

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, 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° 29

**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 ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, 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 Guéné, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360**

**Sénat : 100 (2009-2010)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. UNE MISSION EN COURS D'ADAPTATION AUX OBJECTIFS FIXÉS PAR LE LIVRE BLANC SUR LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ NATIONALE AINSI QUE PAR LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)</b> .....	9
A. UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE INCHANGÉ.....	9
B. UNE FEUILLE DE ROUTE DÉFINIE PAR LE LIVRE BLANC ET LA RGPP.....	10
1. <i>Les quatre priorités du Livre blanc</i> .....	10
2. <i>Les objectifs d'optimisation et de mutualisation arrêtés par la RGPP</i> .....	11
C. UNE AUGMENTATION MODÉRÉE DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) EN 2010 : + 1,8 % .....	12
D. L'ÉPINEUSE QUESTION DE L'ARTICULATION AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	13
1. <i>Le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)</i> .....	13
2. <i>La mesure de la performance des SDIS : les « indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours » (INSIS)</i> .....	14
<b>II. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS »</b> .....	15
A. UN BUDGET EN HAUSSE DE 10,7 % DU FAIT DU TRANSFERT DES EMPLOIS DU PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS » .....	15
B. LES GRANDS AXES DE LA DÉPENSE EN 2010 .....	16
C. UN NIVEAU DE PERFORMANCE MAINTENU .....	17
<b>III. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS »</b> .....	19
A. UNE DIMINUTION EN TROMPE L'OEIL DE 9,4 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) .....	19
B. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS DU PROGRAMME.....	20
1. <i>La baisse des crédits du fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS : - 4,7 % en 2010</i> .....	20
2. <i>La poursuite du déploiement du programme ANTARES</i> .....	22
3. <i>La réalisation des autres grands projets transversaux</i> .....	23
4. <i>La nouvelle École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) d'Aix les Milles</i> .....	23
a) <i>Les infrastructures et leur coût</i> .....	24
b) <i>Le budget de l'ENSOSP et son personnel</i> .....	25
c) <i>L'évolution de l'école</i> .....	26
C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE DÉSORMAIS PERTINENTE ET DES RÉSULTATS SATISFAISANTS .....	27
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	29
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	31



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- **La mission « Sécurité civile » poursuivra en 2010 son adaptation aux objectifs fixés tant par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale que par la révision générale des politiques publiques (RGPP).**

- Votre rapporteur spécial rappelle que **cette mission 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 5,4 milliards d'euros en 2009, à comparer à un budget prévisionnel de la mission en 2010 de 427,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

- Ce constat conduit votre rapporteur spécial à **regretter vivement la baisse continue des crédits du fonds d'aide à l'investissement des SDIS (- 4,7 % en 2010), 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.**

- Le périmètre budgétaire de la mission reste donc encore trop étroit et la **division entre ses deux programmes très artificielle.**

- En 2010, **le déploiement du réseau de communication ANTARES,** partagé entre les différents services concourant aux missions de sécurité, sera financé par une enveloppe de 13 millions d'euros de crédits d'investissement. Ce déploiement sera notamment marqué par la migration du système radio analogique utilisé jusqu'à présent par la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP). Quant au coût anticipé de fonctionnement du réseau ANTARES, il est estimé à 9 millions d'euros en 2010.

- **L'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) aura achevé son installation à Aix les Milles à la fin de l'année 2009 et poursuivra son évolution pédagogique en 2010.**

*Au 10 octobre 2009, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 100 % des réponses portant sur la mission « Sécurité civile » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.*



## 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 2008 n'a concerné qu'une superficie de 6.000 hectares, soit **le meilleur résultat obtenu depuis la création en 1976 d'une base de données statistiques nationale sur les incendies de forêts**.

**Il relève également l'efficacité et l'expertise reconnues de la sécurité civile française, comme en témoignent ses interventions à l'étranger au cours des douze derniers mois** : envoi d'un détachement médical au Sri Lanka (du 23 avril au 14 juin 2009) et de plusieurs experts sur différents théâtres d'opération suite à des catastrophes naturelles (séisme en Italie en avril 2009, inondations au Bénin en juillet 2009...) ou à des attentats terroristes (comme à Bombay en novembre 2008) notamment.



## I. UNE MISSION EN COURS D'ADAPTATION AUX OBJECTIFS FIXÉS PAR LE LIVRE BLANC SUR LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ NATIONALE AINSI QUE PAR LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)

### A. UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE INCHANGÉ

**Aucun changement majeur de l'architecture de la mission n'est opéré dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.** Celle-ci reste composée de deux programmes : le programme 161 « Intervention des services opérationnels » (ISO), qui rassemble les moyens propres de l'Etat en matière de sécurité civile, et le programme 128 « Coordination des moyens de secours » (CMS), dont l'objectif est de coordonner les acteurs nationaux et locaux de sécurité civile.

Ainsi, la mission est-elle centrée autour de la **protection des populations** et de la mise en œuvre des moyens nécessaires à la **gestion des crises** relevant de sa responsabilité. Elle distingue les services assurant la coordination générale du dispositif de secours (programme « Coordination des moyens de secours ») et les services à vocation opérationnelle (programme « Intervention des services opérationnels »).

Pour autant, il convient de souligner, une fois encore<sup>1</sup>, le **caractère très artificiel de la séparation** entre ces deux programmes. Cette analyse se voit confirmée cette année par la décision de transférer, à l'occasion du projet de loi de finances pour 2010, tous les emplois du programme « Coordination des moyens de secours » sur le programme « Intervention des services opérationnels ».

Par ailleurs, **le périmètre budgétaire de la mission reste particulièrement étroit**, puisque le montant total des crédits qu'elle rassemble est inférieur à 500 millions d'euros, ce qui réduit d'autant la souplesse de gestion de ces crédits.

Cette lacune se révèle d'autant plus préjudiciable qu'au-delà de la mission « Sécurité civile » **six autres programmes participent à la politique de l'Etat en matière de sécurité civile.** Ces programmes font partie de quatre missions : « Ecologie, développement et aménagement durables », « Santé », « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » et « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

---

<sup>1</sup> Cf. par exemple rapport spécial n° 99 (2008-2009) – tome III – annexe 28.

## **B. UNE FEUILLE DE ROUTE DÉFINIE PAR LE LIVRE BLANC ET LA RGPP**

### **1. Les quatre priorités du Livre blanc**

Les orientations fixées par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale en matière de protection de la population et du territoire se traduisent par quatre priorités pour la direction de la sécurité civile (DSC).

Tout d'abord, la DSC doit viser au **renforcement des capacités de lutte face aux menaces de type nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif (NRBCE)**. Actuellement, la sécurité civile dispose de 44 cellules mobiles d'intervention radiologique (CMIR), de 98 cellules mobiles d'intervention chimiques (CMIC) et de 70 chaînes de décontamination, adossées dans la plupart des cas à des postes médicaux avancés. Cependant la DSC a lancé différentes acquisitions, dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation par la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI,) visant à renforcer sa réponse capacitaire face à un événement NRBCE, intentionnel ou accidentel.

Ainsi, par exemple, **l'acquisition de « véhicules laboratoires »** doit permettre d'accroître et de compléter les capacités d'analyse pour l'ensemble des produits du spectre NRBCE. Dans cette perspective, la DSC a engagé les travaux relatifs à l'acquisition de véhicules de détection, d'identification et de prélèvement (VDIP), destinés à couvrir 16 agglomérations prioritaires. Avec un budget pluriannuel de **16,1 millions d'euros**, la définition d'un prototype a débuté en 2009. Son développement aura lieu en 2010 et 2011, et son déploiement devrait s'échelonner sur les années 2012 à 2014.

La deuxième priorité identifiée par le Livre blanc consiste en la **rénovation du système d'alerte et d'information des populations (SAIP)**. Il s'agit dans cette perspective de déployer un système pouvant être déclenché lorsque surviennent tous types de risques majeurs par la mise en réseau de sirènes (Etat, collectivités locales, entreprises soumises à un plan particulier d'intervention). Ce dispositif sera renforcé par d'autres moyens d'alerte comme les automates d'appel, les panneaux à messages variables ou les SMS<sup>1</sup>. Le projet, d'un coût global estimé à **76 millions d'euros** et financé dans le cadre de la LOPPSI, sera déployé sur cinq ans.

La troisième priorité définie par le Livre blanc renvoie à la mise en œuvre d'un **dispositif d'alerte pour faire face au risque de tsunami dans la zone de l'Atlantique du Nord-Est et en Méditerranée**.

---

<sup>1</sup> Le système s'appuie également sur un dispositif partenarial élaboré avec les radios et les télévisions du service public.

**La création d'un centre national d'alerte aux tsunamis pour l'Atlantique Nord-Est et la Méditerranée (CRATANEM)**

**Le rapport sur « l'évaluation et la prévention du risque du tsunami sur les côtes françaises en métropole et outre-mer »<sup>1</sup> de nos collègues Jean-Claude Etienne et Roland Courteau** a permis de déboucher sur la création d'un centre national d'alerte aux tsunamis pour l'Atlantique Nord-Est et la Méditerranée (CRATANEM).

Le CEA a été désigné pour réaliser, d'ici à la fin de l'année 2011 ou au début de l'année 2012, le centre d'alerte aux tsunamis et pour le faire fonctionner.

Trois objectifs majeurs ont été assignés à ce centre :

1) **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 ;**

2) 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 ;

3) confirmer ou infirmer l'occurrence éventuelle d'un tsunami, dans les vingt minutes suivantes.

La DSC a obtenu une enveloppe de **7 millions d'euros sur cinq ans** pour prendre en charge la moitié du coût de l'investissement et la moitié du coût de fonctionnement, le ministère chargé de l'écologie assurant le reste du financement.

*Source : DSC*

Enfin, le Livre blanc recommande **le renforcement de l'échelon zonal en matière de gestion interministérielle des crises**. A cet égard, la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense fixe désormais l'organisation des pouvoirs publics dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale et définit la stratégie de sécurité nationale.

## **2. Les objectifs d'optimisation et de mutualisation arrêtés par la RGPP**

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la DSC s'est vue assignée l'objectif d'**optimiser les moyens aériens** de la sécurité civile, en rationalisant notamment la maintenance des avions par la passation de nouveaux marchés. Le gain annuel en dépenses de fonctionnement (titre 3) était estimé, par la RGPP, dans une fourchette située entre 1,1 million d'euros et 2 millions d'euros. Aucun gain en emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) n'était prévu, cette activité étant déjà externalisée.

---

<sup>1</sup> *Rapport de l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) n° 546 (2008-2009) « Les dispositifs d'alerte aux tsunamis en France et dans le monde ».*

Cet objectif a été atteint avec **une économie évaluée à 1,5 million d'euros**, grâce à la passation de nouveaux marchés en octobre 2008<sup>1</sup>.

En outre, la RGPP fixe pour but à la DSC de **mutualiser les fonctions support des flottes hélicoptères**. Cet objectif passe par la recherche, conjointement avec la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), du maintien, voire de l'amélioration, du taux global de disponibilité des flottes hélicoptères. Il s'agit également de parvenir à une meilleure maîtrise des effectifs consacrés à la maintenance, en constituant des pôles techniques associés à chaque type d'appareils en service (EC 135 et EC 145) et chargés de la supervision technique comme des opérations associées. Les économies attendues découleront de l'optimisation du potentiel d'hélicoptères et du calibrage de la flotte en fonction des missions et de leurs contraintes capacitaires<sup>2</sup>.

Enfin, **l'optimisation de l'implantation des bases héliportuaires** constitue la troisième et dernière piste de travail arrêtée par la RGPP. Dans ce contexte, il s'agit de rechercher, avec la DGGN et la direction générale de la police nationale (DGPN), la meilleure adaptation des implantations des bases en rapport avec la spécialisation des flottes par mission (secours pour la DSC, tandis que la DGGN et la DGPN assureront la sécurité publique, routière et police judiciaire). Les économies attendues découleront notamment de la subsidiarité des flottes, dans la limite des caractéristiques des appareils, de la mutualisation des équipements et des infrastructures chaque fois que possible, et de l'harmonisation des chaînes opérationnelles pour une meilleure réactivité<sup>3</sup>.

### ***C. UNE AUGMENTATION MODÉRÉE DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) EN 2010 : + 1,8 %***

Pour 2010, la mission « Sécurité civile » est dotée de **420,4 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement (AE)**, contre 447 millions d'euros en 2009, et **427,3 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**,

---

<sup>1</sup> Ces marchés ont permis une meilleure prise en compte des pratiques aéronautiques actuellement en vigueur dans le monde civil, une augmentation de la durée des contrats (passage de 4 ans à 12 ans) et un meilleur allotissement débouchant sur une concurrence accrue.

<sup>2</sup> Les travaux du groupe de travail réunissant la DSC et la DGGN ont conclu à une maintenance mutualisée par type d'appareils sur deux sites distincts : le centre de maintenance de Nîmes pour les EC 145 et le centre d'Orléans-Braincy pour les EC 135 et les Ecureuils.

<sup>3</sup> Dans ce cadre, un groupe de travail réunissant des représentants de la DGGN et de la DSC a pour mission de proposer des mesures de rationalisation des implantations des moyens héliportés du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Le choix du groupe de travail n'est pas de réduire le nombre de bases d'hélicoptères pour réduire hypothétiquement les coûts fixes au sol, mais au contraire de rapprocher les appareils de leurs bassins usuels d'emploi en fonction de la vocation « missionnelle » des flottes ou des besoins territoriaux spécifiques. L'objectif consiste à limiter le volume d'heures de vol consacrées au transit improductif (départ de la base vers la zone de travail et retour en base en fin de mission). Ainsi, pour un volume constant de missions, le rapport entre le nombre d'heures de vol utiles et le nombre d'heures de vol total sera optimisé. Les économies seront ainsi dégagées sur les coûts variables, c'est-à-dire le carburant et la maintenance, qui sont les plus importants pour un hélicoptère.

pour 419,7 millions d'euros l'année précédente. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2009, les crédits de la mission connaissent donc, en 2010, une **diminution de 26,6 millions d'euros (- 5,9 %) en AE et une augmentation de 7,6 millions d'euros (+ 1,8 %) en CP.**

**L'évolution des crédits de la mission « Sécurité civile » entre 2009 et 2010**

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	AE 2009	AE 2010	Evolution 2009 - 2010	CP 2009	CP 2010	Evolution 2009 - 2010
<b>161 – Intervention des services opérationnels</b>	261,1	273,8	4,86%	241,0	265,4	10,12%
<b>128 – Coordination des moyens de secours</b>	185,9	146,6	-21,14%	178,7	161,9	-9,40%
<b>Total</b>	<b>447,0</b>	<b>420,4</b>	<b>-5,95%</b>	<b>419,7</b>	<b>427,3</b>	<b>1,81%</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Ces évolutions de crédit seront détaillées, par action, *infra* dans les parties consacrées aux programmes « Intervention des services opérationnels » (partie II) « Coordination des moyens de secours » (partie III).

**D. L'ÉPINEUSE QUESTION DE L'ARTICULATION AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**1. Le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)**

Le budget prévisionnel des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) pour 2009<sup>1</sup> représente plus de dix fois celui de la mission « Sécurité civile » avec **5,4 milliards d'euros** de crédits (contre 5,3 milliards d'euros en 2008).

Cette dépense se décompose en **4,1 milliards d'euros en fonctionnement** (contre 4 milliards d'euros en 2008) et **1,3 milliard d'euros en investissement** (comme en 2008).

Alors que le budget des SDIS avait cru de presque 20 % en 2007 et d'encore 6,1 % en 2008, il convient de souligner sa **relative stabilité pour 2009 (+ 1,9 %)**.

**Les collectivités territoriales financent 96 % des dépenses de fonctionnement des SDIS.** La part relative des départements dans les recettes de fonctionnement des SDIS tend à se maintenir pour représenter, en 2009, 2,2 milliards d'euros, soit 53,8 % du total (53,4 % en 2008). Cette contribution représente, par ailleurs, près de 5 % des dépenses totales de fonctionnement des départements. Les contributions des communes, quant à elles, sont contenues en valeur absolue, avec une enveloppe quasi inchangée par rapport à 2008 et s'élevant à 1,7 milliard d'euros. En conséquence, leur part relative

<sup>1</sup> Dépenses prévues pour 2009 aux budgets primitifs des SDIS.

représente 41,9 % des recettes de fonctionnement des SDIS (42,6 % en 2008). Le tableau ci-dessous rappelle l'évolution de ces contributions au cours des trois derniers exercices.

**Les recettes de fonctionnement des SDIS**

*(en millions d'euros)*

	2007		2008		2009	
	Montant	% total	Montant	% total	Montant	% total
<b>Départements</b>	1.997	52,6 %	2.133	53,4 %	2.222	53,8 %
<b>Communes et EPCI</b>	1.676	44,1 %	1.699	42,6 %	1.729	41,9 %
<b>Autres recettes</b>	125	3,3 %	159	4 %	179	4,3 %
<b>Totaux</b>	3.621	100 %	3.990	100 %	4.130	100 %

Source : DSC

Par ailleurs, **les départements, les communes et les EPCI participent également aux investissements des SDIS de manière indirecte en permettant à ces services de dégager des excédents en section de fonctionnement**, ces excédents étant l'un des principaux modes de financement de la section d'investissement.

**2. La mesure de la performance des SDIS : les « indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours » (INSIS)**

Si les crédits des SDIS, présentés ci-dessus, ne sont pas inscrits dans la mission « Sécurité civile », leur utilisation, ne serait-ce qu'au regard de leur importance, concerne au plus haut point la représentation nationale.

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)**. Leur objectif 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) par une évaluation pertinente et la mise en place d'une stratégie.

**Sur les 20 indicateurs prévus, 18 sont présentés dans la brochure de statistiques 2009 des SDIS (16 en 2008)**. A titre d'exemple, on peut citer parmi ces indicateurs : le délai moyen d'intervention, le taux d'absentéisme santé, le taux d'engagement des sapeurs-pompiers volontaires ou encore le coût des SDIS par habitant.

**Votre rapporteur spécial ne peut qu'approuver la mesure nationale de la performance des SDIS et se monter attentif à ces résultats.**

## II. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS »

### *A. UN BUDGET EN HAUSSE DE 10,7 % DU FAIT DU TRANSFERT DES EMPLOIS DU PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS »*

Le budget du programme « Intervention des services opérationnels » connaît pour 2010 une forte hausse des CP de 10,7 %, en passant de 241,5 millions d'euros à **267,3 millions d'euros**<sup>1</sup>.

Toutefois, cette augmentation résulte très largement d'une « **illusion d'optique** » **budgétaire**. Les dépenses de fonctionnement du programme n'évoluent que de + 3,5 % pour atteindre 88,4 millions d'euros, tandis que ses dépenses d'investissement (22,4 millions d'euros) baissent de 20,3 %. Ce mouvement en sens inverse n'explique toutefois pas à lui seul la croissance des crédits du présent programme, essentiellement liée à la hausse très conséquente des dépenses de personnel. Ces dépenses passent de 127,4 millions d'euros en 2009 à 154,6 millions d'euros, soit une hausse de 21,3 %.

Les effectifs du programme enregistrent en effet une augmentation de 396 ETPT pour se fixer à **2.499 ETPT**. Cette forte augmentation trouve son origine dans le **transfert de l'ensemble des emplois du programme « Coordination des moyens de secours » vers le programme « Intervention des services opérationnels »**, dans un souci de simplification. Au total, 400 ETPT sont basculés sur le programme « Intervention des services opérationnels », correspondant aux 414 ETPT du programme « Coordination des moyens de secours » diminués de 14 ETPT supprimés au titre du non remplacement de départs à la retraite. Par ailleurs, le programme « Intervention des services opérationnels » enregistre lui-même une baisse de son plafond d'emploi de 4 ETPT pour le même motif de non remplacement de départs à la retraite.

**Les trois quart des effectifs transférés entre les deux programmes sont accueillis en 2010 par une nouvelle action, l'action n° 5 « Pilotage de la politique de sécurité civile »**. Cette action comprend 300 personnels civils transférés, dont 130 personnels administratifs, 72 personnels techniques, 94 ouvriers d'Etat, 3 personnels relevant de la catégorie « hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction, corps de commandement de la police nationale » et un agent relevant du corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

Parallèlement, les AE du programme progressent de 4,7 % pour atteindre **275,7 millions d'euros**<sup>2</sup> en 2010. Cette progression s'opère malgré la décreue des AE relatives aux dépenses d'investissement (30,9 millions d'euros) qui reculent, elles, de 37,8 %.

---

<sup>1</sup> Y compris fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP).

<sup>2</sup> Y compris fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP).

Cette évolution confirme le « retour à la situation normale » déjà constaté en 2009<sup>1</sup>, après une hausse exceptionnelle des AE 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 ».

La ventilation des crédits au sein du présent programme est présentée dans le tableau ci-dessous.

**L'évolution des crédits des actions du programme entre 2009 et 2010**

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	AE 2009	AE 2010	Evolution 2009 - 2010	CP 2009	CP 2010	Evolution 2009 - 2010
Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts	103,5	91,3	-11,79%	107,8	91,3	-15,31%
Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	31,5	57,3	81,90%	32,7	56,8	73,70%
Secours à personne par hélicoptère	93,1	72,9	-21,70%	66,6	65,5	-1,65%
Neutralisation des engins explosifs	33,0	35,3	6,97%	33,9	34,9	2,95%
Pilotage de la politique de sécurité civile (nouveau)	-	16,9	-	-	16,9	-
<b>Total</b>	<b>261,1</b>	<b>273,7</b>	<b>4,83%</b>	<b>241,0</b>	<b>265,4</b>	<b>10,12%</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

**B. LES GRANDS AXES DE LA DÉPENSE EN 2010**

Le budget du présent programme en 2010 vise à **poursuivre l'adaptation de l'ensemble des moyens de la sécurité civile aux progrès technologiques**, notamment dans les domaines de l'électronique et des télécommunications.

Par ailleurs, dans le cadre de la LOPPSI et afin de répondre aux préconisations du Livre blanc, **le programme pluriannuel d'équipement des services opérationnels en moyens de lutte contre la menace NRBC** se traduira notamment par l'acquisition pour le service du déminage de quatre robots d'intervention sur les objets suspects (0,8 million d'euros pour l'ensemble), de quatre véhicules légers tout terrain (0,2 million d'euros) et de dix véhicules utilitaires (0,45 million d'euros) aménagés afin de permettre aux démineurs de disposer de véritables « boîtes à outils » d'intervention sur les engins de guerre et les colis piégés (action n° 5 « Neutralisation des engins explosifs »).

Dans le domaine de la lutte contre les feux de forêts (action n° 1 « Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts »), **la maintenance**

<sup>1</sup> Cf. rapport spécial n° 99 (2008-2009) – tome III – annexe 28.

**des avions de la sécurité civile** (12 Canadair, 9 Tracker, 3 Beech et 2 Dash 8) mobilisera 34,9 millions d'euros.

Enfin, sur l'action n° 3 « *Secours à personne par hélicoptère* » seront consacrés respectivement 1 million d'euros et 6 millions d'euros de CP (1 million d'euros et 8,7 millions d'euros en AE) pour l'achat de **deux hélicoptères de service public pour la Polynésie française et d'un hélicoptère de manœuvre pour l'outre-mer**.

En effet, le retrait de deux Super Puma mis en œuvre en Polynésie Française a conduit le ministère de la défense à acquérir **deux nouveaux hélicoptères de type Dauphin** et à maintenir un dispositif intermédiaire dans l'attente de ces nouveaux appareils.

Dans cette perspective, le présent programme supporte une quote-part de ces coûts. Toutefois, votre rapporteur spécial relève que ces hélicoptères exerceront, selon toute vraisemblance, uniquement des missions de souveraineté (police administrative et judiciaire). En conséquence, il s'interroge sur la logique qui amène à solliciter le budget de la mission « Sécurité civile » pour ces acquisitions, une telle « ponction » s'inscrivant **en contradiction avec l'esprit de la LOLF**.

Par ailleurs, **la redéfinition du format des forces armées outre-mer**, préconisée par le Livre blanc, impose la reconstitution d'une flotte d'hélicoptères répartie entre la gendarmerie nationale et la sécurité civile. A cette fin, 35,2 millions d'euros en AE ont été inscrits en loi de finances pour 2009. Ces crédits devaient permettre l'acquisition par la sécurité civile de deux hélicoptères EC 145 (16 millions d'euros) et d'un hélicoptère de manœuvre (19,2 millions d'euros), ces appareils étant déployés à la Martinique et à la Réunion. Or, afin de garantir la disponibilité opérationnelle de l'hélicoptère de manœuvre, il est désormais envisagé d'acquérir non plus un engin d'occasion comme initialement prévu mais un appareil neuf. Aussi, 8,7 millions d'euros supplémentaires sont inscrits dans le présent projet de loi de finances, tandis que le paiement de l'avance et des premiers acomptes s'élèvera à 6 millions d'euros.

### ***C. UN NIVEAU DE PERFORMANCE MAINTENU***

La performance du programme « Interventions des services opérationnels » est mesurée par quatre objectifs et huit indicateurs. Son niveau reste **très comparable en 2010 aux prévisions pour 2009**.

Ainsi, par exemple, **le taux de disponibilité opérationnelle de la flottille** de la sécurité civile est fixé en 2010, comme en 2009, à 95 % pour les bombardiers d'eau (amphibies et non amphibies) et les avions polyvalents et à 90 % pour les avions de liaison. Le coût total de l'heure de vol enregistré pour sa part une légère diminution de 1,1 %.

Le taux des **effectifs en opérations ou disponibles pour intervention** demeure stable entre 2009 et 2010 à hauteur de 80 %.

De même, le taux de **disponibilité de la flotte du groupement d'hélicoptères** est identique en 2010 à celui de 2009, soit 80 % s'agissant de la disponibilité totale de la flotte et 95 % s'agissant de sa disponibilité opérationnelle. Le coût total de l'heure de vol de la flotte du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile reste inchangé par rapport à 2009 : 3.100 euros.

Enfin, le **délai moyen d'intervention sur un colis piégé** est, comme en 2009, de 15 minutes pour les équipes pré-positionnées sur site et d'une heure pour les équipes non pré-positionnées.

### III. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS »

La tempête « Klaus », qui a touché le Sud-ouest de la France en janvier 2009, et le risque de pandémie de grippe A qui s'est déclaré en avril 2009, ont démontré le **rôle central joué par la DSC**, et plus particulièrement le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC). Cet objectif relève du programme « Coordination des moyens de secours » qui voit ses moyens renforcés pour mettre en œuvre les préconisations du Livre blanc et poursuivre le déploiement vers les SDIS de l'infrastructure nationale partagée des transmissions ANTARES<sup>1</sup>, notamment la connexion à ce réseau de la Brigade des sapeurs - pompiers de Paris (BSPP).

#### A. UNE DIMINUTION EN TROMPE L'OEIL DE 9,4 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)

Le présent programme disposera en 2010 de 146,6 millions d'euros en AE, en diminution de 21,1 % et de **161,8 millions d'euros en CP, soit une diminution de 9,4 %**, par rapport à la loi de finances initiale pour 2009. **En incluant les fonds de concours et les attributions de produit, les CP s'établissent à 166,6 millions d'euros.**

L'essentiel des moyens du programme (136 millions d'euros, soit 84,4 % des CP du programme) est concentré sur l'action « **Coordination des acteurs de la sécurité civile** », ainsi qu'il peut être constaté dans le tableau ci-après. Cette action comprend principalement des crédits d'intervention à destination des collectivités territoriales (101,9 millions d'euros, soit 74,9 % de l'ensemble des CP de l'action).

#### L'évolution des crédits des actions du programme entre 2009 et 2010

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	AE 2009	AE 2010	Evolution 2009 - 2010	CP 2009	CP 2010	Evolution 2009 - 2010
Préparation et gestion des crises	21,1	9,8	-53,55%	18,4	11,9	-35,33%
Coordination des acteurs de la sécurité civile	137,6	123,1	-10,54%	133,4	136,0	1,95%
Soutien à la politique de sécurité civile	27,2	13,7	-49,63%	26,9	13,9	-48,33%
<b>Total</b>	<b>185,9</b>	<b>146,6</b>	<b>-21,14%</b>	<b>178,7</b>	<b>161,8</b>	<b>-9,46%</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

<sup>1</sup> Le projet ANTARES vise à la création d'un réseau de communication partagée entre les différents services concourant aux missions de sécurité (SDIS, services de police, SAMU).

La diminution des crédits du programme « Coordination des moyens de secours » reflète surtout le regroupement technique de tous les crédits de personnel de la mission sur le programme « Intervention des services opérationnels », ainsi qu'il est détaillé dans la partie II. Si **votre rapporteur spécial** prend acte que ce transfert devrait permettre de mettre fin aux budgétisations aléatoires des dépenses de personnel constatées depuis plusieurs années, **il ne peut que s'interroger sur le transfert de ces crédits dans une nouvelle action du programme « Intervention des services opérationnels » (l'action n° 5 « Pilotage de la politique de sécurité civile ») qui, par son intitulé même, semblerait plutôt devoir relever du périmètre du programme « Coordination des moyens de secours ».**

**En réalité, à périmètre inchangé, le budget du présent programme serait donc non pas en diminution mais en augmentation** dans la mesure où, si les dépenses de personnel s'élevaient à 23,7 millions d'euros en 2009, les crédits du programme ne diminuent que de 16,9 millions d'euros en 2010.

## ***B. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS DU PROGRAMME***

### **1. La baisse des crédits du fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS : - 4,7 % en 2010**

En 2009, le **Fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS** était doté de 23,4 millions d'euros en AE et en CP et en baisse de 12,8 %. Ce fonds **diminue à nouveau de 4,7 %** pour passer à 22,3 millions d'euros en AE et en CP en 2010. Si la baisse est inférieure à celle constatée les années précédentes, **les crédits du FAI ont néanmoins été divisés par 3 depuis 2006.**

Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales indique que sur les 27,6 millions d'AE du FAI en 2008, 22,9 millions ont été consommés, soit un **taux de consommation de 83 %.**

L'évolution des règles relatives à l'attribution des crédits du FAI est rappelée ci-dessous.

### **L'évolution des règles relatives à l'attribution des crédits du FAI**

**L'évolution de l'attribution des crédits du FAI fait débat** depuis plusieurs années. Cette incompréhension résulte, pour une large part, d'un pêché originel. Instauré par l'article 129 de la loi n° 2002-1050 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, pérennisé à l'article L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), est destiné à soutenir ces établissements publics dans leurs efforts d'investissement en équipements et en matériels.

**Il aboutissait toutefois, 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 ANTARES), et d'encourager la mutualisation des acquisitions et de l'emploi des matériels. La répartition par catégories du FAI en 2007 fait apparaître que ces orientations ont été prises en compte dans la mesure où les crédits du fonds ont été recentrés essentiellement sur deux catégories : les feux d'espaces naturels pour 40 % et les matériels de transmission et d'informatique pour 43 %.

**Deux circulaires en 2008 et en 2009 se sont inscrites dans la continuité de cette logique, tout en privilégiant la migration vers l'infrastructure ANTARES.** La répartition des crédits en 2008 et en 2009 retrace cette évolution, dans la mesure où les crédits du fonds ont été attribués respectivement à 63,3 % et 77,2 % aux transmissions et à l'informatique. Au sein de ces deux enveloppes, respectivement 89,8 % et 85,5 % des crédits ont été utilisés au financement du raccordement à l'infrastructure ANTARES.

Toutefois, **cette évolution notable ne représente qu'une étape dans la démarche entreprise en vue de la modification des modalités d'attribution de ce fonds, qui nécessite une véritable réforme en profondeur.** Un projet de décret a ainsi été élaboré pour adapter les articles réglementaires du CGCT. **L'objectif principal de ce projet de décret, en cours de concertation, 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 sera consentie, et d'évaluer plus efficacement les résultats obtenus, tout en donnant aux acteurs une visibilité pluriannuelle compatible avec la réalisation des équipements structurants. **Il sera soumis à la Conférence nationale des services d'incendie et de secours.**

*Source : DSC*

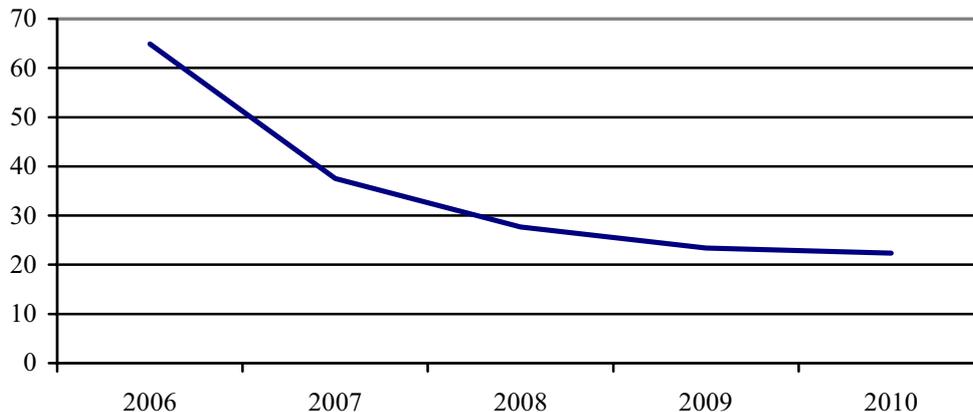
Votre rapporteur spécial **regrette vivement la diminution continue des crédits du FAI.** Il estime notamment que **les arguments développés par l'Etat, selon lesquels les crédits du FAI ne sont pas intégralement consommés, ne sont pas recevables et ne peuvent servir à justifier de nouvelles diminutions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

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, notamment en reportant**

les AE affectées qui n'ont pu, pour des raisons justifiées, être engagées avant le 31 décembre<sup>1</sup>.

### L'évolution de la dotation en AE du FAI

(en millions d'euros)



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

## 2. La poursuite du déploiement du programme ANTARES

Comme en 2009, une partie du FAI contribuera à la mise en place du dispositif d'interopérabilité ANTARES. Ce montant, de 7,5 millions d'euros en 2009, sera de **13 millions d'euros** en 2010.

Le programme ANTARES est entré dans sa phase de **généralisation à l'ensemble du territoire national**. Les marchés d'extension et d'adaptation du réseau ANTARES ont été notifiés par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, en octobre 2007. Le programme de réalisation se déroule conformément à l'échéancier initialement retenu. Il atteindra son terme au deuxième semestre de l'année 2010. Les préfets de départements ont été destinataires des échéanciers nationaux afin d'assurer la coordination opérationnelle avec les plans d'équipement (terminaux, centres opérationnels) que réalisent les SDIS et les SAMU.

**En 2009, le parc de postes radio des sapeurs-pompiers utilisant ANTARES est de 29 %.**

---

<sup>1</sup> L'article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances précise, en son II, que : « Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante. Ces reports ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel. »

Sur le plan budgétaire, il convient de relever que :

- au 31 décembre 2008, sur les **102,1 millions d'euros engagés** pour cette opération, 19,53 millions d'euros ont été payés ;

- dans la prévision de dépenses, de 13 millions d'euros en CP pour l'année 2010, 10,4 millions d'euros sont destinés à l'investissement, compte-tenu des crédits prévus pour **la migration du réseau radio analogique utilisé actuellement par la BSPP vers ANTARES**. Au titre de cette opération dont la réalisation débute actuellement, 8,4 millions d'euros sont inscrits en 2010. Prévue sur 3 ans, cette migration présente un coût total estimé à 14 millions d'euros<sup>1</sup>.

**Votre rapporteur spécial souligne le coût anticipé de fonctionnement du réseau partagé ACROPOL-ANTARES**. En effet, celui-ci est estimé à **54 millions d'euros**<sup>2</sup> par an pour l'ensemble du dispositif une fois la mise en service achevée, à répartir avec les deux autres utilisateurs « Police » et « Santé ». A titre prospectif, cette dépense, pour le seul fonctionnement d'ANTARES, s'élèverait en 2010 à 9 millions d'euros.

### **3. La réalisation des autres grands projets transversaux**

Dans le cadre des crédits pour la réalisation des grands projets transversaux, hormis ceux dédiés au programme ANTARES, **il est attribué 3 millions d'euros en CP pour la modernisation de l'alerte aux populations**.

En outre, le renforcement des moyens d'intervention en matériels et équipements spécialisés dans la lutte contre la menace NRBC bénéficie de **2,3 millions d'euros** en AE et CP, intégralement financés par la LOPPSI.

Les autres postes budgétaires se caractérisent par la stabilité de leurs crédits. Seule **la participation de l'Etat au budget de la BSPP, avec 77 millions d'euros en AE et CP, est en augmentation de 2,6 % pour permettre d'engager la mise en œuvre du deuxième plan de modernisation de la brigade**.

### **4. La nouvelle École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) d'Aix les Milles**

L'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) a été instituée par le décret n° 2004-502 du 7 juin 2004. Etablissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère chargé de la sécurité civile, l'ENSOSP a pour missions :

---

<sup>1</sup> Cette migration permettra le remplacement du réseau radio analogique de la BSPP vers ANTARES et facilitera l'interopérabilité de cette unité, chargée de couvrir Paris et la petite couronne, avec les SDIS de la grande couronne, dont la moitié a déjà rejoint ANTARES.

<sup>2</sup> Audition de M. Alain Perret, directeur de la sécurité civile, par votre rapporteur spécial le 6 octobre 2009.

- la mise en œuvre de la **formation initiale et continue des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires** ;

- l'organisation, en matière d'incendie et de secours, de formations destinées notamment aux élus, aux fonctionnaires, aux cadres des entreprises et aux experts français ou étrangers ;

- l'animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers, et notamment la coordination, en liaison avec les préfets de zone, des formations, des recherches et des actions de coopération assurées par ces écoles ;

- la recherche, les études, l'évaluation, la prospective, la veille technologique ainsi que la diffusion de l'information dans les domaines relevant du champ de compétence des SDIS;

- le développement d'actions de coopération internationale, notamment en matière de formation et de recherche, dans ses champs de compétence.

Un programme d'orientation et d'actions stratégiques pluriannuel validé par l'Etat et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et adopté en conseil d'administration le 16 mai 2007, fixe les objectifs et les moyens d'action de l'école pour l'exercice de ses missions.

*a) Les infrastructures et leur coût*

L'installation à Aix les Milles du seul opérateur du programme est récente et d'ailleurs encore en cours. En effet, si le transfert intégral, depuis le site de Nainville-les-Roches, de toutes les formations à Aix les Milles remonte au 1<sup>er</sup> septembre 2007, l'Ecole s'est installée dans des locaux provisoires. **Votre rapporteur spécial a déjà effectué, au printemps 2008, un contrôle sur pièces et sur place des nouvelles infrastructures de cet établissement<sup>1</sup>.**

Depuis ce contrôle, le plateau technique de Vitrolles, dans sa phase de construction lors du déplacement, a été mis en fonctionnement en septembre 2008 et le reste du projet de construction de l'ENSOSP connaît un développement conforme aux plans prévus. **Le pôle pédagogique d'Aix les Milles serait achevé en décembre 2009.** Le terrain d'extension de ce pôle pédagogique est acquis, un simulateur d'urgence y sera implanté à la fin de l'année 2009 et un bâtiment de 70 chambres réhabilité d'ici la fin de l'année 2011.

**Le montant de l'opération de délocalisation devrait s'établir à 96,7 millions d'euros (hors acquisition du foncier).** Le financement de cette opération est assuré de la manière suivante :

- 52,8 millions d'euros, soit 60 % des coûts d'investissement, par un emprunt contracté par l'ENSOSP et dont les échéances sont remboursées par l'Etat ;

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'information n° 484 (2007-2008) « L'ENSOSP : une délocalisation ambitieuse à parachever ».

- 40,8 millions d'euros financés par les partenaires, soit 30,5 millions d'euros par le conseil général des Bouches-du-Rhône, 5,8 millions d'euros par le conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, 1,8 million d'euros par la commune d'Aix-en-Provence et 2,7 millions d'euros par la communauté du pays d'Aix ;

- 3,1 millions d'euros financés par les bénéficiaires constatés sur les comptes de résultat des gestions antérieures et placés dans le fonds de roulement.

**En 2010, votre rapporteur spécial effectuera un suivi du contrôle effectué en 2008 et se rendra sur le nouveau site de l'ENSOSP.**

*b) Le budget de l'ENSOSP et son personnel*

**En 2009**, le montant du budget de l'ENSOSP s'est élevé à **64,2 millions d'euros** (25,4 millions d'euros en section de fonctionnement et 38,8 millions d'euros en section d'investissement).

Une subvention attribuée par l'Etat et inscrite dans le présent programme permet de réaliser des actions de formation et de doter l'école des moyens pédagogiques nécessaires à la mise en œuvre de ses missions.

**Pour 2010, la participation versée par l'Etat à l'ENSOSP s'élève à 7,57 millions d'euros** (6,94 millions d'euros en 2009 et se répartit comme suit :

- 4,47 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement courant en complément des dotations provenant des autres partenaires, le CNFPT et les SDIS, et des ressources propres de l'établissement (vente des modules de formation) pour assurer les 70.000 journées de formation organisées actuellement chaque année par l'école ;

- 3,10 millions d'euros de dotation en fonds propres destinée à financer le remboursement de l'emprunt contracté pour réaliser la construction la nouvelle structure.

En termes d'emplois, le plafond pour 2010 est de **121 ETPT** directement rémunérés par l'ENSOSP. À cet effectif, s'ajoutent 2 agents contractuels de droit public qui étaient rémunérés sur le programme 128 jusqu'en 2009 et qui seront sur le programme 161 à partir de 2010.

Par ailleurs, **93 agents sont également en fonction à l'école mais rémunérés par leurs collectivités d'origine** (essentiellement des sapeurs-pompiers mis à disposition dont le coût est remboursé intégralement par l'ENSOSP).

Enfin, **12 postes de formateurs** pour le plateau technique de l'ENSOSP ont été créés et, à ce jour, 10 sont pourvus.

S'agissant du pôle pédagogique, l'école ne s'appuie sur aucun formateur permanent mais fonctionne grâce à **un réseau de 1.100 formateurs occasionnels**, les personnels de l'établissement affectés dans les

« départements formation » consacrant environ 20 % de leur temps de travail aux tâches d'enseignement.

*c) L'évolution de l'école*

**La restructuration de l'école** (délocalisation à Aix-les-Milles, construction d'un pôle pédagogique et d'un plateau technique et refonte du cursus de formation) a nécessité 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.

Ce contrat signé entre l'Etat, le CNFPT et l'ENSOSP doit permettre de fixer, sur une base pluriannuelle de trois ans, les objectifs de l'école dans l'exercice de ses missions et les moyens nécessaires à son fonctionnement. **L'étape intermédiaire** a consisté à élaborer un programme d'orientations et d'actions stratégiques pour la période 2007-2009.

La rédaction du contrat d'établissement est actuellement en cours d'élaboration. Les grandes orientations stratégiques de l'école ont été validées par le conseil d'administration du 26 juin 2009, à partir desquelles le contrat d'établissement sera décliné en objectifs / moyens / échéanciers / indicateurs. Il devrait être **soumis pour approbation au conseil d'administration de l'ENSOSP dans le courant du premier semestre 2010.**

**L'activité générale de l'établissement sera aussi intense en 2010 qu'en 2009.** Le fonctionnement du plateau technique sera devenu optimal (9.800 journées stagiaires pour 2010, contre 7.100 en 2009), et les services et les formations seront transférés vers les nouveaux locaux du pôle pédagogique.

Par ailleurs, la **coopération CNFPT / ENSOSP** s'intensifie au travers de missions de soutien pédagogique ou d'évaluation du dispositif de formation à l'attention des officiers de sapeurs-pompiers professionnels. Un protocole de partenariat a ainsi été élaboré en ce sens.

Par ailleurs, plusieurs projets sont à l'étude :

- **une formation proposée en 2 années concrétisée par un diplôme ;**
- un stage pour chaque nomination d'officier ;
- le rétablissement du concours pour être nommé capitaine ;
- une ouverture de la culture générale dispensée ;
- **la création d'un second pôle de formation ouvert à l'Europe et aux autres institutions** (à l'instar du rapprochement avec l'école des applications militaires de l'énergie atomique [EAMEA] basée à Cherbourg).

**Même si d'autres structures de formation**, comme celle des marins pompiers de Marseille par exemple, **peuvent prétendre à concurrencer l'ENSOSP dans ses missions, votre rapporteur spécial encourage la démarche de regroupement des formations à la sécurité civile sous l'égide de cette école.** A cet égard, il souligne notamment que les officiers de la BSPP sont désormais formés par cet établissement.

### **C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE DÉSORMAIS PERTINENTE ET DES RÉSULTATS SATISFAISANTS**

**Votre rapporteur spécial constate**, après plusieurs années de tâtonnement dans l'élaboration des objectifs et des indicateurs, **un effort évident pour mesurer efficacement la performance du programme**. Cette mesure de la performance a été largement présentée et commentée dans le rapport sur la loi de règlement du budget 2008<sup>1</sup>.

En ce qui concerne l'**objectif 1 « Optimiser les mesures de prévention et de lutte contre feux de forêts »** le bilan provisoire de la campagne en 2009 vient relativiser les bons résultats, pour 2007 et 2008, des deux indicateurs. En effet, pour 2009 où les conditions, notamment en raison de la sécheresse, ont été moins favorables, il est relevé au 10 septembre, dans les départements méditerranéens, 10.100 hectares parcourus par le feu pour un cumul des secteurs météorologiques classés en risques très sévères établi à 575. Ces chiffres sont à comparer avec respectivement 3.750 hectares brûlés et un cumul de 246 secteurs météorologiques classés en risques très sévères en 2008.

Les indices du premier indicateur sont basés sur les journées de mobilisation des colonnes prévisionnelles, d'une part, et des colonnes curatives, d'autre part, par rapport aux risques très sévères de la saison « feux de forêts ». Il convient donc d'attendre la publication de ces résultats pour la saison « feux » de 2009 pour commenter cette mesure. Cet indicateur ne prend en compte que les départements méditerranéens mais, s'ils sont les plus concernés par les incendies de forêts, dans le Sud-ouest 3.650 hectares ont été touchés par le feu depuis le début de l'année (moyenne décennale à la fin août : 3.900 hectares). **La question se pose donc d'étendre cet indicateur à d'autres zones.**

Quant au ratio du second indicateur, concernant le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité des risques, il ne pourra qu'être dégradé en 2009. Il est à relever que cet indicateur, rendant également compte du pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares, a été choisi comme indicateur principal de la mission. Bien que tributaire de la réalité climatique de chaque saison feux, il est effectivement révélateur de l'activité du programme. **Il reste que les résultats de cet objectif en 2007 et 2008 témoignent d'un dispositif « feux de forêts » très satisfaisant** dont il conviendra de surveiller l'évolution.

**L'objectif 2 « Renforcer la sécurité des sapeurs pompiers en intervention » est mesuré par un premier indicateur, correspondant au taux d'accidentologie en service.** Le périmètre du numérateur a été modifié à l'occasion du PAP 2009 afin de ne prendre en compte que les accidents directement liés à l'intervention. **Il affiche un résultat stable** (1,8 accident par intervention).

---

<sup>1</sup> Cf. Rapport de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 n° 542 (2008-2009), tome II : Contributions des rapporteurs spéciaux.

**Le résultat du deuxième indicateur présentant l'attrait des formations proposées par l'ENSOSP, bien que légèrement inférieur aux prévisions, est en nette progression (92 % en 2008, contre 83 % en 2007). Il sera intéressant, après la livraison du pôle pédagogique d'Aix-les-Milles, de s'assurer que ce résultat évolue favorablement.**

**L'objectif 3 « Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours »** est mesuré par un indicateur sur le « *taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire Acropol-Antares* ». En 2008, il est supérieur à la prévision (20 %) avec un ratio de 28 % (pour une cible qui a été actualisée de 65 % à 50 % en prévision pour 2010). Cet indicateur traduit l'implication des SDIS dans la mise en œuvre de l'interopérabilité des réseaux des services publics concourant à la sécurité civile et, à ce titre, a été choisi, lui aussi, comme indicateur principal de la mission. Il est intéressant dans la mesure où, pour cet investissement prévu sur trois ans, l'objectif de réalisation en 2011 n'est que de 65 %.

**Votre rapporteur spécial tient également à rappeler, à cet égard, l'engagement financier fort des départements sur ce projet.**

## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté une **majoration de 196.500 euros** des 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 DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté une **minoration de crédits de 1,92 million d'euros** en autorisations d'engagement **et de 1,54 million d'euros** en crédits de paiement destinée à gager les ouvertures de crédits opérées lors de cette seconde délibération. Cette réduction est imputée :

- sur le programme 161 « Intervention des services opérationnels », à hauteur de 0,86 million d'euros en autorisations d'engagement et de 0,63 million d'euros en crédits de paiement;

- sur le programme 138 « Coordination des moyens de secours », à hauteur de 1,06 million d'euros en autorisations d'engagement et de 0,91 million d'euros en crédits de paiement.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 21 octobre 2009, sous la présidence de M. Yann Gaillard, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Claude Haut, rapporteur spécial, sur la mission « Sécurité civile ».**

**M. Claude Haut, rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé que la mission « Sécurité civile » est constituée des programmes « Intervention des services opérationnels » et « Coordination des moyens de secours ». Il a indiqué que, en 2010, elle sera dotée de 420,4 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement et de 427,3 millions d'euros en crédits de paiement hors fonds de concours et attribution de produit, soit une hausse modérée de 1,8 % par rapport à l'exercice 2009. Le programme « Intervention des services opérationnels » s'appuiera sur 265,4 millions d'euros, tandis que le programme « Coordination des moyens de secours » bénéficiera de 161,8 millions d'euros.

Il a souligné que ce budget vise à respecter la feuille de route fixée à la sécurité civile par deux documents majeurs : le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, et les conclusions de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Il a précisé que les orientations arrêtées par le Livre blanc sont au nombre de quatre. Il s'agit, tout d'abord, de renforcer les capacités de lutte face aux menaces de type nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif (NRBCE), avec, par exemple, l'acquisition de « véhicules laboratoires » grâce à un budget pluriannuel de 16,1 millions d'euros.

Il a précisé que le Livre blanc identifie également, parmi les priorités pour la sécurité civile, la rénovation du système d'alerte et d'information des populations, ainsi que la mise en œuvre d'un dispositif d'alerte pour faire face au risque de tsunami dans la zone de l'Atlantique du Nord-Est et en Méditerranée. A cet égard, il a noté que le récent rapport sur « L'évaluation et la prévention du risque de tsunami sur les côtes françaises en métropole et outre-mer » de MM. Jean-Claude Etienne et Roland Courteau, sénateurs, a permis la création d'un centre national d'alerte. Il a indiqué que la direction de la sécurité civile a obtenu une enveloppe de 7 millions d'euros, sur cinq ans, pour prendre en charge la moitié du coût de l'investissement et la moitié du coût de fonctionnement, le ministère chargé de l'écologie assurant le reste du financement.

Enfin, il a rappelé que le Livre blanc recommande le renforcement de l'échelon zonal en matière de gestion interministérielle des crises.

**M. Claude Haut, rapporteur spécial**, a ensuite observé que, dans le cadre de la RGPP, la direction de la sécurité civile s'est vu assigner l'objectif d'optimiser ses moyens aériens, en rationalisant notamment la maintenance des avions par la passation de nouveaux marchés.

Il a ajouté que la RGPP fixe pour but de mutualiser les fonctions support des flottes d'hélicoptères et que cet objectif passe par la recherche, conjointement avec la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), du maintien, voire de l'amélioration, du taux global de disponibilité des flottes d'hélicoptères.

Il a enfin rappelé que l'optimisation de l'implantation des bases héliportuaires constitue la troisième et dernière piste de travail arrêtée par la RGPP. Il s'agit de rechercher, avec la DGGN et la direction générale de la police nationale (DGPN), la meilleure adaptation des implantations des bases en rapport avec la spécialisation des flottes par mission : secours pour la direction de la sécurité civile, sécurité publique, routière et police judiciaire pour la DGGN et la DGPN.

**M. Claude Haut, rapporteur spécial**, a insisté sur l'articulation de la mission « Sécurité civile » avec les collectivités territoriales. Il a observé, en effet, que le budget prévisionnel des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) pour 2009 représente plus de dix fois celui de la mission, avec 5,4 milliards d'euros de crédits, soulignant que les collectivités, et notamment les départements, financent plus de 95 % des dépenses de fonctionnement des SDIS.

Il a noté que, dans le même temps, le fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS diminue de 4,7 % en 2010, pour passer à 22,3 millions d'euros, et que, si cette baisse est inférieure à celle constatée les années précédentes, les crédits du FAI ont néanmoins été divisés par trois depuis 2006. Regrettant vivement cette diminution continue des crédits du FAI, il a alors déclaré que les arguments développés par l'Etat, selon lesquels les crédits du fonds ne sont pas intégralement consommés, ne sont pas recevables et ne peuvent pas servir à justifier de nouvelles diminutions de crédits, les SDIS étant demandeurs de davantage d'aide aux investissements.

Il a donc estimé impératif que la révision des dispositions réglementaires régissant le FAI vise principalement à permettre une amélioration de l'attribution des crédits de ce fonds. En particulier, le report des crédits qui n'ont pas pu être engagés pendant l'année serait souhaitable.

**M. Claude Haut, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que, comme en 2009, une partie du FAI contribuera à la mise en place du dispositif d'interopérabilité Antares, qui vise à la création d'un réseau de communication partagée entre les différents services concourant aux missions de sécurité (SDIS, services de police, SAMU), précisant que ce montant sera de 13 millions d'euros en 2010 (contre 7,5 millions d'euros en 2009).

Il a souligné, à cet égard, que le programme Antares est entré dans sa phase de généralisation à l'ensemble du territoire et que l'année 2010 sera

notamment marquée par la migration du réseau radio analogique utilisé actuellement par la Brigade des sapeurs pompiers de Paris.

Il a relevé que, selon M. Alain Perret, directeur de la sécurité civile, une fois le dispositif Antares définitivement généralisé, le coût de fonctionnement d'Antares et d'Acropol sera supérieur à 50 millions d'euros par an. Il a donc jugé nécessaire que la commission des finances soit vigilante sur ce point dans les années à venir.

Enfin, **M. Claude Haut, rapporteur spécial**, a évoqué la poursuite de la restructuration de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP).

Il a noté que l'installation à Aix les Milles est en cours et sera définitive avant la fin de l'année 2009, conformément au calendrier initialement arrêté. Le montant de l'opération de délocalisation devrait s'établir à 96,7 millions d'euros. L'activité générale de l'établissement sera aussi intense en 2010 qu'en 2009, et le fonctionnement du plateau technique deviendra optimal, avec 9 800 journées stagiaires en 2010 (contre 7 100 en 2009).

Il a souligné que l'ENSOSP a fait l'objet d'un contrôle budgétaire de sa part en 2008 et qu'un suivi de contrôle est en cours qui se conclura début 2010, après la livraison du pôle pédagogique.

En conclusion, **M. Claude Haut, rapporteur spécial**, a proposé à la commission d'adopter, sans modification, les crédits proposés pour la mission et chacun de ses deux programmes.

Un débat s'est ensuite instauré.

**Mme Catherine Troendle, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois**, a confirmé que le déploiement du dispositif Antares est en voie d'achèvement. Elle a toutefois souligné que, en pratique, une part de cet investissement des SDIS est susceptible de rester à la charge des communes. Dans ce dernier cas, certaines communes peuvent faire le choix de ne pas apporter leur contribution financière à l'installation d'Antares au sein du SDIS, avec pour conséquence le risque que le service départemental n'opte pas pour ce système de communication. Le maillage du territoire par Antares ne serait alors pas uniforme.

**M. Claude Haut, rapporteur spécial**, a rappelé que les SDIS disposent de crédits d'investissement, en provenance notamment du FAI, pour assurer le passage à Antares. Dès lors, les SDIS n'ont pas à demander un financement des communes.

A l'appui de son observation, **Mme Catherine Troendle** a cité l'exemple du département du Haut-Rhin, où les communes sont sollicitées par les départements. D'une manière plus générale, elle a déploré que certains dispositifs conçus au niveau national dans un but d'intérêt général connaissent des difficultés ou des lenteurs d'application au niveau local.

**M. Claude Haut, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il interrogera la direction de la sécurité civile sur la question soulevée par

Mme Catherine Troendle afin de pouvoir lui apporter tous les éclaircissements nécessaires.

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Sécurité civile » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**