

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 28

SÉCURITÉ CIVILE

Rapporteur spécial : M. Claude HAUT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
AVANT-PROPOS	7
I. UNE MISSION QUI S'INTÈGRE DANS UN CADRE PLUS LARGE	9
A. UN PÉRIMÈTRE DE LA MISSION MALHEUREUSEMENT TOUJOURS INCHANGÉ	9
1. <i>Une mission artificiellement divisée en deux programmes</i>	9
2. <i>La nécessité d'intégrer la mission « Sécurité civile » (500 millions d'euros de CP) dans un ensemble plus large</i>	9
B. UNE ARTICULATION AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUI DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE	10
1. <i>Le budget prévisionnel des SDIS pour 2008 représente plus de dix fois celui de la mission : 5,3 milliards d'euros</i>	10
2. <i>La poursuite regrettable de la baisse des crédits du fonds d'aide à l'investissement des SDIS : - 12,8 % en 2009</i>	11
3. <i>La mise en place des « indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours »</i>	14
II. DES CRÉDITS STABLES SUR LA PÉRIODE 2009 - 2011	15
A. UNE RÉDUCTION DE 38 % DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2009 QUI SIGNE UN « RETOUR À LA NORMALE »	15
1. <i>Le programme 161 « Intervention des services opérationnels »</i>	15
2. <i>Le programme 128 « Coordination des moyens de secours »</i>	16
3. <i>L'augmentation de 5 % des charges de personnel de la mission</i>	16
B. DES CRÉDITS GLOBALEMENT STABLES AUX ALENTOURS DE 450 MILLIONS D'EUROS JUSQU'EN 2011	17
III. L'ÉVOLUTION DES OBJECTIFS DE LA MISSION À MOYEN TERME	19
A. LES PRIORITÉS DE LA MISSION POUR L'ANNÉE 2009	19
1. <i>Une priorité fixée : la lutte contre les feux de forêts</i>	19
2. <i>Une priorité à fixer : la vente du site de Nainville-les-Roches</i>	19
B. LA DÉTERMINATION D'OBJECTIFS PLURIANNUELS POUR LA MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »	20
1. <i>Deux réformes issues de la révision générale des politiques publiques seront mises en œuvre au cours du cycle 2009 - 2011</i>	20
2. <i>D'autres objectifs pluriannuels ont été fixés, en lien avec le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale</i>	21
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	23
EXAMEN EN COMMISSION	25

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Votre rapporteur spécial rappelle que **la mission « Sécurité civile » ne contribue que marginalement à l'effort global de la France en matière de sécurité civile**. En effet, les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), qui ne rentrent pas, strictement, dans le champ de la mission « Sécurité civile », se sont élevées à 5,3 milliards d'euros en 2008, à comparer à un budget prévisionnel de la mission en 2009 inférieur à 500 millions d'euros.

2. Ce constat conduit votre rapporteur spécial à **regretter vivement la baisse continue des crédits du fonds d'aide à l'investissement des SDIS (- 12,8 % en 2009)**, censé matérialiser l'aide de l'Etat aux dépenses d'investissements des SDIS, actuellement largement prises en charge par les collectivités territoriales. En effet, **les SDIS sont demandeurs de davantage d'aides à l'investissement**, notamment pour la mise en place du réseau ANTARES. Les arguments présentés par l'Etat, selon lesquels les SDIS ne consomment pas la totalité des crédits du FAI **ne sont donc pas recevables** et ne sauraient justifier leur diminution. **Il convient au contraire de modifier les règles d'utilisation des crédits du FAI afin de faire en sorte qu'ils profitent réellement aux SDIS.**

3. En ce qui concerne les crédits de la mission, votre rapporteur spécial relève un « retour à la normale », après un budget 2008 caractérisé par une hausse des autorisations d'engagement, en raison de la **passation de nouveaux marchés pluriannuels de maintenance des aéronefs**, dont les derniers ont été conclus le 31 octobre 2008 et qui devraient produire 2 millions d'euros d'économies par an à partir de 2009.

4. Les **dépenses de personnel de la mission augmentent de 5 %**, parallèlement à un effectif en légère diminution (- 1,8 %). Cette évolution s'explique pour 60 % par l'augmentation des cotisations retraites et pour 40 % par l'évolution naturelle des rémunérations et par les modifications indiciaires.

5. La révision générale des politiques publiques (RGPP) a conduit à définir de nouvelles priorités pour la mission, dans le cadre notamment du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et de la programmation pluriannuelle pour les années 2009 à 2011. **Votre rapporteur spécial constate toutefois que les pistes envisagées pour intégrer la mission « Sécurité civile » au sein d'une mission plus large n'ont pas été suivies d'effets**. Le périmètre budgétaire de la mission reste donc particulièrement étroit et la division entre ses deux programmes très artificielle.

6. Lors de son contrôle sur pièces et sur place de l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) au printemps 2008, votre rapporteur spécial avait soulevé la **question des difficultés rencontrées dans le processus de cession de l'ancien site de l'ENSOSP, à Nainville-les-Roches¹**. Il apparaît, d'après les informations supplémentaires recueillies depuis lors, que le prix de vente du site se déprécie fortement parallèlement à des coûts de maintenance particulièrement élevés. **Il est donc fortement souhaitable que l'Agence France Domaine s'investisse afin de conclure rapidement, et à des conditions favorables, la cession de ce site.**

¹ Voir le rapport n° 484 (2007-2008) « L'ENSOSP : une délocalisation ambitieuse à parachever ».

AVANT-PROPOS

Votre rapporteur spécial tient tout d'abord à **féliciter les acteurs de la sécurité civile française**, notamment les sapeurs-pompiers, grâce auxquels la saison des feux de l'année 2007 a touché une superficie de 6.440 hectares, **inférieure au quart de la moyenne établie sur les dix dernières années**, d'après les informations transmises par la direction de la sécurité civile. Cette surface reste toutefois deux fois supérieure à celle touchée par les feux l'année précédente.

Il relève également **l'efficacité de la sécurité civile française, comme en témoignent une nouvelle fois, en 2008, ses nombreuses interventions à l'étranger** : mission d'évacuation de ressortissants du Tchad vers la France, *via* le Gabon, et mission d'aide humanitaire au Cameroun en février 2008, envoi d'un détachement en Inde suite au passage du cyclone Nargis en mai 2008, envoi d'un détachement médical en Chine suite au séisme du 12 mai 2008, mission aérienne de lutte contre les incendies de forêt en Grèce en juillet 2008 et envoi de matériels humanitaires en Géorgie suite au conflit armé avec la Russie.

Enfin, il se réjouit de disposer, pour l'évaluation des crédits de la mission « Sécurité civile », de **l'ensemble des réponses** aux questions transmises au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

I. UNE MISSION QUI S'INTÈGRE DANS UN CADRE PLUS LARGE

A. UN PÉRIMÈTRE DE LA MISSION MALHEUREUSEMENT TOUJOURS INCHANGÉ

1. Une mission artificiellement divisée en deux programmes

Aucun changement majeur de l'architecture de la mission n'est opéré dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009. Celle-ci reste composée de deux programmes : le programme 161 « Intervention des services opérationnels », qui rassemble les moyens propres de l'Etat en matière de sécurité civile, et le programme 128 « Coordination des moyens de secours », dont l'objectif est de coordonner les acteurs nationaux et locaux de sécurité civile. Votre commission des finances a déjà signalé à de multiples reprises **le caractère très artificiel de la séparation** entre ces deux programmes, qui, initialement, n'était pas prévue.

2. La nécessité d'intégrer la mission « Sécurité civile » (500 millions d'euros de CP) dans un ensemble plus large

Par ailleurs, **le périmètre budgétaire de la mission reste particulièrement étroit** puisque les crédits qu'elle rassemble sont inférieurs à 500 millions d'euros. Cela réduit d'autant la souplesse de gestion de ces crédits.

Votre commission des finances ne peut que **rappeler son souhait que la mission « Sécurité civile » soit par conséquent fondue dans une mission plus large.** Le rapprochement avec l'ancien ministère de l'écologie, un temps envisagé, a été remis en cause par la création d'un grand ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. A défaut, votre rapporteur spécial serait favorable à ce que la mission « Sécurité civile » soit intégrée à la mission « Sécurité », ce qui avait semble-t-il été envisagé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. La mission, ramenée à un cadre ministériel, serait ainsi plus facile à gérer.

Au-delà de la mission « Sécurité civile », **6 autres programmes participent à la politique de l'Etat en matière de sécurité civile.** Ces programmes font partie de 4 missions : « Ecologie, développement et aménagement durables », « Santé », « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » et « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Au total, **les crédits consacrés à la politique transversale de l'Etat s'élèvent en 2009 à 1 milliard d'euros en AE et 972 millions d'euros en CP.** Par rapport à 2008, le montant des AE est en baisse de 22 % et le montant des CP en hausse de 3,5 %. La baisse des AE de la politique transversale s'explique, essentiellement, par la baisse des AE de la mission « Sécurité civile », qui résulte elle-même de l'important contrat de maintenance qui a été passé en 2008.

B. UNE ARTICULATION AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUI DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

1. Le budget prévisionnel des SDIS pour 2008 représente plus de dix fois celui de la mission : 5,3 milliards d'euros

Les dépenses prévues pour 2008 aux budgets primitifs des SDIS s'élèvent au total à 5,3 milliards d'euros, ce qui représente une hausse de 6,15 % par rapport au total des budgets primitifs 2007. Cette hausse résulte autant des dépenses de fonctionnement (+ 6,74 %) que des dépenses d'investissement (+ 4,41 %). Votre rapporteur spécial relève toutefois que cette augmentation est moindre que l'année précédente, où l'on constatait des budgets primitifs pour 2007 en hausse de presque 20 % par rapport aux comptes administratifs pour 2006.

Les collectivités territoriales financent plus de 95 % des dépenses de fonctionnement des SDIS. La part relative des départements dans les recettes de fonctionnement des SDIS tend à s'accroître pour représenter en 2008 un peu plus de deux milliards d'euros, soit 53,4 % du total. Cette contribution représente près de 5 % des dépenses totales de fonctionnement des départements. Les contributions des communes sont désormais globalement stabilisées en valeur absolue et leur part relative diminue légèrement en conséquence, mais représente néanmoins en 2008 près d'1,7 milliard d'euros, soit 42,6 % des recettes de fonctionnement des SDIS. La part relative des départements augmente en parallèle, comme l'indique le tableau ci-après.

Les recettes de fonctionnement des SDIS

(en millions d'euros)

	2006		2007		2008	
	Montant	% total	Montant	% total	Montant	% total
Départements	1.867	48,7 %	1.997	52,6 %	2.133	53,4 %
Communes et EPCI	1.647	46,9 %	1.676	44,1 %	1.699	42,6 %
Autres recettes	156	4,2 %	125	3,3 %	159	4 %
Totaux	6.670	100 %	3.621	100 %	3.990	100 %

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

Les départements et communes contribuent, pour des montants moindres, aux investissements des SDIS (respectivement 40 millions d'euros et 15 millions d'euros en 2006). Mais ils participent également aux investissements de manière indirecte en permettant aux SDIS de dégager des excédents de section de fonctionnement, qui sont l'un des principaux modes de financement de la section d'investissement.

2. La poursuite regrettable de la baisse des crédits du fonds d'aide à l'investissement des SDIS : - 12,8 % en 2009

En 2008, le **Fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS¹** était doté de 28 millions d'euros en AE et en CP. Ce montant **baisse de 12,8 %** pour passer à 24,4 millions d'euros en AE et en CP en 2009.

Cette baisse est inférieure à celle constatée entre 2007 et 2008, qui s'élevait à près de 10 millions d'euros. Toutefois, le mouvement de diminution est continu et l'on constate, **en trois ans, une division par près de 3 des crédits du FAI.**

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

L'évolution des règles régissant le FAI

Le fonds d'aide à l'investissement (FAI) a fait l'objet de critiques émanant tant de la représentation nationale, du ministère de l'économie et des finances, que de la Cour des comptes, et qui tiennent pour l'essentiel aux modalités de répartition des crédits entre toutes les catégories d'équipements et de matériels nécessaires aux missions des SDIS. De fait, **il 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 donc eu pour objet de **réorienter l'utilisation du FAI vers le financement de moyens lourds et/ou structurants couvrant les risques majeurs** (moyens de commandement ou de coordination interdépartementaux ou interservices, mise en place de plates-formes communes d'appels d'urgence, équipements et adaptation des systèmes d'information et de communication des SDIS dans le cadre de la migration vers ANTARES¹), et d'encourager la mutualisation des acquisitions et de l'emploi des matériels. La répartition par catégories du FAI 2007 fait apparaître que ces orientations ont été prises en compte dans la mesure où les crédits du FAI ont été recentrés essentiellement sur deux catégories : les feux d'espaces naturels pour 40 % et les matériels de transmission et d'informatique pour 43%.

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

La répartition des crédits 2008 retrace cette évolution par rapport à 2007, et montre que les SDIS ont parfaitement pris en compte les orientations préconisées, puisque les crédits du fonds ont été attribués à 63,33 % aux transmissions et à l'informatique, dont 89,82 % ont été utilisés au financement des compléments nécessaires au raccordement à l'infrastructure ANTARES.

Toutefois, **cette circulaire ne représente qu'une étape dans la démarche entreprise en vue de l'amélioration des modalités d'attribution de ce fonds, qui nécessite une véritable réforme en profondeur.** Un projet de décret a été élaboré et modifie les articles réglementaires du code général des collectivités territoriales.

L'objectif principal de ce projet de décret est de **pleinement donner au FAI son rôle de levier d'orientation sur les investissements des SDIS.** Il permettra principalement à l'Etat d'imposer des priorités en dehors desquelles aucune aide à l'investissement ne serait consentie. Il permettra par ailleurs de recentrer l'action de l'Etat sur un nombre réduit de priorités, de donner aux acteurs une visibilité pluriannuelle compatible avec la réalisation des équipements structurants et, enfin, d'évaluer plus efficacement les résultats obtenus. Ce projet de décret, en cours de concertation, sera **soumis à la Conférence nationale des services d'incendie et de secours.**

Source : réponse aux questionnaires parlementaires envoyés par votre rapporteur spécial

¹ Le projet ANTARES vise à la création d'un réseau de communication partagée entre les SDIS et les services de police.

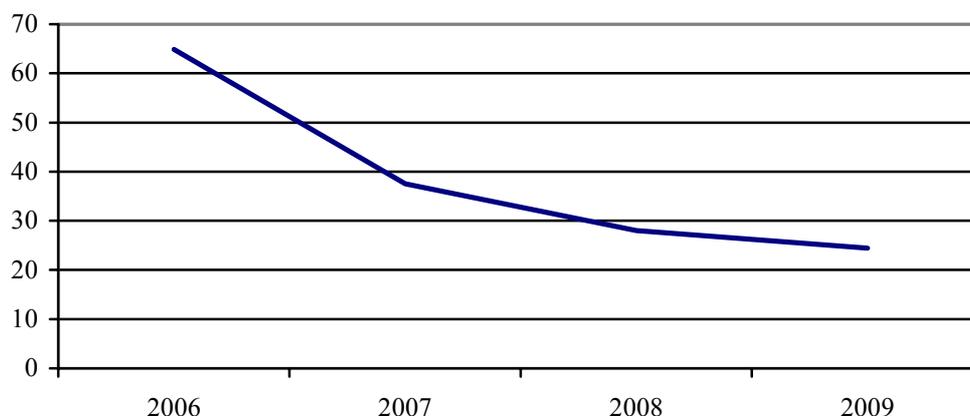
Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales indique ainsi que sur les 28 millions d'AE du FAI en 2008, seuls 14 millions avaient été consommés au 1^{er} septembre 2008 et que la responsabilité de cette sous-consommation incombait essentiellement aux SDIS eux-mêmes.

Votre rapporteur spécial **regrette vivement la diminution continue des crédits du FAI**. Il estime notamment que **les arguments développés par l'Etat, selon lesquels les crédits du FAI ne sont pas intégralement consommés, ne sont pas recevables et ne peuvent servir à justifier de nouvelles diminutions de crédits**. En effet, **les SDIS sont demandeurs de davantage d'aide aux investissements, notamment dans le cadre de la mise en place du réseau ANTARES**.

Ainsi, **il est impératif que la révision des dispositions réglementaires régissant le FAI vise principalement à permettre une amélioration de l'attribution des crédits du fonds**.

Evolution de la dotation en AE du Fonds d'aide à l'investissement des SDIS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances

Comme en 2008, une partie du FAI contribuera à la mise en place du dispositif d'interopérabilité ANTARES. Ce montant, de 10 millions d'euros en 2008, sera de 7,5 millions d'euros en 2009.

3. La mise en place des « indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours »

Au cours de l'année 2007 ont été mis en place au niveau national, et en association avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), des **indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours (INSIS)**. L'objectif de ces INSIS est d'améliorer la performance de l'ensemble des services d'incendie et de secours (y compris la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et le bataillon des marins-pompiers de Marseille) en permettant de mieux évaluer cette performance et d'étendre les bonnes pratiques constatées.

Seize des vingt indicateurs sont aujourd'hui disponibles et devront permettre, à partir de 2009, la mise en place d'une stratégie de la performance. A titre d'exemple, on peut citer parmi ces indicateurs : le délai moyen de traitement de l'alerte, le délai moyen d'intervention sur zone, le taux d'absentéisme santé ou encore la fidélisation des sapeurs-pompiers volontaires.

II. DES CRÉDITS STABLES SUR LA PÉRIODE 2009 - 2011

A. UNE RÉDUCTION DE 38 % DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2009 QUI SIGNE UN « RETOUR À LA NORMALE »

En 2009, la mission « Sécurité civile » regroupera **448,8 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement (AE)**, contre 728,8 millions d'euros en 2008, et **421,6 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, pour 415 millions d'euros l'année précédente. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, les crédits de la mission connaissent donc, en 2009, une **diminution de 38,4 % en AE et une augmentation de 1,6 % en CP**.

1. Le programme 161 « Intervention des services opérationnels »

L'importante diminution des AE se traduit par un « retour à la situation normale », après une hausse exceptionnelle en 2008, destinée à financer le renouvellement pour dix ans du contrat de maintenance des avions de la sécurité civile, dans le cadre du programme « Intervention des services opérationnels ». Le surcoût produit par ce contrat en 2008, par rapport à 2009, était de 340 millions d'euros en AE.

Votre rapporteur spécial se réjouit que la passation de ce nouveau contrat de maintenance ait été effectivement réalisée. En effet, les derniers lots concernés ont fait l'objet d'un contrat en date du 31 octobre 2008. L'augmentation de la durée de ces contrats de maintenance devrait permettre des économies importantes, de l'ordre de 2 millions d'euros par an à partir de l'année 2009.

Evolution des crédits des actions du programme entre 2008 et 2009

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	AE 2008	AE 2009	Evolution 2008 - 2009	CP 2008	CP 2009	Evolution 2008 - 2009
Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts	447,2	104,1	- 76,7 %	108,1	108,5	+ 0,4 %
Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	32	31,5	- 1,6 %	30,5	32,8	+ 7,5 %
Secours à personne par hélicoptère	51,2	93,2	+ 82 %	69,1	66,7	- 3,5 %
Neutralisation des engins explosifs	32,7	33,1	+ 1,2 %	31,5	34	+ 7,9 %
Total	563	262	- 53,5 %	239,3	241,9	+ 1,1 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009

2. Le programme 128 « Coordination des moyens de secours »

Le programme « Coordination des moyens de secours » a pour objectif d'identifier les risques et menaces potentiels, de planifier les secours et de coordonner l'intervention des différents intervenants. Ses crédits de paiement sont en légère augmentation, malgré la baisse de 874.000 euros des dépenses de personnel (conséquence d'une réduction de 33 ETPT), en raison d'une hausse des dépenses de fonctionnement.

Les dépenses liées à l'activité opérationnelle sont par nature très difficiles à prévoir à l'instar de celles relatives aux colonnes de renfort et aux crédits d'extrême urgence. En application de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, l'Etat prend en charge les dépenses afférentes à l'engagement des moyens publics et privés extérieurs au département lorsqu'ils ont été mobilisés par le représentant de l'Etat, notamment les colonnes de renfort. Aussi, sur la base de la consommation des trois dernières années, **la dotation des colonnes de renfort a été évaluée pour 2009 à 3,26 millions d'euros.**

Votre rapporteur spécial se félicite que cette dotation ait été réévaluée de 1,53 million d'euros. En effet, les estimations figurant dans les précédents projets annuels de performances étaient manifestement sous-budgétisées au regard des dépenses prévisibles.

Evolution des crédits des actions du programme entre 2008 et 2009

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	AE 2008	AE 2009	Evolution 2008 - 2009	CP 2008	CP 2009	Evolution 2008 - 2009
Préparation et gestion des crises	13,1	21,1	+ 61 %	13,1	18,4	+ 40,4 %
Coordination des acteurs de la sécurité civile	125,3	138,4	+ 10,4 %	135,3	134,3	- 0,8 %
Soutien à la politique de sécurité civile	27,4	27,3	- 0,4 %	27,4	26,9	- 1,7 %
Total	165,8	186,8	+ 12,6%	175,8	179,6	+ 2,1 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009

3. L'augmentation de 5 % des charges de personnel de la mission

Les effectifs de la mission sont en légère diminution en 2009 puisqu'ils s'élèvent à 2.517 équivalents temps plein travaillés (ETPT) contre 2.563 pour 2008, soit une **diminution de 1,8 %**. Ces emplois contribuent pour 82 % d'entre eux, soit 2.103 ETPT, au programme « Intervention des services

opérationnels ». Cependant la principale diminution, soit 33 ETPT, concerne le programme « Coordination des moyens de secours » en raison de la suppression de 6 emplois dans le cadre du schéma d'emplois et du transfert de 27 ETPT vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » dans le cadre du rattachement des missions de défense au Secrétariat général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Par ailleurs, ce programme financera, en 2009, 122 ETPT rémunérés par son opérateur, l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP).

Malgré cette diminution d'emplois, le **montant total des dépenses de personnel de la mission augmente de 5 %** entre la loi de finances initiale pour 2008 et le projet de loi de finances pour 2009. Cette évolution résulte pour 60 % de l'augmentation des cotisations retraite et pour 40 % de l'évolution des rémunérations et des modifications indiciaires. Votre rapporteur spécial rappelle toutefois qu'en 2008 un effort avait été fait pour **mettre fin aux surbudgétisations de la mission en matière de dépenses de personnel**. Il conviendra donc de s'assurer qu'une nouvelle dérive des dépenses de personnel n'est pas en cours.

B. DES CRÉDITS GLOBALEMENT STABLES AUX ALENTOURS DE 450 MILLIONS D'EUROS JUSQU'EN 2011

A la condition que la totalité de la flotte aéronautique actuelle reste opérationnelle sur la période, **la programmation pluriannuelle de la mission sera caractérisée par une relative stabilité en crédits de paiement**. En effet, l'année 2009 marquera la fin de plusieurs programmes aéronautiques d'envergure. Ceux-ci seront cependant compensés par le lancement de nouvelles opérations d'investissement importantes, comme la rénovation du réseau national d'alerte ou le programme pluriannuel d'acquisition de matériels de lutte contre la menace nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique (NRBC).

Le tableau ci-après récapitule les plafonds des crédits par programme pour la période 2009 - 2011. La répartition par programme, ferme pour le projet de loi de finances pour l'année 2009, n'est qu'indicative pour les années 2010 et 2011. Les plafonds par mission sont, en revanche, fermes.

2009/2011 : récapitulation des plafonds des crédits par programme

(en millions d'euros)

Mission/Programme		LFI 2008	PLF 2009	2010	2011	Evolution 2009 - 2011
Sécurité civile	Plafond AE	728,8	448,8	407,1	454,2	+ 1,2 %
	Plafond CP	415,1	421,6	422,5	427,5	+ 1,4 %
Intervention des services opérationnels	Plafond AE	563,0	262,0	236,1	235,0	- 10,3 %
	Plafond CP	239,3	242,0	236,3	237,4	- 1,9 %
Coordination des moyens de secours	Plafond AE	165,8	186,8	171,0	219,2	+ 17,3 %
	Plafond CP	175,8	179,6	186,2	190,1	+ 5,8 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009

III. L'ÉVOLUTION DES OBJECTIFS DE LA MISSION À MOYEN TERME

A. LES PRIORITÉS DE LA MISSION POUR L'ANNÉE 2009

1. Une priorité fixée : la lutte contre les feux de forêts

Hormis les engagements pluriannuels, décrits dans le paragraphe suivant, le programme « Intervention des services opérationnels » disposera de **moyens complémentaires en matière de lutte contre les feux de forêts**. Les détachements spécialisés « feux de forêts » des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) commenceront, après avoir vu leur flotte de camions citernes d'une capacité de 6.000 litres (CCF 6000) renouvelée, à bénéficier du programme de renouvellement des camions citernes feux de forêts de type CF 4000, de moindre capacité mais plus maniables, principalement utilisés en Corse. 2,13 millions d'euros en CP sont prévus pour ces acquisitions en 2009.

La programmation immobilière poursuivra l'important effort d'investissement engagé en 2008 pour la **réhabilitation des bâtiments des formations militaires de la sécurité civile**. Parallèlement, un programme de restructuration de cinq sites de stockage de munitions, sera lancé afin de répondre à la nécessité de mise aux normes de ces sites et d'amélioration de la sécurité des opérations de transfert et de stockage des munitions. Le coût de l'ensemble de ce programme s'élève à 7,5 millions d'euros en CP pour 2009.

2. Une priorité à fixer : la vente du site de Nainville-les-Roches

Lors du contrôle sur pièces et sur place réalisé par votre rapporteur spécial au printemps 2008 sur l'**Ecole supérieure nationale des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)**¹, des interrogations avaient été soulevées concernant les conditions de vente du site de Nainville-les-Roches, occupé par l'ENSOSP antérieurement à sa délocalisation. Les investigations supplémentaires poursuivies par votre rapporteur spécial ont permis d'obtenir de nouvelles informations à ce sujet, qui confirment que **le processus de vente du site de Nainville-les-Roches se fait dans des conditions très insatisfaisantes**.

D'après les informations transmises, le site de Nainville-les-Roches appartient à l'Etat et se compose de près de 15.000 m² de bâtiments (dont un château du XIX^e siècle de 3.100 m²) et d'un terrain de près de 400.000 m².

¹ Voir le rapport d'information n° 484 (2007-2008).

Par ailleurs, il semble que le site n'ait « intéressé » aucun service ministériel, aucun de ceux-ci n'ayant répondu aux sollicitations du préfet de l'Essonne. La cession du site a initialement été conduite par le service local de France Domaine de l'Essonne. L'estimation du bien, qui était de 4 millions d'euros en 2003 a été réévaluée par France Domaines à 6,5 millions d'euros en 2007. Aucune information précise n'a été transmise sur les raisons de cette sous-évaluation initiale.

Le premier appel d'offres ayant été infructueux, France Domaine a décidé de **ramener le prix de vente à 3,5 millions d'euros**, soit près de la **moitié de son montant et d'avoir recours à un cabinet immobilier privé pour assurer la vente** du site.

Enfin, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **les dépenses engagées pour la conservation du site en matière de gardiennage et d'entretien se sont élevées à 440.000 euros, pour la période allant de septembre 2007 à décembre 2008.**

Il résulte de ces éléments que, d'une part, l'Etat ne parvient pas à vendre le site de Nainville-les-Roches, dont le prix se déprécie régulièrement, et que, d'autre part, son coût d'entretien annuel s'élève à plus du dixième du prix espéré de la vente. **Votre rapporteur spécial exprime donc ses plus vives inquiétudes à ce sujet et souhaite que l'agence France Domaine mette tout en œuvre pour parvenir, le plus rapidement possible, à optimiser ce patrimoine immobilier de l'Etat.**

B. LA DÉTERMINATION D'OBJECTIFS PLURIANNUELS POUR LA MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »

1. Deux réformes issues de la révision générale des politiques publiques seront mises en œuvre au cours du cycle 2009 - 2011

La RGPP a conduit à deux réformes importantes dans le cadre de la mission « Sécurité civile ».

La première porte sur **l'optimisation de la maintenance des avions de la direction de la sécurité civile par la passation de nouveaux marchés de maintenance** fin 2008. Ces nouveaux marchés, d'une durée plus longue et répartis en deux lots, devraient engendrer des économies de l'ordre de 1,1 million d'euros à 2 millions d'euros par an à partir de 2009.

La seconde réforme, qui vise à **rationaliser les flottes d'hélicoptères**, comporte deux objectifs.

Le premier, conjointement avec la direction générale de la gendarmerie nationale, consiste à **rechercher la meilleure utilisation possible des flottes d'hélicoptères et à rationaliser leurs fonctions support**. Il s'agira, d'une part, de calibrer la flotte en fonction des missions et de ses contraintes capacitaires, d'autre part, de maîtriser les effectifs consacrés à la

maintenance en constituant des pôles techniques associés à chaque type d'appareils en service (EC 135 et EC 145). Une réflexion est engagée sur l'extension du centre de maintenance de Nîmes dans l'hypothèse d'une prise en charge de l'entretien des EC 145 de la gendarmerie.

Le second a pour ambition **d'optimiser l'implantation des bases d'hélicoptères relevant des différentes administrations**. En concertation avec la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et avec la direction générale de la police nationale (DGPN), il conviendra de déterminer la meilleure adaptation des implantations des bases en rapport avec la spécialisation des flottes par mission (secours pour la DSC et sécurité publique, routière et police judiciaire pour la DGGN et la DGPN). Les économies attendues reposeront sur la complémentarité des flottes, la mutualisation des équipements et infrastructures et l'harmonisation des chaînes opérationnelles pour une meilleure réactivité. Cette mutualisation pourrait être élargie au SAMU.

2. D'autres objectifs pluriannuels ont été fixés, en lien avec le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale

Pour le programme « Intervention des services opérationnels », en cohérence avec les propositions du Livre blanc, **la composante contre-terroriste du programme sera renforcée** par investissement pluriannuel en équipements, pour les formations militaires de la sécurité civile, et en moyens d'intervention contre la menace NRBC, pour les démineurs. Des véhicules, laboratoires mobiles de détection, de prélèvement et d'identification des agents biologiques et chimiques seront ainsi progressivement déployés sur cinq ans. Seront également acquises, dès 2009, de nouvelles chaînes de décontamination mobiles pour lesquelles 2 millions d'euros en AE comme en CP seront affectés.

Par ailleurs, **35,2 millions d'euros en AE seront consacrés à l'achat de trois hélicoptères pour la Martinique et la Réunion, dans le cadre de la redéfinition du format des forces armées outre-mer** entre la gendarmerie et la sécurité civile, et afin de pallier le désengagement des forces armées à partir de 2012.

Pour le programme « Coordination des moyens de secours » :

- la modernisation du réseau national d'alerte se traduira, à partir de 2009, par la **mise en place d'un dispositif de proximité de sirènes** et par la **création d'un centre régional de surveillance des tsunamis pour la Méditerranée**, qui sera connecté à terme au système rénové d'alerte des populations ;

- le **déploiement vers les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) de l'infrastructure nationale partagée des transmissions ANTARES**, vers laquelle migrera également la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), sera poursuivi.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 173.200 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie au programme 138 « Coordination des moyens de secours » au titre de l'action 2 « Coordination des acteurs de la sécurité civile ».

II. MODIFICATION DE CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de **minoration de crédits de 1,8 million d'euros** destiné à financer les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi. Cette réduction sera imputée :

- sur le programme 161 « Intervention des services opérationnels », à hauteur de 0,76 million d'euros ;

- sur le programme 138 « Coordination des moyens de secours », à hauteur de 1,04 million d'euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 5 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Claude Haut, rapporteur spécial, sur la mission « Sécurité civile ».

Après avoir relevé que la saison des feux de l'année 2007 n'a touché qu'une superficie de 6.440 hectares, inférieure au quart de la moyenne établie sur les dix dernières années, **M. Claude Haut, rapporteur spécial**, a souligné l'efficacité de la sécurité civile française, avérée par ses nombreuses interventions à l'étranger en 2008, notamment en Inde et en Chine.

Il s'est félicité, par ailleurs, de la création d'indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours, qui devrait permettre, à partir de 2009, de mettre en place une stratégie transversale de la performance au sein des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Il a cependant regretté que le périmètre de la mission reste inchangé, malgré les préconisations de la révision générale des politiques publiques (RGPP), en rappelant qu'elle était artificiellement divisée en deux programmes pour un périmètre budgétaire de moins de 500 millions d'euros.

Il a comparé ce montant avec les 5,3 milliards d'euros de dépenses des SDIS en 2007, qui, avec une hausse prévisionnelle de 6,15 % en 2008 représentaient donc plus de dix fois celui de la mission.

Il a précisé que la part des départements dans les recettes de fonctionnement des SDIS continuait à s'accroître, avec plus de deux milliards d'euros en 2008.

Il a également regretté la diminution de 12,8 % des crédits du fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS (24,4 millions d'euros en AE et en CP). Parallèlement à cette baisse continue - en trois ans les crédits du FAI ont été divisés par 3 -, les SDIS sont demandeurs de davantage d'aides à l'investissement, notamment pour la mise en place de l'infrastructure nationale partagée des transmissions.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a affirmé qu'il convenait de modifier les règles d'utilisation des crédits du FAI afin qu'ils profitent réellement aux SDIS.

Il a constaté que les crédits de la mission pour 2009 étaient en diminution de 38,4 % en AE et en augmentation d'1,6 % en CP et que cette baisse faisait suite à la passation de nouveaux marchés pluriannuels de maintenance des aéronefs en 2008.

Il a apprécié, dans le cadre de la priorité définie en faveur de la lutte contre les feux de forêts, que la dotation des colonnes de renfort ait été

pratiquement doublée, à 3,26 millions d'euros, afin de remédier à la sous-budgétisation des exercices précédents.

Constatant, malgré une diminution de 46 emplois, une augmentation de 5 % des dépenses de personnel, il a affirmé être vigilant quant au risque d'un retour aux surbudgétisations caractéristiques des années passées.

Il a évoqué ensuite les difficultés de cession de l'ancien site de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) à Nainville-les-Roches, parallèlement à des coûts de maintenance particulièrement élevés : 440.000 euros pour 14 mois. Il a donc souhaité que l'Agence France Domaine s'investisse afin de conclure rapidement, et à des conditions favorables, cette cession.

Présentant la programmation triennale 2009-2011, il est revenu sur la rationalisation annoncée de l'implantation, de l'utilisation et des fonctions support des flottes d'hélicoptères de la sécurité civile, de la gendarmerie et de la police nationales, en précisant que cette mutualisation pourrait être élargie au SAMU.

Il a observé, par ailleurs, que 35,2 millions d'euros seraient consacrés à l'achat de trois hélicoptères pour la Martinique et La Réunion, dans le cadre de la redéfinition du format des forces armées outre-mer entre la gendarmerie et la sécurité civile.

Enfin, **M. Claude Haut, rapporteur spécial** a apprécié qu'en lien avec le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, la composante contre-terroriste soit renforcée en équipements contre la menace nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique (NRBC) avec 2 millions d'euros de crédits en 2009.

Un large débat s'est alors engagé.

M. Eric Doligé s'est étonné de la différence de maîtrise de l'évolution des coûts, constatée entre les SDIS et la sécurité civile. Il a également demandé si la mise à disposition de formateurs à l'ENSOSP était bien remboursée aux SDIS.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a suggéré qu'il était plus aisé de gérer une administration dix fois moins importante que l'autre, que les statuts des personnels étaient différents (militaires pour les uns, fonction publique territoriale pour les autres) et que les SDIS devaient supporter quasiment à eux seuls les coûts d'investissement.

Concernant les formateurs de l'ENSOSP, il a précisé que les mises à disposition faisaient l'objet d'un reversement des coûts de personnel à leur service d'origine.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est inquiété du mode de financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et du bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPPM).

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a expliqué que le ministère de l'intérieur contribuait à hauteur de 25 % au budget de la BSPP et que la ville de Marseille bénéficiait d'un reversement de la part des infrastructures utilisatrices, telles que le port et l'aéroport, dans une proportion légèrement inférieure à 20 % du coût du BMPM pour la ville.

A l'invitation du rapporteur spécial, la commission a alors décidé d'adopter sans modification les crédits de la mission « Sécurité civile ».

Réunie le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption sans modification des crédits de la mission « Sécurité civile », tels qu'amendés par l'Assemblée nationale.