+ 1,5 % en 2010), la plus grande part de l'augmentation est supportée par les départements (+ 3,1 % en 2010).

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	43	57			
2001	992	1 418	41	59	11	22	17
2002	1 147	1 534	43	57	16	8	11
2003	1 339	1 553	46	54	17	1	8
2004	1 493	1 583	49	51	12	2	6
2005	1 678	1 616	51	49	12	2	7
2006	1 867	1 647	53	47	10	2	7
2007	1 997	1 675	54	46	7	2	4,5
2008	2 119	1 706	55	45	6	2	4,1
2009	2 217	1 752	56	44	4,6	2,7	3,8
2010	2 284	1 758	57	43	3,1	0,4	1,9
2011	2 356	1 777	57	43	3	0,6	1,9

NB : À partir de l'année 2007 les montants indiqués sont issus des comptes de gestion ; pour 2011, ils sont issus des budgets primitifs.

Source : DGSCGC.

Selon le ministère de l'Intérieur, cette modération de la dépense publique mise en œuvre par les SDIS, s'explique notamment par des mesures de réduction des coûts de formation, par le développement de la mutualisation des achats, ainsi que de celle des fonctions supports avec les services des conseils généraux ou d'autres services publics. Il a également été indiqué au Rapporteur spécial que l'action engagée par la DGSCGC, en tant que soutien des élus et des SDIS, se poursuit.

Le Rapporteur spécial se réjouit de ces résultats qui vont enfin dans le sens d'une meilleure maîtrise des finances publiques.

Le Rapporteur spécial regrette cependant que l'idée de mentionner la part qui finance les SDIS, sur la feuille d'impôts locaux, ne soit toujours pas mise en œuvre. Cela permettrait pourtant une prise de conscience par nos concitoyens du coût de leur sécurité.

3.— La coopération interdépartementale des SDIS en panne

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a donné aux SDIS la possibilité de créer un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours (EPIDIS). Les articles L. 1424-51 à L. 1424-57 du code général des collectivités territoriales ainsi créés par la loi permettent la constitution de ces EPIDIS, sans attendre de texte d'application, dans la mesure où, d'une part, l'article L. 1424-58 dispose que « *les modalités d'application des dispositions de la présente section sont déterminées en tant que de besoin par décret en Conseil d'État* », et où d'autre part, les 8 articles de la section nouvelle sont très détaillés et semblent suffisants.

Parmi les diverses compétences attribuées aux EPIDIS par l'article L. 1424-52, les domaines principaux susceptibles de favoriser l'action des SDIS sont **la formation, l'information et la sensibilisation du public aux risques, l'organisation de marchés groupés et la réalisation d'études et de recherches, de façon à parvenir à une mutualisation des coûts.**

Afin de faciliter la création d'EPIDIS, la direction de la Sécurité civile, s'est positionnée en soutien, notamment juridique, des acteurs locaux, et un message explicatif a été adressé à tous les directeurs départementaux des services d'incendie et de secours en mai 2006. **Pour autant, cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre.** Les raisons d'une telle situation peuvent tenir au fait que la création de l'EPIDIS nécessite un consensus entre les SDIS qui le constituent, d'une part, sur le choix des compétences et attributions et, d'autre part, sur la constitution de l'équipe de direction de l'établissement. Par ailleurs, de nombreux élus s'interrogent sur un éventuel alourdissement des structures et un dessaisissement de leurs compétences.

Toutefois, un accord de partenariat a été signé le 15 juin 2006 entre les SDIS du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, afin de définir les instruments utiles à la création éventuelle d'un EPIDIS. Ce projet progresse, et les deux partenaires ont à présent achevé le déploiement de l'infrastructure Antarès. Ce réseau, financé pour partie par le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) accordé à chacun des deux SDIS, a ainsi pu être mis en place pour un coût minoré du fait, également, de la mutualisation de l'achat des matériels et de l'ingénierie et du système de maintenance des matériels de transmissions. Dans le même esprit, un audit a été réalisé en vue de la réorganisation des systèmes informatiques des deux services. Les conclusions de cet audit ont permis d'harmoniser le fonctionnement des deux services et d'assurer une prise en compte optimum de la partie maintenance et entretien du système Antarès. De même, a été réalisée la mise en commun de matériels d'intervention et d'un poste de commandement de site, d'ores et déjà à disposition des deux départements. À cet égard, une commission d'appels d'offres interdépartementale en vue de l'achat mutualisé de certains équipements et matériels a été créée et un accord est intervenu entre les deux SDIS sur un cahier des charges commun en vue de leur acquisition.

Dans le domaine de la formation, la réflexion sur le projet de création d'une école régionale chargée de la mise en œuvre des plans de formation des deux SDIS se poursuit. Un cabinet d'audit a été missionné pour réaliser l'étude de faisabilité de la mutualisation de cette école. De plus, les deux SDIS ont procédé à la formalisation de la formation commune des officiers de site dans le cadre de la mise en œuvre du PC de site. D'autres projets communs sont en cours, tels que l'organisation d'un partenariat commun avec les universités allemandes et suisses en vue de la création d'un pôle de risques technologiques, ainsi que la création d'un centre régional d'entraînement des sapeurs-pompiers aux risques fluviaux. Ce projet de mise en place d'un établissement flottant, dont le port d'attache sera le port de Strasbourg, est piloté par le SDIS du Bas-Rhin avec la participation du SDIS du Haut-Rhin. De plus, une réflexion est engagée par les deux SDIS en vue de la mise en commun d'un appui logistique pour ce qui concerne les petits matériels ou l'habillement.

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. Dans ce cadre, est d'ores et déjà programmée la construction d'un centre de secours sur le territoire de la commune de Montreux, limitrophe du département du Haut-Rhin. Toutefois, la réalisation de ce projet nécessite la résolution préalable des problèmes juridiques soulevés en ce qui concerne le fonctionnement de ce centre. Par ailleurs, la participation du SDIS du Territoire de Belfort aux groupes de travail thématiques « prospective et recherche » est acquise. En outre, il dispose de la possibilité d'être, s'il le souhaite, associé au projet d'école qui doit être réalisée par les SDIS du Haut-Rhin et du Bas Rhin.

Le ministère de l'Intérieur considère donc qu'il s'agit d'une démarche progressive et pragmatique de définition de projets communs qui pourrait aboutir, à terme, à la création d'un EPIDIS. Il convient de préciser, à cet égard, que les SDIS du Haut-Rhin et du Bas-Rhin ont confié à un cadre administratif supérieur la mission de rechercher les meilleurs moyens d'atteindre cet objectif.

S'agissant de l'établissement public spécifique institué par l'article 63 de la loi de modernisation de la sécurité civile, codifiée aux articles L.1424-59 à L.1424-68, il est précisé que l'Entente Interdépartementale pour la protection de la forêt méditerranéenne qui regroupait les départements du sud-est, a procédé aux transformations nécessaires afin de répondre aux critères de l'établissement public prévu par l'article 63 de la loi.

Dès lors, l'établissement public, prévu par l'article 63 de la loi de modernisation de la sécurité civile, a été constitué par arrêté du préfet de zone de défense Sud, avec effet au 1^{er} octobre 2008.

Le Rapporteur spécial constate cette année encore, pour le regretter, qu'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.

B.– LES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS

1.– L'augmentation des effectifs s'est poursuivie en 2010

En 2010, les effectifs de sapeurs pompiers professionnels (SPP) ont progressé de 207 unités pour atteindre 40 302 employés dans les SDIS. Aux effectifs des SDIS, il convient d'ajouter ceux de la brigade de sapeurs pompiers de Paris (BSPP : 8 375 et du bataillon de marins pompiers de Marseille (BMPM : 2 480).

Notre pays compte un total de **249 709 sapeurs pompiers** si l'on inclut les **196 307 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 2009 et 2010, les effectifs de sapeurs pompiers professionnels ont **augmenté de 0,5 %**.

Le nombre de sapeurs pompiers volontaires progresse et tend à retrouver le niveau de 2008.

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

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS ET DES SAPEURS POMPIERS VOLONTAIRES (A)

	SPP	Variation %	SPV	Variation %
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
2010	40 302	+ 0,52	197 307	+ 0,24

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

Source : DGSCGC.

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

**EFFECTIFS DE SAPEURS POMPIERS
PROFESSIONNELS PAR DÉPARTEMENT**

N°	Département	2007	2008	2009	2010
1	Ain	232	237	262	261
2	Aisne	337	351	354	355
3	Allier	218	222	226	226
4	Alpes-de-Haute-Provence	40	39	57	62
5	Hautes-Alpes	54	54	53	57
6	Alpes-Maritimes	1 301	1 331	1 323	1 297
7	Ardèche	128	137	141	141
8	Ardennes	116	118	120	121
9	Ariège	47	45	48	47
10	Aube	113	133	132	134
11	Aude	178	181	183	184
12	Aveyron	109	109	111	114
13	Bouches-du-Rhône	1 112	1 121	1 112	1 111
14	Calvados	406	405	414	409
15	Cantal	108	110	109	104
16	Charente	236	235	248	240
17	Charente-Maritime	325	359	355	362
18	Cher	207	217	214	217
19	Corrèze	155	150	151	152
2A	Corse-du-Sud	181	180	172	185
2B	Haute-Corse	267	275	267	275
21	Côte-d'Or	293	301	303	305
22	Côtes-d'Armor	238	249	265	276
23	Creuse	45	49	53	51
24	Dordogne	226	222	233	233
25	Doubs	358	367	374	425
26	Drôme	303	314	315	316
27	Eure	239	253	266	275
28	Eure-et-Loir	228	233	233	232
29	Finistère	431	438	441	440
30	Gard	643	674	674	670
31	Haute-Garonne	732	736	749	765
32	Gers	60	62	64	63
33	Gironde	1 796	1 823	1 841	1 838
34	Hérault	667	686	682	696
35	Ille-et-Vilaine	618	623	630	627
36	Indre	130	134	138	125
37	Indre-et-Loire	308	313	323	321
38	Isère	736	759	766	790
39	Jura	87	89	91	90
40	Landes	302	305	302	296
41	Loir-et-Cher	199	206	210	205
42	Loire	534	525	512	530
43	Haute-Loire	92	95	100	97
44	Loire-Atlantique	732	765	755	765
45	Loiret	437	450	463	449
46	Lot	59	64	66	68
47	Lot-et-Garonne	198	205	207	209
48	Lozère	8	9	7	7
49	Maine-et-Loire	441	461	479	477
50	Manche	229	235	251	259

N°	Département	2007	2008	2009	2010
51	Marne	347	346	360	379
52	Haute-Marne	112	112	117	115
53	Mayenne	107	111	111	114
54	Meurthe-et-Moselle	492	506	503	505
55	Meuse	59	63	65	63
56	Morbihan	296	311	316	319
57	Moselle	627	640	641	647
58	Nièvre	152	154	153	151
59	Nord	1 932	2024	2 065	2 117
60	Oise	563	559	542	547
61	Orne	80	81	90	91
62	Pas-de-Calais	992	1 082	1 122	1 136
63	Puy-de-Dôme	421	433	440	441
64	Pyrénées-Atlantiques	449	451	459	465
65	Hautes-Pyrénées	153	166	175	173
66	Pyrénées-Orientales	251	273	272	256
67	Bas-Rhin	591	613	624	622
68	Haut-Rhin	351	367	375	401
69	Rhône	1 318	1 355	1 332	1 291
70	Haute-Saône	105	102	102	101
71	Saône-et-Loire	308	312	307	307
72	Sarthe	274	281	289	293
73	Savoie	418	435	444	438
74	Haute-Savoie	511	543	585	588
76	Seine-Maritime	825	845	886	902
77	Seine-et-Marne	1 151	1 212	1 267	1 287
78	Yvelines	1 242	1 273	1 312	1 245
79	Deux-Sèvres	214	218	220	216
80	Somme	373	380	386	385
81	Tarn	238	238	239	238
82	Tarn-et-Garonne	105	108	108	109
83	Var	905	954	966	957
84	Vaucluse	505	515	512	512
85	Vendée	232	248	262	268
86	Vienne	172	182	188	187
87	Haute-Vienne	211	217	215	211
88	Vosges	135	137	140	142
89	Yonne	234	238	239	242
90	Territoire-de-Belfort	122	125	125	123
91	Essonne	1 033	1 065	1 064	1 067
95	Val-d'Oise	1 037	1 050	1 016	1 040
971	Guadeloupe	287	NC	311	343
972	Martinique	262	NC	251	248
973	Guyane	192	200	201	205
974	La Réunion	613	662	853	861
	Total	38 236	39 227	40 095	40 302

Source : DGSCGC.

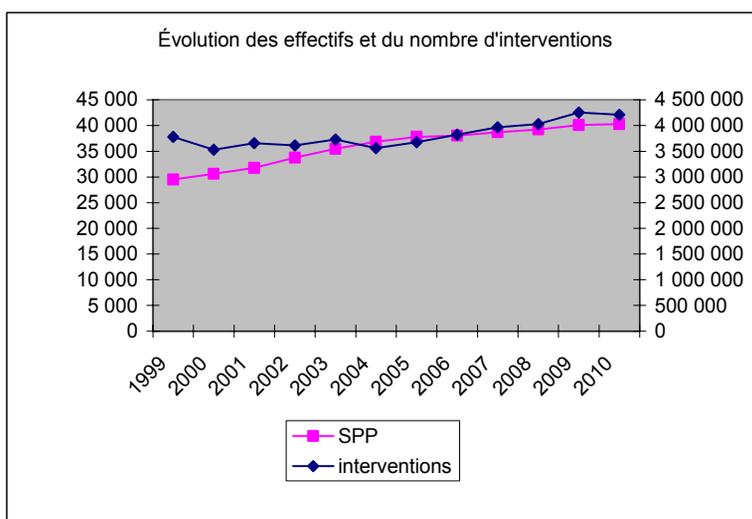
Le Rapporteur spécial note que son appel depuis 2008 à une pause dans les recrutements n'a pas été suivi d'effet. Alors que les services de l'État voient depuis plusieurs années leurs effectifs baisser, les SDIS continuent à augmenter leurs effectifs.

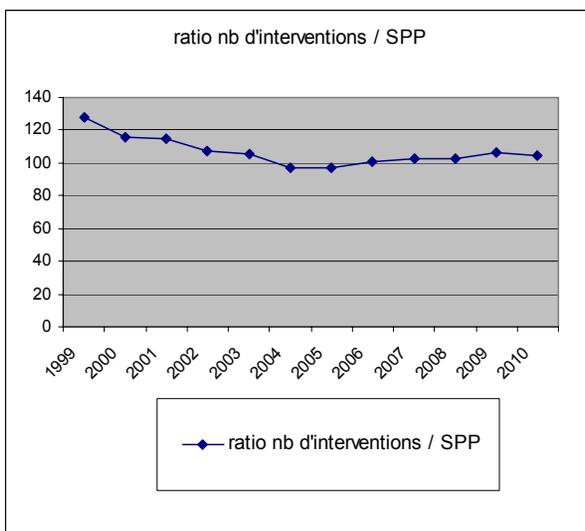
Il est très instructif de comparer cette augmentation continue des effectifs avec l'évolution du nombre des interventions. Le tableau et les graphiques qui suivent ont été construits à partir des données fournies par la DGSCGC. Ils

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 18 % en 12 ans. Alors qu'en 1999, on comptait 128 interventions par an par sapeur-pompier professionnel, en 2010 on en dénombre 104.**

**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
2010	40 302	0,52	4 210 100	- 0,94	104,5
Variation de 1999 à 2010 :		+ 36,64		+ 11,41	- 18,62





Comme il a été vu plus haut, depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des SDIS, leurs comptes ont augmenté de 58,89 %. En comparaison, le nombre d'interventions des sapeurs pompiers a augmenté de seulement 15,1 % au cours de la même période (et de 11,4 % depuis 1999).

2.- Une organisation du temps de travail à optimiser

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 serait urgent de généraliser le principe de la garde de 8 heures.** Il ne s'agit bien sûr nullement 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 tableau ci-après, constitué par le Rapporteur spécial à partir des éléments statistiques transmis par la DGSCGC montre la grande variété des modes de garde selon les départements. Ce tableau permet également de comparer les dépenses par habitant en fonction des départements.

N°	Département	Dépenses par habitant (en euros)	Modes de garde (en %)				
			24 h	12 h	10 h	8 h	Autre
1	Ain	75,30	0	28	0	0	72
2	Aisne	78,77	100	0	0	0	0
3	Allier	82,36	72	9	0	0	19
4	Alpes-de-Haute-Provence	80,56	5	12	0	0	83
5	Hautes-Alpes	62,08	17	83	0	0	0
6	Alpes-Maritimes	111,49	94	6	0	0	0
7	Ardèche	80,83	0	100	0	0	0
8	Ardennes	76,90	65	11	0	0	24
9	Ariège	57,51	0	16	69	15	0
10	Aube	49,84	80	20	0	0	0
11	Aude	73,22	32	18	0	50	0
12	Aveyron	56,26	18	81	0	1	0
13	Bouches-du-Rhône	129,36	60	25	10	0	5
14	Calvados	64,71	72	19	2	1	6
15	Cantal	79,44	60	40	0	0	0
16	Charente	76,43	70	0	0	0	30
17	Charente-Maritime	70,30	100	0	0	0	0
18	Cher	80,83	90	10	0	0	0
19	Corrèze	73,27	77	23	0	0	0
2A	Corse-du-Sud	140,52	77	23	0	0	0
2B	Haute-Corse	142,15	100	0	0	0	0
21	Côte-d'Or	69,98	99	1	0	0	0
22	Côtes-d'Armor	55,18	68	32	0	0	0
23	Creuse	81,71	90	10	0	0	0
24	Dordogne	70,61	42	22	0	0	36
25	Doubs	90,77	72	19	2	1	6
26	Drôme	79,61	62	8	0	0	30
27	Eure	64,01	33	67	0	0	0
28	Eure-et-Loir	73,16	0	0	0	0	100
29	Finistère	60,96	89	11	0	0	0
30	Gard	116,47	6	94	0	0	0
31	Haute-Garonne	68,55	100	0	0	0	0
32	Gers	82,70	43	57	0	0	0
33	Gironde	107,97	0	92	8	0	0
34	Hérault	70,60	95	5	0	0	0
35	Ille-et-Vilaine	66,41	72	21	1	2	3
36	Indre	62,82	93	0	0	7	0
37	Indre-et-Loire	66,25	96	4	0	0	0
38	Isère	74,77	9	90	0	1	0
39	Jura	60,85	80	20	0	0	0
40	Landes	84,02	50	30	12	2	6
41	Loir-et-Cher	67,26	75	17	8	0	0
42	Loire	77,87	80	20	0	0	0
43	Haute-Loire	69,91	80	20	0	0	0
44	Loire-Atlantique	75,94	70	2	0	0	28
45	Loiret	70,10	94	3	0	3	0
46	Lot	74,70	72	28	0	0	0
47	Lot-et-Garonne	90,33	56	44	0	0	0

N°	Département	Dépenses par habitant (en euros)	Modes de garde (en %)				
			24 h	12 h	10 h	8 h	Autre
48	Lozère	66,35	0	0	0	0	0
49	Maine-et-Loire	65,60	100	0	0	0	0
50	Manche	64,00	50	50	0	0	0
51	Marne	66,89	91	9	0	0	0
52	Haute-Marne	77,92	92	0	8	0	0
53	Mayenne	53,06	54	46	0	0	0
54	Meurthe-et-Moselle	69,45	94	6	0	0	0
55	Meuse	83,42	51	49	0	0	0
56	Morbihan	59,98	78	10	9	3	0
57	Moselle	65,56	59	8	0	33	0
58	Nièvre	73,66	0	95	5	0	0
59	Nord	89,60	82	18	0	0	0
60	Oise	91,69	90	10	0	0	0
61	Orne	53,28	50	0	50	0	0
62	Pas-de-Calais	72,53	72	21	1	2	3
63	Puy-de-Dôme	79,70	62	38	0	0	0
64	Pyrénées-Atlantiques	83,63	60	40	0	0	0
65	Hautes-Pyrénées	77,57	0	28	0	0	72
66	Pyrénées-Orientales	81,95	53	35	0	0	12
67	Bas-Rhin	63,78	80	20	0	0	0
68	Haut-Rhin	66,58	86	11	3	0	0
69	Rhône	102,03	44	35	0	0	21
70	Haute-Saône	51,32	37	4	0	59	0
71	Saône-et-Loire	64,29	23	44	16	14	3
72	Sarthe	59,29	90	0	10	0	0
73	Savoie	101,24	86	14	0	0	0
74	Haute-Savoie	87,32	50	50	0	0	0
76	Seine-Maritime	69,41	86	14	0	0	0
77	Seine-et-Marne	104,94	100	0	0	0	0
78	Yvelines	86,00	78	17	0	0	5
79	Deux-Sèvres	75,87	92	8	0	0	0
80	Somme	79,11	90	10	0	0	0
81	Tarn	71,73	24	0	0	0	76
82	Tarn-et-Garonne	67,15	55	20	0	0	25
83	Var	91,53	95	5	0	0	0
84	Vaucluse	104,96	60	37	3	0	0
85	Vendée	53,23	64	3	3	0	31
86	Vienne	56,53	93	7	0	0	0
87	Haute-Vienne	60,17	92	8	0	0	0
88	Vosges	71,08	73	27	0	0	0
89	Yonne	83,08	67	0	33	0	0
90	Territoire-de-Belfort	109,16	83	17	0	0	0
91	Essonne	83,04	100	0	0	0	0
95	Val-d'Oise	101,39	84	6	6	0	3
971	Guadeloupe	88,10	100	0	0	0	0
972	Martinique	60,52	100	0	0	0	0
973	Guyane	111,80	89	11	0	0	0
974	Réunion	103,14	93	7	0	0	0
Moyennes		80,12	66	22	3	2	7

Source : DSGCC.

Au-delà de la grande variété des situations départementales retracée dans le tableau ci-dessus, ces statistiques, transmises au Rapporteur spécial par la DGSCGC, permettent cependant de corroborer le fait que les gardes de 24 heures apparaissent comme plus coûteuses.

En effet, si l'on ne considère que les neuf départements où le mode de garde est toujours organisé sur des périodes de 24 heures (taux à 100 %), la dépense moyenne par habitant est de **84,66 euros**. À l'inverse, en tenant compte uniquement des huit départements où le mode de garde de 24 heures n'est jamais (taux à 0 %) mis en œuvre, la dépense moyenne par habitant est de **76,54 euros** (la moyenne nationale est de 80,12 euros par habitant).

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.

Le Rapporteur spécial conçoit évidemment que la question du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels (SPP) soit un enjeu politique très fort pour les départements. Ainsi, de nombreux élus ont demandé que le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des SPP ne soit pas modifié, malgré quelques fragilités potentielles. En effet, toute modification du régime de travail des SPP aurait inévitablement des conséquences sur leur disponibilité opérationnelle et donc, in fine, sur les effectifs, **dont tout accroissement aurait un impact financier non négligeable.**

Pour autant, le travail des sapeurs-pompiers doit respecter les prescriptions minimales, européennes et nationales, précisées par la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), tant en termes de santé au travail que de durée du travail, **sous peine d'une censure du juge qui obligerait à revoir complètement l'organisation opérationnelle actuelle des SDIS.**

Après l'échec, en 2009, d'un projet de révision de la directive 2003/88/CE sur le temps de travail, la Commission européenne a lancé, en mars 2010, une procédure de consultation des partenaires sociaux au niveau européen sur l'opportunité d'une réforme de cette directive.

Une des options de travail consiste en une révision ciblée, axée notamment sur la question du temps de garde, qui offrirait le moyen de reconnaître la spécificité de ces temps de garde qui ne peuvent être considérés dans leur totalité comme du temps de travail du fait des plages d'inaction qu'ils contiennent. Si

cette voie était suivie, cela permettrait de sécuriser la réglementation française appliquée aux SPP. **À défaut, une révision des textes réglementaires précités s'avérerait sans doute nécessaire.**

Dans cette perspective, le Rapporteur spécial maintient que **sous peine d'une explosion des dépenses, le régime de garde de 24 heures doit être aménagé.**

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.

Le Rapporteur spécial estime par ailleurs qu'une des conséquences du rythme de travail actuel est l'essor continu des demandes de formation dont le coût est loin d'être négligeable : 100,9 millions d'euros en 2010, contre 99,9 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.- Maîtrise des coûts salariaux : le Gouvernement en appui des collectivités territoriales

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 2010 à **49 119 euros** (67 770 euros pour les officiers, 48 079 euros pour les sous-officiers et 41 510 euros pour les sapeurs et caporaux).

Avec 174 colonels et 498 lieutenants-colonels sur un total de 39 743 sapeurs-pompiers professionnels (hors services de santé), la proportion est de pratiquement 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 2010

(en euros)

Grades	Effectifs 2010	Coût salarial annuel moyen *	Charges annuelles moyennes	Coût annuel moyen	Rappel chiffres LFI 2011
Colonel	174	51 690	52 530	104 220	103 700
Lieutenant-colonel	498	45 160	45 890	91 050	90 600
Commandant	906	42 150	42 830	84 980	84 550
Capitaine	1 525	35 120	35 680	70 800	70 450
Lieutenant	1 596	30 110	30 590	60 700	60 400
Major	2 213	27 590	28 040	55 630	55 350
Total officiers	6 912				
Adjudant	7 005	25 100	25 500	50 600	50 350
Sergent	11 400	23 080	23 450	46 530	46 300
Total sous-officiers	18 405				
Caporal et sapeur	14 426	20 590	20 920	41 510	41 300
Total général	39 743				

Source : DGSCGC.

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.

En ce qui concerne les réformes envisagées concernant le statut et les conditions d'emplois des sapeurs-pompiers professionnels Plusieurs sujets méritent d'être relevés.

- Réforme de la filière

La transposition du nouvel espace statutaire de la catégorie B à la filière des sapeurs-pompiers professionnels et le discours prononcé le 17 mars 2011 lors de l'inauguration de l'ENSOSP par le Président de la République ont fourni l'occasion au ministère de l'Intérieur, appuyé par les divers représentants de la profession et en étroite collaboration avec l'assemblée des départements de France, d'initier une refonte de l'ensemble de la filière, pour donner suite notamment au rapport de 2009 adopté par le conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

* Calculé sur la base de l'indice majoré afférent à l'avant-dernier échelon de chaque grade.

Les trois catégories de fonctionnaires sont concernées, avec un accent particulier mis sur les catégories B et C, les catégories A et A+ étant directement concernés par la réforme en cours sur les emplois supérieurs de direction. Deux principes guident cette démarche : un rapprochement du droit commun de la fonction publique territoriale, ainsi qu'une approche globale et dynamique visant l'amélioration de l'attractivité de la filière.

Un protocole d'accord relatif à la réforme de la filière des sapeurs-pompiers professionnels a été signé le 23 septembre 2011 entre les représentants de la « *Dynamique des acteurs de la sécurité civile* » (Syndicat national des sapeurs-pompiers professionnels et des agents administratifs et techniques des SDIS de France, Union nationale des syndicats autonomes, Force ouvrière, Avenir-secours et Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France) et le ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration au nom du Gouvernement.

Depuis l'adoption du rapport *Formation spécialisée n° 3 du 4 février 2009* (FS3), un certain nombre de partenaires sociaux demandent sa stricte application : il consiste notamment à proposer le passage des adjudants et de certains sergents en catégorie B, et celui des lieutenants en catégorie A.

Une évaluation a conduit l'assemblée des départements de France à ne pas souhaiter la mise en œuvre des conclusions du rapport FS3, en raison de leurs impacts budgétaires.

Il a été indiqué au Rapporteur spécial que les conclusions de ce rapport n'avaient pas été validées par le Gouvernement, à la fois pour des raisons de contraintes opérationnelles et par respect du contexte budgétaire contraint des collectivités locales (plus de 70 millions d'euros de coût de mise en œuvre par an).

L'administration a dernièrement transmis aux organisations syndicales des propositions alternatives garantissant une prise en compte du contexte budgétaire dans lequel se trouvent la quasi-totalité des collectivités territoriales. Ces nouvelles propositions offriraient la possibilité, selon le ministère de l'Intérieur, aux sapeurs-pompiers d'être acteurs sur le déroulement de leur carrière. Le coût estimé de l'application de ce nouveau protocole est évalué par le ministère à moins de 20 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial se réjouit grandement de voir le Gouvernement accompagner les collectivités territoriales dans leur effort de maîtrise des dépenses des SDIS.

À ce jour, le travail des administrations centrales consiste à rédiger l'ensemble des décrets statutaires, conformément à la demande exprimée par le Président de la République lors de sa visite au congrès annuel des sapeurs pompiers à Nantes, le 24 septembre 2011.

Le processus de discussion des textes va pouvoir débuter dans le cadre institutionnel fixé, et dans le strict respect des différents organes consultatifs.

- Réforme des cadres d'emplois des infirmiers et infirmiers d'encadrement de sapeurs-pompiers professionnels

L'article 37 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique pose le principe de l'abandon de la catégorie active des infirmiers de la fonction publique hospitalière en contrepartie de leur accession à la catégorie A de la fonction publique.

Le ministère du Travail, de l'emploi et de la santé a mis en œuvre ce dispositif par décrets statutaires du 29 septembre 2010 au bénéfice des infirmiers hospitaliers. Un droit d'option a alors été ouvert qui a expiré le 31 mars dernier. Les résultats des choix opérés ne sont pas encore connus dans le détail, mais la tendance qui s'est dessinée traduit un choix dicté par l'âge des infirmiers : les plus jeunes optent pour le passage en catégorie A et les plus anciens pour le maintien en catégorie B.

L'application de cette réforme au cadre d'emplois de catégorie B des infirmiers de sapeurs-pompiers professionnels, inéluctable dans la mesure où à partir de septembre 2012 les diplômés d'infirmiers seront officiellement reconnus de niveau licence (protocole d'accord du 2 février 2010), n'apparaît pas aisée. Ceci, d'autant que ce cadre d'emplois est également concerné par la transposition du nouvel espace statutaire de la catégorie B.

Dès que les arbitrages gouvernementaux auront été rendus sur la réforme à mener, la DGSCGC les appliquera aux cadres d'emplois des 63 infirmiers d'encadrement et 170 infirmiers de sapeurs-pompiers professionnels, sachant que ces personnels continueront à bénéficier de la catégorie active en raison de leur qualité de sapeur-pompier.

- Réforme des retraites et pénibilité

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.

Le 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 n° 2005-372 du 20 avril 2005, pris en application de ces nouvelles dispositions législatives, définit la procédure applicable dans les SDIS, et 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 cinquième année d'application de ce dispositif, 25 sapeurs-pompiers ont bénéficié d'une affectation non opérationnelle, s'ajoutant aux 346 sapeurs-pompiers bénéficiant déjà de cette disposition, 1 a bénéficié d'un reclassement pour raison opérationnelle, 14 ont bénéficié d'un congé pour raison opérationnelle avec faculté d'exercer une activité privée, et 20 ont bénéficié d'un congé pour raison opérationnelle avec constitution de droits à pensions.

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

Il a été possible de préciser que les modalités de prélèvement des cotisations retraites du congé avec constitution de droits à pensions n'étaient pas assujetties aux cotisations supplémentaires afférentes à la prime de feu et à la bonification.

En revanche, la modification des textes concernant la seconde mesure n'a pu aboutir alors que **la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a entraîné pour les sapeurs-pompiers professionnels le report de l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite à 57 ans.**

Les décrets statutaires des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels devront être modifiés selon les dispositions 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, en lien avec la mise en œuvre du protocole du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.

- Emplois supérieurs de direction

Dans son discours prononcé le 17 mars 2011 lors de l'inauguration de l'ENSOSP, le Président de la République a rappelé tout l'intérêt qu'il attachait à l'aboutissement rapide du dossier relatif aux emplois supérieurs de direction des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

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

Les grandes lignes du projet de réforme envisagée sont dans ce contexte les suivantes :

– le DDISIS et le DDA continuent d'être choisis par le PCASDIS parmi une liste de candidats proposés par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises. 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 est introduite, notamment par l'occupation d'emplois fonctionnels créés spécifiquement au sein du ministère de l'intérieur – principalement au sein de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises ;

– les emplois de DDISIS et le DDA sont fonctionnalisés pour offrir au PCASDIS une liberté de choix mais aussi lui permettre, dans certains cas, de mettre fin à leur fonction. De même, l'État doit demeurer garant de la qualité des DDISIS et DDA. Il doit pouvoir éviter les carences et mettre fin aux fonctions dans certains cas ;

– le DDISIS est, dans son SDIS, à la fois le directeur de l'établissement public et le chef de corps. Le DDA est son adjoint pour l'exercice de chacune de ces fonctions ;

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

– une réflexion est menée sur les aspects indemnitaires et /ou judiciaires, afin de rendre plus attrayants les postes à haute responsabilité (1^{ère} catégorie et certains postes à l'État), ainsi que sur la structure et les modalités de gestion des personnels concernés.

Compte tenu de l'état d'avancement des travaux, une publication des textes dans le courant de l'année 2012 apparaît envisageable.

C.– LE PILOTAGE DE LA SÉCURITÉ CIVILE : DES PROGRÈS À CONFIRMER

1.– Le document de politique transversale : 1 milliard d'euros pour la sécurité civile

a) Les prémices d'une coordination interministérielle

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 2010		LFI 2011		PLF 2012	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
128	Coordination des moyens de secours	218,47	231,59	200,24	170,11	155,29	178,36
01	Préparation et gestion des crises	72,48	78,5	53,59	9,66	8,51	18,36
02	Coordination des acteurs de la sécurité civile	134,52	140,09	132,64	146,28	132,54	145,77
03	Soutien à la politique de sécurité civile	11,47	13	14,02	14,17	14,24	14,24
161	Intervention des services opérationnels	234,98	229,83	259,52	264,74	265,06	270,08
01	Participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts	89,59	84,12	93,19	90,39	54,93	57,73
02	Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres	56,23	56,76	55,77	56,6	90,3	94,8
03	Secours à personne par hélicoptère en milieux difficiles	35,62	35,55	57,29	64,2	58,41	60,13
04	Neutralisation des engins explosifs	37,63	37,49	35,49	35,78	43,43	39,43
05	Pilotage de la politique de sécurité civile	15,9	15,91	17,78	17,78	17,99	17,99
181	Prévention des risques	292,21	236,3	290,77	220,77	334,66	229,67
01	Prévention des risques technologiques et des pollutions	180,61	127,6	215,43	145,43	252,64	147,64
09	Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	292,21	17,53	13,1	13,1	18,49	18,5
10	Prévention des risques naturels et hydrauliques	94,71	91,17	62,24	62,24	63,53	63,54
170	Météorologie	167,73	167,73	176,62	176,62	184,97	184,5
01	Observation et prévision météorologiques	167,73	167,73	176,62	176,62	184,97	184,5
204	Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	15,69	37,17	21,3	21,3	27,2	27,2
16	Réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires	15,69	37,17	21,3	21,3	27,2	27,2
149	Forêt	33,98	36,66	36,25	40,92	45,67	52,09
04	Prévention des risques et protection de la forêt	33,98	36,66	36,25	40,92	45,67	52,09
205	Sécurité et affaires maritimes	8,56	9,06	11,57	13,75	11,93	12,67
01	Sécurité et sûreté maritimes	7,58	7,69	9,71	11,73	10,18	10,92
04	Action interministérielle de la mer	0,98	1,37	1,85	2,02	1,75	1,75
307	Administration territoriale	47,19	47,19	47,25	47,25	48,02	48,02
01	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	47,19	47,19	47,25	47,25	48,02	48,02
Total		1 018,81	995,54	1 043,51	955,47	1 072,33	1 002,59

AE = autorisations d'engagement

CP = crédits de paiement

Source : document de politique transversale Sécurité civile annexé au projet de loi de finances pour 2012.

Ainsi, un total de **plus d'un milliard d'euros** (1 072 millions en autorisations d'engagement et 1 003 millions d'euros en crédits de paiement en 2012) sont dépensés par les différents ministères (Intérieur, Écologie, Santé et Agriculture) en faveur de la sécurité civile. **Près de 652 millions d'euros en**

autorisations d'engagement sont gérés par les autres ministères pour la sécurité civile en plus des crédits gérés par la DGSCGC (les deux programmes de la mission *Sécurité civile*),

Comme le précise le document de politique transversale, plusieurs ministères contribuent de manière importante à la politique de sécurité civile. Ainsi, les services du ministère de l'Écologie tiennent un rôle central dans la prévention des risques naturels et technologiques. Il en est de même du ministère de la Santé pour les urgences sanitaires et du ministère de l'Agriculture pour la lutte précoce contre les feux de forêts. L'établissement public Météo-France est par ailleurs au centre du dispositif d'alerte en matière de risques d'origine météorologique.

La principale responsabilité de l'État est la coordination du dispositif de prévention et de lutte contre les incendies et autres risques naturels et technologiques, tant au niveau national, qu'au niveau zonal ou départemental.

À ce titre, la réorganisation de la direction de la Sécurité civile en direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises (cf. *supra*) devrait permettre une meilleure synergie opérationnelle entre la préparation des crises et la gestion des événements.

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

La DSC a largement 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 direction de la Sécurité civile 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 BMPM, dont les résultats sont présentés dans le document de politique transversale depuis le projet de loi de finances pour 2009.

Cette année, comme en 2010, 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 2010

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 2010, 90 % des appels ont été traités en moins de 2 minutes 32 secondes et ont fait l'objet d'une intervention en moins de 15 minutes. La durée moyenne de traitement d'un appel était de 1 minute 38 secondes ; le délai moyen d'intervention était de 14 minutes 15 secondes pour les secours à victime ou accidents de la circulation et de 17 minutes 56 secondes pour les interventions incendie. 97 % des feux de forêt ont été éteints avant qu'ils aient détruit plus de

5 hectares. Enfin, 6 % 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 2010, 3,97 % 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* : 22 % 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. **Le Rapporteur spécial regrette 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 11 mois), leur *Taux d'engagement sur intervention* (6 h 42 d'intervention sur 10 sont effectuées par des sapeurs pompiers volontaires), l'*Indice de fréquence des accidents du travail* (14,9 accidents pour 1 000 SPV) et la *Durée moyenne d'arrêt de travail* (24 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 80 euros, soit un euro de plus qu'en 2009. Le maximum est atteint dans les Haute-Corse avec un coût par habitant évalué à 142 euros, alors que dans l'Aube il s'élève à 50 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, 73 % 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* : 6 % 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 67 % des investissements prévus dans leurs budgets primitifs**. Ce taux est en augmentation par rapport à 2009 (+ 1 point). Cela signifie qu'un tiers des investissements prévus ne sont pas mis en œuvre. **Le Rapporteur spécial renouvelle son 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 approprié, 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.

2.– La coordination en matière de secours aux personnes

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, le référentiel commun sur l'organisation du secours à personne 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 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 et, à la suite du comité national de suivi du 25 janvier 2011, des propositions ont été formulées par la direction de la Sécurité civile et la DGOS et permettront de revaloriser le montant des carences en se basant principalement sur l'indice des prix à la consommation.

Un projet d'arrêté sera proposé à la Conférence nationale des services d'incendie et de secours qui devrait se réunir cet automne.

• **Conformément à la demande exprimée par le chef de l'État dans son discours du 29 septembre 2007**, un comité quadripartite sur le secours à personne a été institué et a été chargé 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.

Ces travaux ont abouti à la création d'un référentiel commun SAMU/SDIS refondant les principes et la pratique du secours à personne.

Ce référentiel a été diffusé le 26 juin 2008 à l'ensemble des services publics concernés pour une mise en œuvre immédiate, et a fait l'objet d'un arrêté interministériel le 24 avril 2009. Cet arrêté précise notamment les échéances 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 personne.

Dans ce cadre, il était prévu que l'ensemble des services publics concernés s'engage à adapter 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.

Afin de permettre une accélération de la signature des conventions, une clarification des points de divergence d'application du référentiel a été faite et des précisions ont été apportées sur les points suivants :

– l'intervention des SDIS pour indisponibilité ambulancière en intégrant le réexamen du montant de l'indemnisation ;

– les « départs réflexes ⁽¹⁾ » des moyens des SDIS si l'appel de la personne en détresse parvient au CRRA ;

– la mise à disposition de moyens des SDIS en appui logistique des SMUR dans le cadre d'une convention dont un modèle type sera proposé prochainement.

Au 17 juin 2011, 45 conventions bipartites SAMU/SDIS étaient signées, 16 étaient en cours d'élaboration dont environ une dizaine finalisées et prêtes à être signées. Par ailleurs, 17 départements ont choisi d'intégrer les préconisations du référentiel à leur ancienne convention tripartite. Huit départements rencontrent encore des difficultés liées principalement au financement de l'appui logistique SMUR, à la définition des lieux publics, des lieux protégés et des lieux privés (Paris et les départements de la petite couronne ne sont pas comptabilisés dans les réponses).

(1) Les départs réflexes sont de trois natures : la détresse vitale identifiée à l'appel, les interventions sur la voie publique ou dans les lieux publics et certaines circonstances de l'urgence.

Lors du comité national de suivi du référentiel qui s'est réuni le 25 janvier 2011, il a été décidé que la DGSCGC du ministère de l'Intérieur et la direction générale de l'offre de soins du ministère de la Santé interviendraient en commun dans les départements qui rencontrent encore des difficultés, comme cela a été fait fin 2010, pour le département de la Corrèze.

3.– 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.

La dimension nouvelle donnée par le Livre blanc à la protection de la population et du territoire se traduit, pour la DGSCGC par **quatre priorités** :

- Le renforcement de l'échelon zonal en matière de gestion interministérielle des crises

Le renforcement à l'échelon zonal autour du préfet de zone s'appuie sur les dispositions réglementaires découlant du Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale et sur trois décrets :

– décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone ;

– décret n° 2010-225 du 4 mars 2010 relatif aux préfets délégués pour la défense et la sécurité (PDDS), aux états-majors interministériels de zone (EMIZ), aux délégués de zone ;

– décret n° 2010-226 du 4 mars 2010 relatif à l'Outre-mer.

Les préfets de zone de défense et de sécurité voient leur positionnement au sein de l'administration territoriale renforcé et leur champ de compétences élargis 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.

Ils disposent à cette fin d'un état-major interministériel de zone (EMIZ) qui prépare et met en œuvre les mesures concourant à la sécurité nationale, notamment en matière de sécurité civile et de gestion de crise. Les EMIZ ont ainsi vocation à couvrir l'ensemble des missions dévolues au préfet de zone.

- Le renforcement des capacités de lutte face aux menaces NRBC-E

La sécurité civile dispose de 42 Cellules mobiles d'intervention radiologiques (CMIR), de 107 Cellules mobiles d'intervention chimiques (CMIC) et de 80 chaînes de décontamination de 1^{re} et 2^e génération.

Pilote du programme nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif (NRBC-E) du ministère de l'Intérieur, la DGSCGC a lancé différentes acquisitions dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) visant à renforcer sa réponse capacitaire face à un événement NRBC-E, intentionnel ou accidentel.

Afin d'augmenter et de compléter les capacités d'analyse pour l'ensemble du spectre des produits NRBC-E, la DGSCGC a lancé les travaux relatifs à **l'acquisition de véhicules de détection, d'identification et de prélèvement (VDIP)**, destinés à couvrir les 16 agglomérations prioritaires tout en servant d'éléments avancés au réseau national des laboratoires Biotox-Piratox. Son développement et son intégration sont terminés. Le déploiement a débuté en 2011 avec l'affectation d'un premier véhicule sur Paris, un second sur Metz début 2012 et s'échelonne jusqu'en 2013.

En 2012, 1 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement seront consacrés à l'acquisition d'un VDIP. Au total, c'est 10,15 millions d'euros qui auront été ouverts dans le cadre de la LOPPSI sur la période 2009-2013.

L'acquisition de nouvelles unités mobiles de décontamination (2^e génération), plus efficaces que celles actuellement en service, a pour objectif de tripler les capacités de décontamination sur le territoire. Le déploiement, engagé en 2010, s'élève à 22 unités affectées.

En 2012, 0,82 million d'euros seront consacrés à l'acquisition de 4 nouvelles unités.

Afin d'améliorer l'emploi conjoint de tous les acteurs du secours, de la sécurité, de la santé, de la défense et des transports, face à un événement NRBC-E, la direction de la sécurité civile a piloté un groupe de réflexion avec la direction générale de la Police nationale (DGPN), la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN), et les ministères de la Défense, de la Santé et de l'Écologie, visant à **la création d'un centre commun de formation et d'entraînement**.

Ce centre national, chargé de la réalisation de formations interministérielles, sera implanté sur le site de l'ENSOSP à Aix en Provence et sera ultérieurement complété par des centres d'entraînement zonaux, dans le but de limiter les déplacements de personnel et de favoriser la participation locale.

Les ministères se sont accordés sur une clé de répartition des contributions financières et en personnels, proportionnelle au nombre prévisionnel de stagiaires :

– 60 % pour le ministère de l'Intérieur (DGSCGC : 30 % ; DGPN : 15% ; DGGN : 15 %) ;

– 20 % pour le ministère de la Défense ;

– 20% pour le ministère de la Santé.

En 2012, 0,49 million d’euros seront nécessaires au lancement du projet, soit 0,29 million d’euros pour le ministère de l’Intérieur dont 0,15 million d’euros pour la mission *Sécurité civile*.

La procédure de signature, par le Conseil d’État, du décret de création de l’établissement public administratif, est en cours pour une ouverture prévue au second semestre 2011.

- La rénovation du Système d’alerte et d’information des populations (SAIP)

Le projet de modernisation de l’alerte et de l’information des populations repose sur la mise en place d’un dispositif d’alerte performant et résistant en remplacement de l’actuel Réseau National d’Alerte. Le système doit pouvoir être déclenché quel que soit le type de risque majeur.

Le SAIP est un dispositif de proximité à base de sirènes mises en réseau (État, collectivités locales, entreprises soumises à un plan particulier d’intervention) renforcé par d’autres moyens d’alerte. Une réflexion sur la doctrine ORSEC de l’alerte a conduit à désigner le système combinant l’alerte par sirène avec l’envoi de messages sur les téléphones mobiles sur une zone déterminée comme le plus efficace. En l’espèce, il s’agit de mobiliser un moyen d’alerte collectif atteignant indistinctement un grand nombre de personnes, complété par des moyens d’alerte et d’information touchant individuellement ces mêmes personnes. Le dispositif partenarial actuel élaboré avec les radios et télévisions du service public (Radio France et France Télévisions) est quant à lui maintenu.

Le SAIP a deux fonctions essentielles :

– fonction d’alerte : la population se met immédiatement à l’abri du danger et se porte à l’écoute de la radio ou de la télévision (action réflexe) ;

– fonction d’information : cette population se voit préciser les consignes de sécurité à suivre en urgence et donner des indications sur l’évolution de l’événement.

Un travail d’expression des besoins a été achevé au 1^{er} semestre 2011 par les préfetures, en lien avec les communes, les services départementaux d’incendie et de secours et les exploitants industriels (recensement des moyens d’alerte et d’information disponibles, estimation des compléments de couverture nécessaires). Ainsi, le SAIP sera à terme constitué d’un réseau de 5 650 sirènes, dont 2 061 nouvelles implantations, soit 3 886 communes couvertes par ce dispositif. Outre l’alerte diffusée sur les téléphones mobiles, dont les réseaux des opérateurs permettent de toucher très largement la population, le système utilisera des moyens d’information complémentaires, tels que les 500 automates d’appels

et les 3 213 panneaux à messages variables urbains recensés sur le territoire national.

Une série d'appels d'offre a été lancée au premier semestre 2011 (développement d'une interface de déclenchement de l'alerte, fourniture et mise en réseau de sirènes, service fourni par les opérateurs de téléphonie mobile et installation et maintien en conditions opérationnelles du système). Le déploiement de l'ensemble des équipements débutera en 2012. À ce titre 44,7 millions d'euros ont été engagés en 2011 pour permettre le lancement des marchés et 7,95 millions d'euros de crédits de paiement seront ouverts en 2012.

- La création d'un centre d'alerte spécifique au risque Tsunami dans le bassin méditerranéen

À la suite du tsunami de Sumatra du 26 décembre 2004 et de la conférence de Kobé, la commission océanographique intergouvernementale (COI) de l'UNESCO a été chargée par la communauté internationale de mettre en place un système d'alerte aux tsunamis dans chacun des bassins océaniques concernés. La France s'est engagée, à l'occasion des groupes intergouvernementaux de coordination du système d'alerte aux tsunamis pour l'Atlantique Nord-Est et la Méditerranée (GIC SATANEM) de Lisbonne (2007) et d'Athènes (2008), à développer un centre national d'alerte aux tsunamis pour l'Atlantique Nord-Est et la Méditerranée, à vocation régionale pour la Méditerranée occidentale.

Cet engagement est une réponse aux préconisations exprimées par notre collègue sénateur M. Rolland Courteau, dans son rapport sur l'évaluation et la prévention du risque du tsunami sur les côtes françaises en Métropole et Outre-mer, du 7 décembre 2007.

En mars 2009, à l'initiative du ministère de l'Écologie, et du ministère de l'Intérieur, le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), en liaison avec le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) et le Centre national de recherche scientifique (CNRS), s'est vu confier la mission de constitution puis d'exploitation d'un centre national d'alerte aux tsunamis pour la Méditerranée et l'Atlantique du nord-est, à vocation régionale pour la Méditerranée occidentale.

Une convention cadre entre les ministères et les établissements, entrée en vigueur le 22 septembre 2009, règle les modalités des contributions respectives au sein du projet. La DGSCGC prend en charge la moitié des coûts liés à l'investissement et au fonctionnement, le ministère chargé de l'Écologie assurant le reste du financement.

Le dispositif de détection de tsunamis et le centre d'alerte afférent seront opérationnels mi-2012 et permettront, en s'appuyant sur des réseaux de marégraphes, de sismographes et de tsunamimètres :

– d’alerter, dans les quinze minutes qui suivent un événement sismique potentiellement tsunamigène en Atlantique Nord-Est ou en Méditerranée occidentale, les autorités de sécurité civile françaises en donnant les paramètres de l’événement (dont heure d’arrivée et amplitude de la vague) ;

– d’informer dans le même délai de la survenue de l’événement, en tant que centre à vocation régionale, les centres d’alerte nationaux et régionaux étrangers ;

– de confirmer ou d’infirmier l’occurrence éventuelle d’un tsunami, analyse qui devrait être envoyée dans les vingt minutes suivantes.

Pour l’année 2012, 1,9 million d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement seront ouverts à ce titre. Les arbitrages relatifs au prochain budget triennal 2013-2015 arrêteront les crédits alloués après 2012, notamment pour le fonctionnement de centre.

*

* *

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 7 NOVEMBRE À 22 HEURES

(Application de l'article 120, alinéa 2, du Règlement)

M. le président Jérôme Cahuzac. Monsieur le ministre, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, suppléant le président de la Commission des lois et rapporteur pour avis, et moi-même sommes heureux de vous entendre sur les crédits de la mission « Sécurité civile » pour 2012. L'organisation sera celle que vous connaissez déjà, à ceci près que la Conférence des présidents a fixé un temps d'une heure et demie pour cette commission élargie.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, président, rapporteur pour avis de la Commission des lois pour la sécurité civile. Je souhaiterais tout d'abord rendre hommage aux hommes et femmes qui ont, au cours de ces derniers jours, combattu le feu dans l'île de la Réunion, et parmi lesquels on dénombrait 51 blessés vendredi dernier.

Je me félicite de la réorganisation récente du ministère et de la création d'une direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, mieux à même de porter un regard d'ensemble sur un champ d'action très vaste. La diversité et la complexité croissante des missions de sécurité civile justifient en effet pleinement cette mesure.

Le budget pour 2012 est un budget de stabilité et de rigueur. De celle-ci, imposée par la situation budgétaire du pays, témoigne l'amendement déposé par le Gouvernement, qui réduit de 11,7 millions d'euros le budget global de la mission, sans pour autant interdire la poursuite de projets importants qui devraient permettre à terme une rationalisation encore plus poussée de la sécurité civile française. Je citerai, à titre d'exemple, la poursuite du déploiement d'ANTARES, ou encore de la refondation du service de déminage, une activité dont l'importance est souvent sous-estimée.

En tant que rapporteur pour avis de la Commission des lois, mon propos n'est pas d'émettre un jugement d'ensemble d'ordre financier et technique, mais plutôt de me pencher sur certains aspects particuliers, notamment sur les questions de gouvernance et de répartition des rôles au sein de l'ensemble complexe d'actions publiques qui constituent la sécurité civile.

Ainsi, monsieur le ministre, je souhaiterais tout d'abord que vous nous précisez la répartition des rôles, en matière de gouvernance des services départementaux d'incendie et de secours, entre les conseils d'administration de ces derniers, les CASDIS, les présidents de conseils généraux et les préfets. Sait-on toujours qui décide ? N'observe-t-on pas parfois des « conflits de juridiction » ?

Dans le même ordre d'idées, pourriez-vous nous dire où en sont les relations entre l'Assemblée des départements de France et la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises ?

Toujours en matière de gouvernance, la manifestation du jeudi 3 novembre semblait révéler des divergences entre les différents organismes représentant les personnels des SDIS. Pourriez-vous nous préciser l'état du dialogue social, et plus précisément l'articulation entre le ministère d'une part, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers et les syndicats d'autre part ?

Par ailleurs, j'ai entendu, au cours des auditions que j'ai menées pour préparer cet avis, des critiques concernant l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, qui est principalement financée par les collectivités territoriales. Pouvez-vous, monsieur le ministre, faire le point sur cette question ?

L'explosion des secours à la personne, notamment en zone rurale, phénomène apparemment aggravé par la désertification médicale, semble aujourd'hui peser lourdement sur les moyens financiers des SDIS. Quelle est votre position sur le financement de ces structures ?

La polyvalence des moyens aériens, hélicoptères comme avions, a été plusieurs fois évoquée au cours des auditions comme un moyen intéressant de rationalisation des moyens. Pourriez-vous nous renseigner sur l'état d'avancement de ce dossier ?

Sur un sujet voisin, pourriez-vous nous informer de l'état des réflexions conduites sur la modernisation des moyens aériens de lutte contre les feux de forêts ?

Enfin, l'adoption de la loi du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires a fait, comme vous le savez, l'objet d'un large consensus politique au sein des deux assemblées. Je salue à ce propos votre implication et celle de vos services, notamment de la direction de la sécurité civile, dans l'adoption de ce qui était à l'origine une proposition de loi, dont vous aviez alors salué la qualité juridique. Pourriez-vous nous communiquer le calendrier de publication des décrets d'application prévus par ce texte et, plus généralement, nous informer de l'état d'avancement de sa mise en œuvre ?

M. Georges Ginesta, *rapporteur spécial*. Je tiens tout d'abord, monsieur le ministre, à saluer vos efforts 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 pour leur taux de réponse exceptionnel au questionnaire budgétaire, qui a atteint cette année les 100 % !

À ce sujet, je veux d'abord souligner que la mesure de la révision générale des politiques publiques relative à l'optimisation de l'organisation et du fonctionnement de la direction de la sécurité civile, la DSC, a pris effet le 7 septembre dernier, avec la création de la direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises, la DGSCGC. Cette direction générale résulte de la réorganisation des services de la direction de la sécurité civile, de la suppression de la direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale, la DPPSN, et de la création d'un service du haut fonctionnaire de défense.

Je considère que cette réorganisation va dans le sens d'une meilleure gouvernance de la sécurité civile et devrait permettre une meilleure synergie opérationnelle entre la préparation aux crises et la gestion des événements.

La sécurité civile bénéficie d'un budget global de plus de 5,7 milliards d'euros, dont la charge est répartie entre l'État, à hauteur d'un milliard d'euros, et les collectivités territoriales, qui gèrent et financent les services départementaux d'incendie et de secours, à hauteur de 4,7 milliards d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit de porter les crédits de la mission « Sécurité civile » à 420,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 448,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Les crédits demandés en 2012 pour le programme « Intervention des services opérationnels » s'élèvent à 265,1 millions d'euros en autorisations d'engagement – en hausse de 2 % – et à 270,1 millions d'euros en crédits de paiement – en hausse également, de plus de 2 %. L'augmentation uniforme des crédits de ce programme masque cependant de grandes disparités entre les actions.

Ainsi, l'action « Participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts » connaît une diminution très importante de ses crédits en 2012 – moins 41,06 % en autorisations d'engagement et moins 36,14 % en crédits de paiement. À l'inverse, l'action « Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres » voit ses crédits fortement augmenter, de plus de 60 %, en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Sur le programme « Coordination des moyens de secours », les crédits demandés en 2012 s'élèvent à 155,3 millions d'euros en autorisations d'engagement – en forte baisse, de 22,45 % – et à 178,4 millions d'euros en crédits de paiement – en augmentation de 4,85 %. Les fortes variations observées sur l'action « Préparation et gestion des crises » – moins 84,12 % en autorisations d'engagement et plus 89,93 % en crédits de paiement – sont essentiellement dues à l'inscription de près de 9 millions d'euros de dépenses d'investissement pour financer le déploiement du système d'alerte et d'information de la population.

Au total, les évolutions constatées font apparaître une baisse très significative, de 8,6 % – soit de plus de 39 millions d'euros –, des autorisations d'engagement des deux programmes de la mission et une hausse de 3,1 % – soit de 13,6 millions d'euros – des crédits de paiement. J'y vois le signe d'une maîtrise des coûts permettant à la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises de contribuer à la réduction du déficit budgétaire.

L'État devrait, en outre, dépenser plus de 652 millions d'euros pour la sécurité civile dans les crédits des autres ministères.

En ce qui concerne les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours, il apparaît que ces dernières ont connu une augmentation limitée à l'inflation en 2010 : près de 4,7 milliards d'euros ont ainsi été dépensés par les SDIS, selon leurs comptes de gestion pour 2010, ce qui représente une augmentation de 1,5 % par rapport à 2009. Je me réjouis de voir enfin mes appels à la modération des dépenses en passe d'être entendus.

En 2010, les effectifs des SDIS s'élevaient à 40 302 sapeurs-pompiers professionnels, y compris les services de santé et de secours médical, contre 40 095 en 2009, soit une augmentation de 207 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 8 375 et le bataillon de marins pompiers de Marseille bénéficie d'un plafond d'emplois de 2 480 équivalents temps plein.

Les comptes de gestion 2010 montrent qu'en moyenne nationale les dépenses des SDIS représentent un coût de 80 euros par habitant, en légère augmentation par rapport à 2009 – 79 euros.

À ce titre, la transposition du nouvel espace statutaire de la catégorie B à la filière des sapeurs-pompiers professionnels est potentiellement source de dépenses supplémentaires – 70 millions d'euros par an – pour les SDIS. Au regard de ce coût, le ministère de l'intérieur a décidé de soutenir les élus locaux, responsables des SDIS, dans leur effort de maîtrise des

dépenses, en transmettant aux organisations syndicales des propositions alternatives garantissant une meilleure prise en compte du contexte budgétaire contraint des départements. Je salue l'effort d'accompagnement du Gouvernement à l'égard des collectivités pour favoriser une plus grande maîtrise des dépenses des SDIS. Ma première question a trait à ce sujet d'actualité : pouvez-vous, monsieur le ministre de l'intérieur, rappeler la position du Gouvernement sur cette réforme statutaire et en préciser les modalités d'application, notamment en termes de conséquences sur les dépenses des SDIS ? Je rappelle en effet que, depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des SDIS, les comptes de ces derniers ont augmenté de 58,9 %. Je souhaite donc que la modération constatée en 2010 se poursuive dans les années à venir.

Ma deuxième question concerne l'organisation des modes de garde dans les casernes. Depuis plusieurs années, vous le savez, je suis persuadé que l'organisation du temps de travail sur la base de gardes de vingt-quatre heures engendre des coûts supérieurs aux autres modes de garde sans que cela participe pour autant à un meilleur service rendu aux populations. De mon point de vue, il serait urgent de généraliser le principe de la garde de huit heures. Il ne s'agit bien sûr nullement 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 déficit 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.

Les éléments statistiques transmis par la DGSCGC montrent la grande variété des modes de garde selon les départements et confirment que les gardes de vingt-quatre heures sont plus coûteuses. En effet, dans les neuf départements où le mode de garde est toujours organisé sur des périodes de vingt-quatre heures, la dépense moyenne par habitant est de 84,66 euros. À l'inverse, dans les huit départements où le mode de garde de vingt-quatre heures n'est jamais mis en œuvre, la dépense moyenne par habitant est nettement moindre, de l'ordre de 76,54 euros. Je rappelle que la moyenne nationale est de 80,12 euros par habitant.

Je rappelle aussi que sur la base de gardes de vingt-quatre 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 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, pas plus que dans les autres textes réglementaires, que l'on doive faire des gardes de vingt-quatre heures ; au contraire, le décret de 2001 les considère comme l'exception.

Dans ces conditions, ne serait-il pas possible d'évoluer vers des régimes de garde plus souples de huit heures, correspondant mieux à la sollicitation opérationnelle tout au long de la journée et permettant une présence plus fréquente des sapeurs-pompiers professionnels sur leur lieu de travail ?

Enfin, 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 l'achat groupé. Que prévoit le Gouvernement pour favoriser les actions en ce domaine et, d'une manière générale, quelles sont les mesures envisagées pour une meilleure rationalisation des charges ?

M. le président Jérôme Cahuzac. Le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle suggère d'assurer le remboursement au coût réel des activités de transport de malades effectuées par les SDIS en cas de carence des ambulanciers privés. En effet, le montant du remboursement des transports de malades effectués par les SDIS est, depuis 2006, fixé à 105 euros. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous indiquer si ce montant sera réévalué prochainement et, si oui, dans quelle proportion ?

D'autre part, un amendement du Gouvernement vise à réduire de quelque 12 millions d'euros les crédits de la mission « Sécurité civile ». Quels sont les critères qui ont présidé au choix des postes de dépenses soumis à cette réduction ?

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Monsieur le président, le montant du remboursement des transports de malades effectués par les SDIS en cas d'indisponibilité des services privés sera revalorisé pour être porté à 112 euros.

Quant à l'effort de réduction des dépenses de 12 millions – 11,7 millions plus exactement – dont vous parlez, il se décompose de la façon suivante : sur le programme « Coordination des moyens de secours », le décalage du calendrier de déploiement du nouveau système d'alerte et d'information des populations génère 2,5 millions d'économies sur l'exercice ; sur le programme « Intervention des services opérationnels », des économies sont réalisées grâce à la suppression de l'acquisition d'un aéronef de coordination et de liaison – 4 millions –, à la suppression du solde des crédits d'acquisition d'un hélicoptère Dauphin remplacé par un hélicoptère EC 145 destiné aux Antilles, moins coûteux et plus adapté aux besoins, à une minoration de 1 million des achats de produits retardants pour lutter contre les feux de forêts et à une réduction de 0,2 million des crédits de fonctionnement de la direction générale.

Monsieur Morel-A-L'Huissier. La création de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, que vous avez saluée, a été motivée par une volonté de simplifier l'organisation du ministère de l'intérieur pour plus d'efficacité et moins de dépenses. De plus, il nous a semblé plus opérationnel de faire en sorte que la planification soit mise en œuvre par la structure même qui en fixe les modalités.

En matière de gestion des crises, nous n'avons pas de relations organiques avec l'Assemblée des départements de France pour la simple raison que celle-ci représente un ensemble de collectivités locales alors que les crises sont, le plus souvent, localisées, même si elles peuvent toucher plusieurs départements, voire plusieurs régions. Cela dit, l'ADF est un interlocuteur privilégié pour tout ce qui concerne l'organisation générale des services de secours en France et les relations s'organisent au sein de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, qui s'est notamment consacrée au programme « Ambition volontariat ».

S'agissant de la refonte de la filière des sapeurs-pompiers, des rencontres sont prévues avec l'ADF – je rencontrerai moi-même son président – afin de choisir les meilleures formules pour la profession. Nous sommes engagés dans cette réforme, monsieur Ginesta, avec les représentants de la dynamique des acteurs de la sécurité civile – c'est ainsi que se sont désignés les participants à cette concertation. Il y a quelques semaines, a été signé un protocole permettant de réorganiser la filière professionnelle, qui donne satisfaction à la plupart des organisations représentatives. Ce protocole, qui a d'ailleurs été élaboré sous l'égide de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers professionnels, n'aura qu'un effet limité sur le budget des SDIS : 25 millions d'euros sur cinq ans, soit un montant inférieur à celui que l'ADF semblait pouvoir accepter.

S'agissant de la gouvernance des SDIS, M. Morel-A-L'Huissier a posé la question des rapports entre le président du conseil général, le préfet et le président du CASDIS. J'imagine qu'il avait à l'esprit des réalités pratiques qui rendent compliquée l'application des textes, mais la gouvernance des SDIS est clairement définie par le code général des collectivités territoriales. Les SDIS sont des établissements publics qui, pour emploi, sont placés sous l'autorité du maire ou du préfet dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police. Le maire et le préfet disposent des moyens des SDIS pour assurer les missions de prévention. Ces services sont administrés par un conseil d'administration dans lequel le département a la majorité des trois cinquièmes. Le président du conseil général préside le conseil d'administration ou fait désigner l'un des membres du conseil général pour le présider, l'État ne disposant que d'une voix consultative. Globalement, j'ai le sentiment d'un équilibre qui assure une gouvernance satisfaisante, en particulier parce qu'elle garantit à la population un service de secours de très grande qualité.

L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers est encore jeune puisqu'elle a été créée il y a sept ans seulement, mais nous avons trouvé là un équilibre satisfaisant entre les collectivités départementales et l'État. Contrairement à ce que craignaient les collectivités, non seulement l'État ne se retire pas, mais il a maintenu son engagement budgétaire au niveau de 4,5 millions d'euros en section de fonctionnement et a porté son engagement à 5,2 millions d'euros pour le remboursement des emprunts en section d'investissement. L'École s'attache à ce que ses enseignements soient toujours adaptés aux besoins des secours. Trois audits sont ainsi en cours pour permettre, si besoin est, de réorienter le contenu pédagogique et la gouvernance de l'École.

La question des moyens aériens est effectivement très préoccupante. J'ai récemment constitué un groupe de travail pour y réfléchir et faire des propositions afin que des décisions soient prises avant la fin de l'année. Les appareils sont vieillissants – la moyenne d'âge est de vingt-cinq ans pour les Trackair et de quatorze ans pour les Canadair – et, même s'ils font l'objet d'une maintenance extrêmement attentive et sont toujours en état de fonctionnement, nous devons nous préoccuper de les remplacer, éventuellement par des avions différents d'ailleurs. Nous ne pourrions ainsi pas forcément obtenir de nouveaux Canadair, même si nous estimons que ce sont les plus adaptés. Je rendrai compte à vos commissions de l'état de nos réflexions sur ce sujet. J'ajoute que nous devons aussi réfléchir à l'emploi de moyens nouveaux qui n'étaient jusqu'à présent pas utilisés par la sécurité civile. Je pense aux drones pour un guet aérien efficace ou à des appareils à réaction, mais ce sont toujours des choix techniques complexes qui justifient les études actuellement en cours.

M. Ginesta a évoqué les fortes variations du budget. Elles sont notamment dues à la mise en place d'un nouveau service d'alerte et d'information de la population. L'année 2011 a été marquée par un premier effort qui s'est traduit par des dépenses plus importantes. Sept appels d'offres ont déjà été réalisés pour que ce service puisse disposer non seulement de nouvelles sirènes, mais aussi de moyens plus modernes de communication – affichages sur des panneaux lumineux de circulation et diffusion de messages par téléphone portable pour alerter très rapidement la population des zones menacées.

S'agissant de la mutualisation des achats, l'État ne peut que servir de catalyseur pour rendre les services qu'on lui demande puisque la compétence incombe aux services départementaux d'incendie et de secours. Cela étant, la mutualisation avance : en 2010, 450 ambulances ont ainsi été achetées par l'intermédiaire de l'UGAP, les SDIS ayant regroupé leurs commandes.

Quant au régime de garde des sapeurs-pompiers, selon l'avis technique qui prévaut au ministère de l'intérieur, le bon système est celui, qualifié de mixte, qui permet d'assurer un bon équilibre entre le jour et la nuit.

Enfin, s'agissant de la loi du 20 juillet 2011, à laquelle M. Morel-A-L'Huissier est d'autant plus attaché qu'elle porte son nom, tous les décrets d'application seront publiés avant la fin du mois de janvier.

M. Charles de La Verpillière. Un rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des SDIS paru en 2009 faisait état d'une croissance des dépenses peu soutenable dans le contexte actuel de crise des finances publiques : plus 48 % en sept ans. Les raisons de cette augmentation sont bien connues : explosion des secours à personne ; évolutions généreuses du statut des sapeurs-pompiers pas toujours concertées en amont avec les financeurs, notamment l'ADF, quoi que vous en disiez, monsieur le ministre ; exigences posées, en termes de délai d'intervention, par les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques – SDACR – et par les règlements opérationnels. Monsieur le ministre, qu'envisagez-vous de faire pour contenir cette évolution et faciliter le financement des SDIS ? Ne serait-il pas possible notamment de modifier la part respective que prennent les départements et les communes dans ce financement ? En moyenne, les départements financent en effet 56 % du budget des SDIS, contre 44 % donc pour les communes, sachant que dans mon département cette répartition est encore plus défavorable au département – 77 % du budget du SDIS de l'Ain est financé par le conseil général et 23 % par les communes. En outre, la part des communes en valeur relative ne fait que diminuer puisqu'elle est indexée uniquement sur l'inflation alors que les dépenses totales augmentent plus rapidement que celle-ci. Quelle est la position du Gouvernement sur ce point ?

Par ailleurs, que prévoyez-vous, monsieur le ministre, pour le Fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS dans le projet de budget pour 2012 et quelles priorités assignez-vous à ce fonds pour l'année prochaine ?

Enfin, pouvez-vous nous donner des informations sur le déploiement, en voie d'achèvement, du système ANTARES ?

M. Bernard Derosier. Les crédits affectés à la mission dont nous débattons sont de 400 millions d'euros alors que les collectivités participent à hauteur de 5 milliards d'euros au fonctionnement des services de sécurité civile, qui relève d'une mission régaliennne. Il y a là une anomalie à laquelle il faudra bien un jour mettre un terme.

Le programme triennal pour la période 2011-2013, adopté par le Parlement en 2010, faisait apparaître, pour l'année 2012, 375 millions d'euros en autorisations d'engagement et 403 millions d'euros en crédits de paiement. Or, ce projet de budget fait état de sommes différentes : 430,3 millions en autorisations d'engagement et 448,4 millions en crédits de paiement. Pourquoi cette différence ?

Pourquoi les crédits inscrits au titre 2 relatif aux dépenses de personnel diminuent-ils de 35 % entre 2010 et 2012 – 244,5 millions en 2010 contre 159,5 en 2012 ?

Comme en 2011, aucun crédit n'est prévu dans le programme 128, « Coordination des moyens de secours », pour financer les dépenses de personnel en cas de crise. Je suppose que vous allez me répondre, comme vos prédécesseurs, que vous attendez la crise pour procéder à des virements de crédits. Cela ne nous semble pas de bonne méthode ni gage de sincérité budgétaire !

Les récentes manifestations de sapeurs-pompiers professionnels dont a parlé Pierre Morel-A-L'Huissier sont dues au fait que la filière sapeurs-pompiers ne reçoit pas les réponses statutaires qu'elle est en droit d'attendre. Il y a deux ans, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale avait produit un rapport qui avait suscité l'intérêt de votre prédécesseur et du précédent directeur de la Sécurité civile. Quand la filière sapeurs-pompiers fera-t-elle l'objet de dispositions précises de la part de votre ministère ?

Après Georges Ginesta, j'évoquerai à mon tour le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle dont nous sommes co-auteurs avec Thierry Mariani, et qui va être complété par un rapport de la Cour des comptes sur les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours. Lorsque nous avons produit ce rapport, le Gouvernement l'a jugé fort intéressant. J'aimerais savoir si cet intérêt était de pure forme, car malgré l'optimisme dont vous faites preuve, monsieur le ministre, la gouvernance n'est pas satisfaisante et nous le soulignons dans ce rapport. Est-ce parce que la Fédération nationale des sapeurs-pompiers – qui ne regroupe d'ailleurs pas que des professionnels – est hostile aux conclusions de ce rapport que nos propositions n'ont toujours pas été suivies d'effet à ce jour ?

Je terminerai par une question que je suis malheureusement amené à reposer chaque année faute de voir le problème réglé. Les services départementaux d'incendie et de secours n'échappent pas à la règle selon laquelle les administrations sont tenues de compter dans leur personnel au moins 6 % de personnes handicapées. Comme on ne peut imaginer un sapeur-pompier professionnel handicapé, les personnes concernées ne peuvent occuper que des postes administratifs, dont le nombre est insuffisant. Cela pose un vrai problème, qui trouverait une solution si l'on exonérait de taxation les services départementaux n'atteignant pas le pourcentage voulu, comme c'est le cas des entreprises du secteur privé exerçant des métiers risqués.

M. Michel Hunault. Sous l'impulsion de notre rapporteur pour avis, Pierre Morel-A-L'Huissier, le Parlement a adopté une loi confortant le statut des sapeurs-pompiers volontaires. Comment les objectifs que nous avons unanimement définis vont-ils se traduire dans les crédits pour 2012 ?

À l'heure où de graves inondations touchent une de nos régions, j'appelle votre attention sur la nécessité d'inclure une cartographie des risques naturels dans tous les documents d'urbanisme opposables, même si, en théorie, une telle obligation existe déjà. Bien des drames pourraient être évités si, comme à la Faute-sur-Mer, des maisons n'étaient pas construites en zone inondable. Il faut se montrer intransigeant à l'égard de tels comportements.

Enfin, qu'en est-il de la réforme souvent évoquée du régime des catastrophes naturelles ? Allons-nous maintenir le dispositif actuel, qui a fait ses preuves ? Si on doit le remplacer, combien cela va-t-il coûter ? Un nouveau système serait-il plus efficace ?

M. André Gerin. La semaine dernière, les sapeurs-pompiers ont manifesté leur mécontentement.

Le 17 mars 2001, à Aix-en-Provence, lors de l'inauguration de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, l'ENSOSP, Nicolas Sarkozy s'était engagé à moderniser le statut des sapeurs-pompiers, comme le demandaient toutes les organisations syndicales. Six mois plus tard, le 13 septembre, l'engagement s'est traduit lors du 118^e congrès national de la profession par la signature d'un protocole d'accord relatif à la réforme de la filière des sapeurs-pompiers professionnels. Mais ce protocole a été signé avec quatre

organisations syndicales minoritaires et une association loi de 1901. Les premières représentent à peu près 39 % des voix au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ; quant à la seconde, la Fédération nationale, elle n'a pas vocation à participer aux négociations syndicales avec le Gouvernement. D'ailleurs, à quel titre est-elle associée et consultée ?

C'est dans ce contexte que les syndicats représentatifs ont quitté, le 20 septembre, une séance de travail du Conseil supérieur, dénonçant le déni de démocratie et le recul social que constitue ce protocole. Vous ne respectez pas la légitimité, issue des élections, des organisations syndicales représentatives. Vous préférez le lobbying. Et vous tentez d'imposer une réforme sans tenir compte de l'avis de la majorité syndicale.

L'enjeu porte sur les carrières et sur l'avenir de la filière : ainsi est-il créé un recrutement sans concours au grade de sapeur-pompier de deuxième classe, en plus du recrutement, par concours, au grade de sapeur-pompier de première classe. Le souhait de promouvoir les sapeurs-pompiers volontaires est louable mais ils disposent déjà d'un accès privilégié au concours, depuis 2001. Avec ce protocole, vous allez introduire des discriminations au sein du corps des sapeurs-pompiers professionnels, tant en matière de recrutement que de rémunérations, qui peuvent varier pour un même emploi, en particulier dans les catégories B et C.

Les sapeurs-pompiers professionnels ne sont pas les seuls à manifester leur mécontentement. Les présidents de conseil général les rejoignent, comme en témoigne la vive réaction de Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France, qui déplore que les exécutifs départementaux aient été eux aussi tenus à l'écart alors qu'ils sont les employeurs des personnels des SDIS et qu'ils financent les dépenses de ces services.

Monsieur le ministre, vous évoquez dans la présentation de votre budget les nécessaires synergies entre acteurs nationaux et locaux de la sécurité civile. Ce que vous proposez est louable et sympathique, mais il ne faudrait pas que cela se limite à un effet d'annonce. Je vous prendrai donc au mot : cela implique de remettre à plat la réforme, d'engager de vraies négociations avec les organisations syndicales représentatives, en association avec les conseils généraux, de façon à rétablir la démocratie sociale et syndicale. Les syndicats sont disponibles, et je sais que vous vous apprêtez à les recevoir.

M. Claude Guéant, *ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.* M. de la Verpillière a souligné l'augmentation sensible des dépenses des SDIS. Mais depuis trois ans, ces dépenses se sont stabilisées : elles n'évoluent pratiquement plus qu'au rythme de l'inflation. Ainsi, alors que leur progression avait été de 10 % en 2004 et de 9 % en 2005, elle a été de 0,7 % en 2006, de 2 % en 2007, de 6 % en 2008, de 4 % en 2009 et de 1,5 % en 2010.

Le déploiement du réseau ANTARES est désormais très largement avancé puisqu'on devrait, conformément aux prévisions, atteindre un taux de 65 % à la fin de l'année 2011. En ce qui concerne le Fonds d'aide à l'investissement, les crédits sont stables : les dépenses étaient de 21,4 millions d'euros en 2011, et la même somme est prévue en 2012. De même, les crédits consacrés à ANTARES seront à peu près identiques l'année prochaine, soit 23 millions d'euros.

Notre souci est d'éviter que le FAI ne soit consacré à des subventions d'investissements « tout venant » pour les services départementaux d'incendie et de secours : nous voulons que ces crédits aillent à des équipements structurants, dans le cadre d'une mise

en œuvre nationale de plans de secours, afin de financer des matériels rares ou susceptibles de favoriser des synergies entre les services départementaux.

Quant à la répartition des dépenses entre les communes et les départements, c'est-à-dire la fixation des contingents communaux, elle relève des conseils d'administration des SDIS. L'État peut donc difficilement modifier les modalités d'exercice de cette compétence.

M. Derosier regrette que le financement des services d'incendie et de secours soit à la charge des collectivités locales, mais après tout, c'est la loi !

S'agissant des filières des sapeurs-pompiers professionnels, j'ai été interrogé sur le délai de mise en œuvre de la réforme. L'intervention de M. Gerin a montré combien la question était complexe, mais – et j'insiste sur ce point – il y a eu une vraie négociation. Et contrairement à ce qui a été dit, l'Assemblée des départements de France y a été associée, puisqu'elle comptait un représentant permanent lorsque la concertation a été effectuée. Il est également inexact d'affirmer que les syndicats représentatifs n'ont pas été parties prenantes : le principal d'entre eux a signé le protocole.

La question est désormais de savoir ce que veulent les départements, qui financent les SDIS : dépenser 80 millions d'euros, ou seulement 25 millions ? L'État, dans cette affaire, n'est qu'un intercesseur auprès de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours – laquelle, monsieur de La Verpillière, est largement composée de représentants des départements, puisque quatorze conseillers généraux y siègent –, et il appartient aux collectivités de décider ce qu'elles veulent faire. De son côté, l'État juge les réformes esquissées par le protocole bienvenues pour la profession, non seulement du point de vue des intérêts légitimes des sapeurs-pompiers professionnels, mais aussi de celui de la qualité du service rendu à la population.

M. Derosier a également cru déceler une incohérence dans les chiffres. La LOPPSI 2009-2013 est strictement respectée, mais le plan de relance avait permis le financement anticipé de nouveaux hélicoptères pour l'outre-mer, après le rapatriement d'appareils vers des bases métropolitaines effectué conformément au Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Ce fait peut expliquer certains décalages.

Il est vrai qu'une question de principe se posait quant à l'emploi des handicapés parmi les sapeurs-pompiers. Toutefois, un certain nombre d'entre eux, bien qu'inaptes, sont affectés à des postes opérationnels, si bien qu'en octobre 2009, le ministre du budget et de la fonction publique a accepté un assouplissement de la règle en vigueur, consistant à considérer ces pompiers comme employés dans des fonctions réservées à des travailleurs handicapés.

M. Hunault a raison d'insister sur l'importance des plans de protection contre les risques naturels, notamment en zone maritime. On observe une augmentation régulière des dépenses liées à ces plans : en 2011, elles auront atteint 19,7 millions d'euros, dont les trois quarts couvertes par des crédits du ministère de l'environnement et du développement durable. En 2012 et 2013, l'élaboration des plans de protection sera une priorité absolue – lors de son déplacement sur les lieux de la tempête Xynthia, le Président de la République avait fixé pour accomplir ce travail un délai maximal de trois ans. Seront couvertes, en particulier, 303 communes identifiées comme prioritaires. Bien entendu, il faut absolument que ces plans puissent être incorporés dans les plans d'urbanisme. Les services de l'État y veilleront avec le plus grand soin.

M. Jean Proriot. La Direction générale de la sécurité civile – qui regroupe désormais non seulement la sécurité civile proprement dite, mais aussi son pilotage et notamment la coordination des acteurs – est désormais l’interlocuteur privilégié des SDIS. Elle définit donc la doctrine d’emploi de 250 000 sapeurs-pompiers civils et militaires, ainsi que leurs conditions de travail et de rémunération, et anime la politique nationale en faveur du volontariat des soldats du feu – une action qui se développe depuis plusieurs années.

Les sapeurs-pompiers volontaires sont 204 000, soit 80 % des effectifs. Ils ont librement choisi de consacrer, parallèlement à leur vie privée et professionnelle, une partie de leur temps à se former et à intervenir afin de porter secours et assistance à leurs compatriotes. Parmi eux, 55 % ont moins de 35 ans et 11 % sont des femmes ; 41 % travaillent dans le secteur privé, 33 % dans le secteur public. Le problème est de leur permettre de concilier activité professionnelle et volontariat, c’est-à-dire de les rendre disponibles pour des interventions grâce à des autorisations d’absence délivrées par leur employeur.

Des actions sont déjà menées auprès des entreprises pour les convaincre d’accepter d’engager des sapeurs-pompiers, qui peuvent contribuer à la sécurité de leurs établissements – ce sont en effet les premiers maillons de la chaîne de secours lors des interventions, ayant reçu la formation adéquate en matière de sécurité. Les entreprises peuvent ainsi bénéficier de quelques avantages – une réduction des primes d’assurance, par exemple.

Des conventions de disponibilité sont proposées aux employeurs publics et privés. Elles sont librement négociées pour s’assurer de la compatibilité de la disponibilité avec les nécessités du fonctionnement de l’entreprise comme de celui du service public. Pouvez-vous faire le point sur le nombre de signatures obtenues sur l’ensemble du territoire et sur les meilleures méthodes pour augmenter leur nombre ?

M. Jean-Luc Reitzer. Les SDIS, dont nous parlons beaucoup ce soir, sont confrontés à deux sortes de difficultés.

La première est d’ordre budgétaire. Pouvez-vous nous confirmer, monsieur le ministre, qu’il n’est pour l’instant pas question de revoir le mode de financement de ces services, afin de pérenniser leurs missions de sécurité civile, qui impliquent naturellement la gratuité des secours ?

La deuxième difficulté tient à la fragilité du volontariat : comme peuvent l’observer les élus locaux, les salariés ont du mal à se rendre disponibles, notamment en semaine, lorsque les interventions sont les plus nombreuses. Une solution pourrait être d’intervenir auprès des employeurs publics – l’État, les collectivités locales –, qui ne contribuent plus pour la plus grande part au volontariat alors que, jadis, beaucoup d’employés communaux étaient également sapeurs-pompiers volontaires.

Cette fragilité pourrait conduire, demain, à une diminution de la couverture opérationnelle ou à une augmentation du recrutement de sapeurs-pompiers professionnels, ce qui aggraverait encore les difficultés financières des SDIS.

Ne pourrait-on pas envisager d’accorder davantage de facilités aux employeurs publics qui rendent plus disponibles les sapeurs-pompiers volontaires ?

M. François Rochebloine. Je souhaite appeler votre attention sur les conséquences que pourrait avoir sur le statut des sapeurs-pompiers volontaires la directive 2003/88/CE, relative au temps de travail. Alors que le Parlement a eu à cœur de renforcer ce statut, la

réglementation européenne risque, à l'inverse, de lui porter un coup fatal en assimilant l'activité des pompiers à un travail salarié, avec encadrement du temps d'activité – prévoyant notamment onze heures consécutives de repos journalier – et versement d'un salaire. Cette directive semble méconnaître la façon dont est organisée en France, mais également dans d'autres pays européens, la chaîne de secours, qui s'appuie depuis toujours chez nous sur l'engagement volontaire.

L'assimilation à un travail salarié de l'activité des sapeurs-pompiers volontaires, si elle se confirmait par une révision de la législation en vigueur, engendrerait un coût certainement insupportable pour les collectivités territoriales. Elle conduirait inévitablement à une désorganisation de nos services de secours. Face à cette situation, quelle est la position du Gouvernement ? Comment peut-on faire valoir les spécificités du dispositif de secours français ? Comment conforter et encourager le volontariat ?

L'actualité ne cesse de nous rappeler l'importance et le rôle éminent joué par ces femmes et ces hommes qui, au péril de leur vie, se mettent au service de la collectivité et font face aux risques, comme cela a été le cas ce week-end dans le sud-est de la France. Nous avons d'ailleurs une pensée pour toutes les populations des communes qui viennent une nouvelle fois d'être frappées.

M. Christian Kert. Le rapport de Pierre Morel-A-L'Huissier précise que la stratégie de renouvellement de la flotte de bombardiers d'eau sera assortie d'un projet de modèle économique. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur ce que pourrait être ce modèle, ou est-il encore trop tôt ?

Depuis des années, on envisage le déplacement de la base aérienne de Marignane vers un autre lieu. Deux sites sont envisagés : celui de Nîmes ou, plus probablement, la base aérienne de Salon-de-Provence. Il y a quelques mois, vous m'avez indiqué qu'une mission travaillait sur ce projet. Où en est-on ?

M. Marc Le Fur. Comme le note dans son rapport notre collègue Ginesta, on assiste depuis 2005 à une réduction du nombre de sapeurs-pompiers volontaires. Cela suscite notre inquiétude, non seulement parce qu'ils assurent la sécurité dans la plus grande partie du monde rural, mais aussi parce qu'il y a là un modèle économique beaucoup plus avantageux, me semble-t-il, que celui des sapeurs-pompiers professionnels.

Une formule tend à se développer dans ma circonscription. Elle consiste, pour le centre de secours situé généralement dans le chef-lieu de canton, à accueillir des volontaires issus de communes éloignées, à leur verser une astreinte afin de s'assurer de leur présence sur place, et à rémunérer l'intervention quand celle-ci a lieu. Est-il possible de généraliser un tel système, susceptible d'attirer des volontaires ne résidant pas à proximité immédiate du centre de secours ?

D'autre part, comme vous l'avez indiqué, nous assistons depuis trois ou quatre ans à une stabilisation bienvenue des budgets des SDIS. La politique volontariste menée actuellement en matière de sécurité routière, outre qu'elle a entraîné un vrai progrès de civilisation, ne représente-t-elle pas également un facteur structurel de stabilisation de ces budgets, dans la mesure où les sapeurs-pompiers sont moins souvent amenés à intervenir sur la route ? Est-il possible de mesurer cet autre effet positif de la politique de sécurité routière ?

Mme Pascale Gruny. Georges Ginesta a appelé de ses vœux une meilleure organisation des sapeurs-pompiers professionnels et une optimisation de leurs heures de travail. La révision de la directive « temps de travail » ne pourrait-elle pas constituer une réponse ? Où en sont les travaux en ce domaine ?

Cela étant, je fais mienne la préoccupation exprimée par François Rochebloine au sujet du volontariat.

Mme Marie-Christine Dalloz. Dans les territoires ruraux, les sapeurs-pompiers volontaires assument l'essentiel de la mission de sécurité, à un coût relativement moins élevé que celui des professionnels. Or la préservation de ce réseau dépend à mon avis de deux facteurs essentiels.

Le premier est la disponibilité. Dans le Jura, nous avons travaillé à la mise en place du NGIA, le nouveau gestionnaire informatique de l'alerte, grâce au déploiement d'ANTARES, mais aussi à un logiciel permettant de trouver à tout moment des volontaires susceptibles d'armer un véhicule de secours. De même, la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires – PFR – représente une avancée incontestable.

Mais le deuxième facteur pose un réel problème : c'est l'état du casernement, parfois indigne. Il serait sans doute préférable d'y remédier plutôt que d'accorder une revalorisation des rémunérations que ne réclament pas les intéressés.

J'ai bien compris que le Fonds d'aide à l'investissement avait plutôt vocation à financer l'achat d'équipements spécifiques, mais il intervient sans cesse au bénéfice des mêmes gros centres de secours. Ne pourrait-on pas envisager de lancer une opération de soutien au bénéfice des départements ayant la volonté de mettre des locaux dignes à la disposition de leurs sapeurs-pompiers volontaires ?

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Fort légitimement, beaucoup d'intervenants ont dit leur intérêt pour les sapeurs-pompiers volontaires et souligné la place que ceux-ci tiennent dans notre dispositif de secours. Il est vrai que le volontariat est au cœur de notre système national de sécurité civile et que 80 % des 250 000 sapeurs-pompiers de France sont volontaires. Ensemble, ils réalisent 70 % des interventions effectuées sur l'ensemble du territoire. Dans ces conditions, tout le monde ne peut qu'avoir la volonté de maintenir un niveau de volontariat à la hauteur des besoins de notre pays.

Monsieur Le Fur, on ne constate plus de baisse du nombre de sapeurs-pompiers volontaires depuis deux ans : après une légère érosion observée dans le passé, les effectifs se sont stabilisés à 196 000 personnes.

Pour maintenir ce volontariat, au-delà des accords négociés avec les employeurs qu'a évoqués M. Proriol, le législateur a mis en place plusieurs outils. Le ministère a ainsi l'intention de mener en 2012 une campagne d'information et d'accompagnement des SDIS et des employeurs pour que le dispositif efficace et simple de la loi relative au mécénat, beaucoup plus favorable que les dispositifs d'exonération de charges, soit davantage utilisé.

Nous allons aussi poursuivre la promotion du label « employeur partenaire des sapeurs-pompiers », qui sera simplifié. Chacun se rend bien compte que, pour les entreprises, il constitue plus qu'un symbole : un élément de qualité, permettant à l'entreprise de se présenter comme citoyenne et d'améliorer son image auprès de ses clients.

D'autres initiatives sont prises. Vous avez évoqué, monsieur Le Fur, une action particulière au département des Côtes-d'Armor. Je précise d'emblée que, dans la mesure où elle n'est pas contraire à la loi, elle est autorisée.

Des efforts importants sont également menés auprès des jeunes. Je salue notamment ceux de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers, qui a beaucoup développé au sein des SDIS, avec un engagement très fort de ceux-ci, la formule des jeunes sapeurs-pompiers, consistant à faire en sorte que des jeunes s'engagent de façon précoce – et ceux qui le font sont généralement très enthousiastes.

Nous essayons aussi de mettre en valeur l'engagement des jeunes par des habilitations, ou en valorisant cet engagement dans leur cursus au sein de l'éducation nationale.

A par ailleurs été développée, dans le cadre de la filière du baccalauréat « sécurité », la branche sapeurs-pompiers ou sécurité civile, ce qui va également dans le bon sens.

Quant à la directive communautaire concernant le temps de travail, elle soulève en effet un problème qu'il convient de régler. L'un des points forts de la loi que vous avez votée sur la proposition de M. Morel-A-L'Huissier est précisément de faire reconnaître la spécificité des sapeurs-pompiers volontaires et de convaincre que leur existence est la condition de la préservation et de la qualité de notre service de secours.

Si cette directive s'appliquait telle quelle, il faudrait recruter 65 000 sapeurs-pompiers professionnels, ce qui entraînerait environ 2,5 milliards d'euros de dépenses supplémentaires pour les collectivités locales. Cela n'est guère envisageable. Mais il faut aussi prendre en compte le coût moral pour la nation : nous perdriions cette richesse extraordinaire que constitue l'engagement citoyen dans le secours de nos compatriotes.

La loi que vous avez votée a apporté beaucoup dans la définition du régime de travail des sapeurs-pompiers volontaires. Le Gouvernement est décidé à tout faire auprès de l'Union européenne pour que ceux-ci soient exclus de la directive sur le temps de travail. Nous ne sommes d'ailleurs pas le seul pays concerné et la Commission européenne considère plutôt favorablement notre position. Nous devons néanmoins rester prudents, même si nous pouvons être raisonnablement optimistes.

M. François Rochebloine. Dans quel délai le problème pourrait-il être réglé ?

M. Claude Guéant, *ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.* Dans le courant de l'année prochaine, je pense. Nous y travaillons très sérieusement.

Monsieur Reitzer, le Gouvernement n'a pas de projet de réforme concernant le financement des SDIS. Il est toujours compliqué de faire des évaluations globales, mais la satisfaction des usagers est le critère déterminant pour apprécier la façon dont un service fonctionne. Or les Français sont satisfaits des prestations des sapeurs-pompiers, même si peuvent parfois surgir des difficultés de fonctionnement.

Monsieur Kert, nous n'avons pas de projet de « modèle économique » différent pour l'exploitation des appareils aériens de sécurité civile, concernant en particulier la lutte contre les incendies de forêt – notamment pas de projet consistant, comme le pratiquent plusieurs pays, à louer des appareils pour la saison des feux au lieu de les acquérir en pleine propriété.

S'agissant de la relocalisation de la base de Marignane, une étude est en cours : je vous la communiquerai dès qu'elle sera remise. Cette base est notre base principale : elle est commode, dans la mesure où elle est bien située. Elle permet l'écopage presque immédiat des Canadair sur un plan d'eau calme. Mais un trafic civil se développe très vite sur place, ce qui commence à poser des problèmes de cohabitation avec les appareils de la sécurité civile.

Madame Dalloz, il est vrai que certains casernements ne sont pas la hauteur de ce que nous souhaiterions et de ce dont ont besoin les sapeurs-pompiers. Mais ce point est de la seule compétence des départements. J'imagine mal le FAI intervenir dans le domaine de l'immobilier – il ne l'a d'ailleurs jamais fait –, dans la mesure où l'on ne voit pas sur quels critères il pourrait le faire. Cela étant, ce fonds a aussi pour vocation d'apporter une réponse aux questions touchant à la nécessaire conciliation entre le caractère très local des interventions des SDIS et l'organisation nationale que nous avons à mettre en œuvre pour faire face aux risques qui se développent au-delà du territoire départemental.

M. le président Jérôme Cahuzac. Monsieur le ministre, je vous remercie.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 7 novembre 2011 à 21 heures), sur la mission Sécurité civile, la commission des Finances examine les crédits de cette mission.

Article 32 : Crédits du budget général – État B

*Conformément à l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** l'amendement II – 450 du Gouvernement.*

*La Commission **adopte** ensuite les crédits de la mission Sécurité civile **ainsi modifiés**, conformément à l'avis favorable de M. Georges Ginesta, Rapporteur spécial.*

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

Amendement n° II – 450 présenté par le Gouvernement

ARTICLE 32

État B

Mission « Sécurité civile »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Intervention des services opérationnels	0	9 200 000
Dont titre 2	0	0
Coordination des moyens de secours	0	2 500 000
TOTAUX	0	11 700 000
SOLDE		-11 700 000

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement a pour objet de modifier le plafond des crédits de la mission « Sécurité civile » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 au titre de la mise en œuvre du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011.

Il est proposé de réduire de 11,7 millions d'euros le montant des autorisations d'engagements (AE) et des crédits de paiement (CP) de cette mission. Cette diminution se décompose de la manière suivante :

– minoration de 2,5 millions d'euros des crédits du programme « Coordination des moyens de secours » correspondant à un décalage du calendrier de déploiement du nouveau système d'alerte et d'information des populations (SAIP) ;

– diminution de 9,2 millions d'euros des crédits du programme « Intervention des services opérationnels » qui conduit aux ajustements suivants dans les programmes pluriannuels :

. l'abandon du projet d'acquisition d'un aéronef de liaison et de coordination (4 millions d'euros) ;

. l'annulation du solde des crédits d'acquisition d'un hélicoptère Dauphin remplacé par un EC 145 moins coûteux et plus en adéquation avec les besoins (4 millions d'euros) ;

. la minoration des crédits destinés au financement du produit retardant contre les feux de forêt (1 million d'euros) grâce à la basse intensité des incendies au cours de l'été 2011 ;

. la réduction des crédits de fonctionnement de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (0,2 million d'euros).