

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. François MARC,

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. Dominique de LEGGE*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38**

**Sénat : 147 (2012-2013)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>I. LA MISSION</b> .....	7
A. UN PÉRIMÈTRE INCHANGÉ .....	7
B. LES PRINCIPAUX ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA SÉCURITÉ CIVILE .....	8
1. <i>L'interopérabilité des systèmes de communication avec Antares</i> .....	8
2. <i>La modernisation des moyens aériens</i> .....	8
3. <i>La formation et l'activité des sapeurs-pompiers</i> .....	9
4. <i>La politique d'achat et les mutualisations</i> .....	10
C. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION SUR LA PÉRIODE 2013-2015.....	10
D. DES CRÉDITS DE PAIEMENT STABLES ENTRE 2012 ET 2013 : + 0,8 %.....	10
E. L'ARTICULATION PROBLÉMATIQUE AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	11
1. <i>Le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)</i> .....	11
2. <i>La mesure de la performance des SDIS : les « indicateurs nationaux des services             d'incendie et de secours » (INSIS)</i> .....	13
a) Les actions des SDIS .....	14
b) Les personnels des SDIS .....	14
c) L'organisation des SDIS.....	14
<b>II. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES     OPÉRATIONNELS »</b> .....	16
A. UN BUDGET EN HAUSSE : 278,3 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 6,8 %).....	16
B. LES GRANDS AXES DE LA DÉPENSE EN 2013.....	17
C. UN VOLET « PERFORMANCES » ENCORE AJUSTÉ.....	18
<b>III. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS »</b> .....	20
A. UNE DIMINUTION DE 10,3 % DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) ET DE 8 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP).....	20
B. LES GRANDS AXES DU PROGRAMME .....	22
1. <i>La fonte des crédits du fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS</i> .....	22
2. <i>En 2013, le programme Antares équipera 75 % des SDIS</i> .....	24
3. <i>Le report à 2013 du déploiement du système d'alerte et d'information aux             populations (SAIP)</i> .....	25
4. <i>La première année pleine de fonctionnement du Centre national d'alerte au tsunami             (CENALT)</i> .....	26
5. <i>La subvention de l'Etat au fonctionnement de l'Ecole nationale supérieure des             officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)</i> .....	27
C. UNE PERFORMANCE STABILISÉE.....	29

<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....</b>	<b>33</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>35</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Depuis sa création, la mission « Sécurité civile » pâtit d'une **structuration très artificielle** entre ses deux programmes.
- Par ailleurs, **cette mission ne contribue que marginalement à l'effort global de la France en matière de sécurité civile**. Les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), qui ne rentrent pas *stricto sensu* dans le champ de la mission « Sécurité civile », se sont élevées à 5,6 milliards d'euros en 2012, à comparer à un budget prévisionnel de la mission en 2013 de 440,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP).
- L'infrastructure de communication Antares a nécessité une mise de fonds initiale importante (**145,7 millions d'euros**) et se double d'un coût caché. Son fonctionnement est en effet à la charge des SDIS et *in fine* des départements (**12 millions d'euros** en 2012).
- **Le renouvellement de la flotte aérienne** de la sécurité civile ne peut plus attendre, dans la mesure où la composante « Trackers » arrivera en fin de vie à compter de 2016. En fonction des scénarios envisagés, le besoin de financement varie **de 60 millions d'euros à 160 millions d'euros**.
- **L'avenir de la base aérienne de Marignane** demeure en suspens, l'hypothèse d'un déménagement à Salon-de-Provence redevenant d'actualité.
- L'activité des sapeurs-pompiers a évolué avec une montée en puissance des missions de secours à personne. **Un recentrage de leurs missions sur leur cœur de métier** est nécessaire, avec à la clef des marges de manœuvre budgétaires retrouvées.
- **La politique d'achat des SDIS** demeure encore insuffisamment mutualisée. Le recours croissant à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) doit être privilégié et encouragé comme une source majeure d'économies.
- En 2013, le fonds d'aide à l'investissement (FAI) ne sera plus doté que de **3,9 millions d'euros en CP**, ses autorisations d'engagement (AE) étant ramenées à zéro. **Votre rapporteur spécial regrette ces orientations qui s'apparentent à une quasi-disparition du FAI, ce qui ne correspond pas à une juste appréciation des besoins.**
- Le changement de directeur, qui interviendra à la tête de **l'Ecole nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers (ENSOSP)** avant la fin de l'année 2012, doit être l'occasion de donner une nouvelle impulsion à cette école.

*Au 10 octobre 2012, 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, 99 % des réponses portant sur la mission « Sécurité civile » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.*



## I. LA MISSION

### A. UN PÉRIMÈTRE INCHANGÉ

**Aucun changement majeur de l'architecture de la mission n'est opéré dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013.** 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 la 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 à vocation opérationnelle (programme « Intervention des services opérationnels ») et les services assurant la coordination générale du dispositif de secours (programme « Coordination des moyens de secours »).

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 s'était d'ailleurs vue confirmée lors du vote de la loi de finances pour 2010 par la décision de transférer 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** : le montant total des crédits s'élève à seulement 440,3 millions d'euros, ce qui réduit d'autant la souplesse de gestion de ces dotations.

Cette étroitesse de champ d'action 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 sont répartis sur **quatre missions** : « Ecologie, développement et aménagement durables » (pour 406,9 millions d'euros), « Santé » (pour 20,4 millions d'euros), « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (pour 47,9 millions d'euros) et « Administration générale et territoriale de l'Etat » (pour 51,5 millions d'euros)<sup>2</sup>.

Au total, en 2013, **54,5 % des dépenses budgétaires de l'Etat consacrées à la sécurité civile relèveront d'autres missions que de la mission « Sécurité civile ».**

---

<sup>1</sup> Cf. *par exemple*, rapport spécial n° 107 (2011-2012) – tome III – annexe 27.

<sup>2</sup> Cf. *document de politique transversale « Sécurité civile » annexé au projet de loi de finances pour 2013.*

## **B. LES PRINCIPAUX ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA SÉCURITÉ CIVILE**

Au cours de l'exercice 2012, votre rapporteur spécial a conduit une mission de contrôle budgétaire sur les investissements de la sécurité civile, dont les conclusions ont été présentées dans le **rapport d'information « Les investissements de la sécurité civile : intérêt national, enjeux locaux - Gérer les risques au meilleur coût »**<sup>1</sup>. Ce contrôle a permis d'identifier les principaux enjeux budgétaires à court et moyen terme pour la présente mission.

### **1. L'interopérabilité des systèmes de communication avec Antares**

Le souci louable d'assurer une meilleure interopérabilité des systèmes de communication a trouvé une réponse dans le déploiement de l'infrastructure **Antares**.

Toutefois, ce système a nécessité une mise de fond initiale importante (**145,7 millions d'euros**) et se double d'un coût caché. Son fonctionnement est en effet à la charge des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), c'est-à-dire *in fine* des collectivités territoriales et notamment des départements. Le montant des contributions financières des SDIS au fonctionnement d'Antares pour l'année 2012 s'élève ainsi à **12 millions d'euros**<sup>2</sup>.

### **2. La modernisation des moyens aériens**

**Le renouvellement de la flotte aérienne** de la sécurité civile ne peut plus attendre, dans la mesure où la composante « Trackers » arrivera en fin de vie à compter de 2016. A cet égard, **votre rapporteur spécial regrette que l'expérimentation des appareils pressentis pour remplacer les « Trackers » n'ait pas eu lieu en 2012, contrairement à l'objectif initialement annoncé**<sup>3</sup>. L'heure est pourtant venue d'opérer des choix stratégiques.

En fonction des différents scénarios envisagés, le besoin de financement varie **de 60 millions d'euros à 160 millions d'euros**.

De par son importance, le coût d'achat d'une nouvelle flotte spécialisée dans le bombardement d'eau incite à se poser plusieurs questions. Tout d'abord, **ne faudrait-il pas aujourd'hui réviser la stratégie dite du « guet aérien armé retardant » (GAAR)** fondée sur l'attaque systématique

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 33 (2012-2013) « Les investissements de la sécurité civile : intérêt national, enjeux locaux - Gérer les risques au meilleur coût ».

<sup>2</sup> En application des dispositions de l'arrêté du 31 janvier 2012, modifié par l'arrêté du 12 juin 2012.

<sup>3</sup> L'expérimentation des « Air Tractors » a été repoussée à 2013.

des feux de forêts naissants ? Reposant sur une détection « à l'œil », la lutte contre les feux de forêt doit tirer profit de l'évolution des technologies, *via* en particulier à court terme les moyens optroniques et à moyen terme les drones. Enfin, la location d'appareils peut constituer une alternative pertinente à l'achat, surtout si elle s'accompagne d'un service « clefs en main » avec un contrat portant également sur le maintien en condition opérationnelle (MCO) et la mise à disposition de pilotes.

**L'avenir de la base aérienne de Marignane** demeure également en suspens, avec en filigrane la couverture la plus optimale possible de la zone des feux dans un contexte de réchauffement climatique. Le maintien de la base aérienne de la sécurité civile (BASC) sur le site actuel requière un investissement évalué à 7,5 millions d'euros, tandis que son déménagement à Nîmes engendrerait une dépense de 8,85 millions.

Lors de l'audition de Jean-Paul Kihl, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial a toutefois eu la surprise d'apprendre que non seulement le choix concernant la future BASC n'avait pas été tranché mais que la décision serait probablement **encore différée**. En effet, l'hypothèse d'une installation à Salon-de-Provence paraît redevenir d'actualité<sup>2</sup>.

### 3. La formation et l'activité des sapeurs-pompiers

**La formation des sapeurs-pompiers**, professionnels et volontaires, a fait l'objet d'une attention soutenue au cours des dernières années. Au niveau national, l'Ecole nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers (ENSOSP) a vu ses capacités d'accueil accrues et modernisées à l'occasion de son déménagement à Aix-les-Milles (Bouches-du-Rhône). Au niveau départemental, d'importants efforts financiers ont aussi été consentis par les départements pour ouvrir de nouvelles écoles départementales. Il s'agit aujourd'hui de rationaliser ce dispositif afin d'éviter les surcapacités d'accueil et de répondre au plus juste à la demande.

L'activité des sapeurs-pompiers elle-même a évolué avec une montée en puissance des missions de secours à personne. Au point que l'on doit désormais s'interroger sur la répartition des tâches entre les SDIS, les services d'aide médicale d'urgence (SAMU) et les services sociaux. **Un recentrage des missions des sapeurs-pompiers sur leur cœur de métier** est nécessaire, avec à la clef des marges de manœuvre budgétaires retrouvées.

---

<sup>1</sup> Le 25 octobre 2012.

<sup>2</sup> Dans un rapport rendu public en mars 2012, l'Inspection générale de l'administration (IGA) avait pourtant écarté cette éventualité, le site de Salon-de-Provence étant réputé classé en zone inondable avec un aléa fort.

#### 4. La politique d'achat et les mutualisations

Enfin, la **politique d'achat des SDIS** demeure encore insuffisamment mutualisée. Le recours croissant à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) doit être privilégié et encouragé comme une source majeure d'économies.

A cet égard, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) a vocation à jouer pleinement son **rôle d'impulsion et de conseil** auprès du réseau des SDIS.

##### *C. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION SUR LA PÉRIODE 2013-2015*

Les plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à 0,39 milliard d'euros en 2013, 0,4 milliard d'euros en 2014 et 0,41 milliard d'euros en 2015.

Pour 2013, les crédits demandés pour la mission sont de 440,3 millions d'euros, dont 45,5 millions au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions » (entièrement portés par le programme « Intervention des services opérationnels »). **Votre rapporteur spécial observe donc que le plafond fixé par le projet de loi de programmation des finances publiques précité est quasiment respecté<sup>1</sup>.**

##### *D. DES CRÉDITS DE PAIEMENT STABLES ENTRE 2012 ET 2013 : + 0,8 %*

Au total, la mission « Sécurité civile » s'appuiera en 2013 sur une enveloppe de 409,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de **440,3 millions d'euros** en crédits de paiement (CP)<sup>2</sup>. Par rapport à 2012, les AE et les CP demeurent donc à un niveau pratiquement identique : + 0,1 % et + 0,8 %.

---

<sup>1</sup> Précisément, l'écart entre la programmation pour 2013 et le présent projet de loi de finances s'établit à un dépassement de 4,8 millions d'euros (soit + 1,2 %).

<sup>2</sup> Y compris les CP abondant le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

### L'évolution des crédits de la mission « Sécurité civile » entre 2012 et 2013

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	AE 2012	AE 2013	Evolution 2012 - 2013	CP 2012	CP 2013	Evolution 2012 - 2013
161 – Intervention des services opérationnels	255,7	271,8	6,3%	260,7	278,3	6,8%
128 – Coordination des moyens de secours	153	137,3	-10,3%	176,1	162	-8,0%
<b>Total</b>	<b>408,7</b>	<b>409,1</b>	<b>0,1%</b>	<b>436,8</b>	<b>440,3</b>	<b>0,8%</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

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

Pour autant et d'ores et déjà, **votre rapporteur spécial veut insister sur la principale clef de lecture du budget de la mission « Sécurité civile » en 2013 : d'importants efforts ont été consentis pour assurer le MCO des appareils de la flotte aérienne de la sécurité civile.** Ces efforts expliquent les arbitrages en faveur du programme « Intervention des services opérationnels » (+ 6,8 %) et au détriment du programme « Coordination des moyens de secours » (- 8 %).

#### ***E. L'ARTICULATION PROBLÉMATIQUE 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 2012<sup>1</sup> représente plus de dix fois celui de la mission « Sécurité civile » avec **5,6 milliards d'euros** de crédits.

Cette dépense se décompose en **4,4 milliards d'euros en fonctionnement** et **1,2 milliard d'euros en investissement**.

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 **maîtrise pour 2012** (+ 1,3 %), un ralentissement ayant été amorcé en 2009 (+ 1,9 %) et poursuivi en 2010 (+ 1,4 %) avec une stabilité en 2011.

**Les collectivités territoriales financent 98,2 % des dépenses de fonctionnement des SDIS.**

<sup>1</sup> Dépenses prévues pour 2012 aux budgets primitifs des SDIS.

### **Le financement des SDIS par les collectivités territoriales**

C'est l'article L. 1424-35 du CGCT qui régit les règles de financement des SDIS par les collectivités territoriales.

En application de cet article, **les contributions du département, des communes et des EPCI au budget du SDIS constituent des dépenses obligatoires.**

Le département, d'une part, et les communes et leurs EPCI, d'autre part, ne sont toutefois **pas soumis à des règles identiques** concernant ce financement.

S'agissant du **département**, ses relations avec le SDIS, et notamment sa contribution financière, font l'objet d'une convention pluriannuelle.

En revanche, en application de l'article L. 1424-35 du CGCT, *« pour les exercices suivant la promulgation de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le montant global des contributions des **communes et des établissements publics de coopération intercommunale ne [peut] excéder** le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation et, le cas échéant, du montant des contributions de transfert à verser par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sollicitant le rattachement de leurs centres de secours et d'incendie au service départemental »*. Contrairement au département, les communes et leurs EPCI bénéficient donc d'un effet de butoir limitant leur contribution au financement du SDIS.

Cette différence a eu pour effet de **faire supporter par le département, à compter de l'exercice 2003, toutes les dépenses supplémentaires du SDIS**. En effet, le dispositif prévu par la loi précitée du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, confirmé par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, a pour conséquence de faire du département le principal financeur du SDIS. En contrepartie, le conseil général fixe lui-même sa contribution au SDIS et dispose de la majorité des sièges dans son conseil d'administration.

La part relative des départements dans les dépenses de fonctionnement des SDIS tend à croître pour représenter, en 2012, **2,5 milliards d'euros, soit 57,6 % du total** (56,8 % en 2011). Cette contribution représente, par ailleurs, près de 5 % des dépenses totales de fonctionnement des budgets départementaux. Les contributions des communes, quant à elles, sont contenues en valeur absolue, avec une enveloppe progressant faiblement par rapport à 2011 et s'élevant à 1,83 milliard d'euros. En conséquence, leur part relative représente 42,4 % des recettes de fonctionnement des SDIS (43,2 % en 2011). Le tableau ci-dessous rappelle l'évolution de ces contributions au cours des trois derniers exercices.

**Les recettes de fonctionnement des SDIS : évolution des contributions  
des départements, des communes et des établissements publics intercommunaux  
(EPCI)**

*(en millions d'euros)*

	2010		2011		2012	
	Montant	% total	Montant	% total	Montant	% total
<b>Départements</b>	2 288	56,5 %	2 353	56,8 %	2 495	57,6 %
<b>Communes et EPCI</b>	1 766	43,5 %	1 787	43,2 %	1 834	42,4 %
<b>Totaux</b>	<b>4 054</b>	<b>100 %</b>	<b>4 140</b>	<b>100 %</b>	<b>4 329</b>	<b>100 %</b>

*Source : DGSCGC*

**Votre rapporteur spécial souligne que la tendance à la prédominance de la part départementale dans le financement des SDIS se renforce depuis plusieurs années.**

Par ailleurs, il faut rappeler que **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.

Dans ces conditions, **votre rapporteur spécial estime important de pouvoir cerner, dans la dynamique de la dépense des SDIS, ce qui relève des contraintes ou des transferts imposés par l'Etat et ce qui résulte de décisions prises par les conseils généraux.** Il estime dès lors nécessaire que les SDIS puissent avancer sur la voie d'un contrôle de gestion fiable et précis.

**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, par définition, inscrits dans la mission « Sécurité civile », leur utilisation, ne serait-ce qu'au regard des montants en jeu, 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.

*a) Les actions des SDIS*

Les SDIS ont assuré, en 2011, plus de **4,2 millions d'interventions**, soit une augmentation de 1 % de leur activité par rapport à 2010.

**Les interventions pour incendie ont baissé de 6 %, tandis que le secours à victimes et l'aide à personne ont progressé de 5 %.** Ces deux dernières catégories d'intervention représentent plus de 72 % des sorties.

La moyenne des interventions par SDIS est de **115 par jour** (114 en 2010) avec toutefois des variations importantes, de 234 interventions en moyenne pour un SDIS de première catégorie (agglomérations urbaines) à 24 pour un SDIS de cinquième catégorie (zones les plus rurales). La brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) fait en moyenne 1 373 interventions par jour sur les quatre départements franciliens qu'elle défend, et le bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM) 283 interventions.

*b) Les personnels des SDIS*

L'effectif des sapeurs-pompiers approche les **250 000 dont 195 000 sapeurs-pompiers volontaires (soit 78 %)**, 40 500 sapeurs-pompiers professionnels (16 %) et 12 200 militaires (BSPP, BMPM, Formations militaires de la sécurité civile).

Au sein des SDIS, les sapeurs-pompiers volontaires représentent 83 % des effectifs et les **sapeurs-pompiers professionnels 17 %**. Ce pourcentage de sapeurs-pompiers volontaires atteint 93 % pour les SDIS de cinquième catégorie.

Après une réduction constante du nombre de sapeurs-pompiers volontaires depuis 2000 et seulement interrompue par une légère hausse (+ 0,4 %) en 2010, ces effectifs sont à nouveau en baisse (- 0,3 %) en 2011. Il est par ailleurs à noter que **le nombre de SDIS qui réduisent les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires est en baisse** : 31 contre 41 en 2010.

*c) L'organisation des SDIS*

Le nombre de **centres d'incendie et de secours** était en hausse en 2011 (7 296 contre 7 277 en 2010).

Le **potentiel opérationnel journalier** se maintient (21 sapeurs-pompiers opérationnels chaque jour dans chaque département).

S'agissant des **régimes de garde**, on constate une légère diminution des régimes de 24 heures qui représentent 65 % en moyenne du régime (66 % en 2010) contre 24 % pour les gardes de 12 heures (22 % en 2010). Comme en 2010, les gardes de 24 heures sont les plus importantes dans les plus gros SDIS (73 %), alors qu'elles ne représentent que 40 % dans les SDIS de cinquième catégorie.

En ce qui concerne **Antares**, 68 SDIS ont migré ou sont en cours de migration (58 en 2010). Le taux d'équipement en postes radio Antares est passé de 60 % en 2010 à 66 % (*cf. infra*).

**L'interopérabilité** entre les services d'incendie et de secours et les SAMU ne progresse que lentement : seuls 40 SAMU sont raccordés ou en voie de raccordement.

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

### A. UN BUDGET EN HAUSSE : 278,3 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 6,8 %)

Les dépenses découlant de l'activité opérationnelle de la sécurité civile sont par nature **très difficiles à prévoir**. Elles peuvent subir, d'une année à l'autre, des fluctuations très importantes sous l'influence d'évènements exceptionnels, comme par exemple la tempête Xynthia en 2010.

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

Dans ce contexte, il convient de souligner que le budget du programme « Intervention des services opérationnels » présente une hausse de ses CP qui se montent, en 2013, à **278,3 millions d'euros**.

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

#### L'évolution des crédits des actions du programme 161 entre 2012 et 2013

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	AE 2012	AE 2013	Evolution 2012 - 2013	CP 2012	CP 2013	Evolution 2012 - 2013
Action n° 1 - Participation de l'Etat à la lutte aérienne contre les feux de forêts	53,9	64,2	19,1 %	53,9	64,4	19,7 %
Action n° 2 - Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres	88,2	90,7	2,8 %	90,5	92,2	2,0 %
Action n° 3 - Secours à personne par hélicoptère en milieux difficiles	57,3	62,7	9,6 %	60,1	66,3	10,3 %
Action n° 4 - Neutralisation des engins explosifs	38,3	37,4	- 2,1 %	38,2	38,7	1,3 %
Action n° 5 - Pilotage de la politique de sécurité civile	18,0	16,7	- 7,2 %	18,0	16,7	- 7,2 %
<b>Total</b>	<b>255,7</b>	<b>271,8</b>	<b>6,3 %</b>	<b>260,7</b>	<b>278,3</b>	<b>6,8 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

La variation la plus significative au sein du présent programme concerne l'action n° 1 « *Participation de l'Etat à la lutte aérienne contre les feux de forêts* ». En passant de 53,9 millions d'euros en 2012 à 64,4 millions d'euros en 2013, elle progresse de 19,7 %. Comme l'a souligné votre rapporteur spécial plus haut, le choix essentiel pour 2013 a consisté à assurer le MCO des appareils de la flotte aérienne de la sécurité civile. Ainsi, **la maintenance des avions absorbe-t-elle 43,3 millions d'euros en 2013 (contre 34,6 millions d'euros en 2012, soit une augmentation de 25,1 %)**.

Même s'il se félicite du souci apporté au MCO des avions de la sécurité civile, **votre rapporteur spécial ne peut que relever la très forte hausse de ce poste de dépenses qui obère les marges de manœuvre budgétaire au sein de la présente mission.**

S'agissant des dépenses de fonctionnement et à l'exception des dépenses directement liées à l'activité opérationnelle (retardant, carburant et maintenance des aéronefs), **une nouvelle diminution de 5 %** des crédits du présent programme a été appliquée. Il convient de rappeler qu'en 2012 cet effort de réduction avait été de 2,5 % (et de 5 % en 2011).

Au total, les dépenses de fonctionnement du programme « Intervention des services opérationnels » s'établissent à **99,6 millions d'euros** (contre 86 millions d'euros en 2012).

Depuis 2010, **ce programme porte l'ensemble des dépenses de personnel de la présente mission**, qui s'élèvent à 161,3 millions d'euros pour 2013 (contre 159,4 millions d'euros en 2012).

Au cours de l'exercice à venir, le présent programme enregistrera la **suppression de 24 emplois équivalent temps plein (ETP)** et son plafond d'emplois s'établira à 2 465 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT). Lors de son audition, Jean-Paul Kihl a indiqué à votre rapporteur spécial que ces suppressions de postes concerneraient essentiellement des fonctions « support » en administration centrale.

Les **dépenses d'investissement** progressent quant à elle de 14,5 % pour atteindre 17,4 millions d'euros.

## ***B. LES GRANDS AXES DE LA DÉPENSE EN 2013***

Le budget pour 2013 du programme « Intervention des services opérationnels » couvre, outre les dépenses de personnel, **plusieurs postes importants.**

Les crédits de fonctionnement relatifs à la participation de l'Etat à la lutte aérienne contre les feux de forêts se montent ainsi à **54,3 millions d'euros** en CP. Ils permettent notamment d'assurer le fonctionnement courant de la base d'avions de la sécurité civile (BASC) à Marignane, la maintenance et le carburant de ces avions, le produit retardant et la location d'avions bombardiers d'eau.

Par ailleurs, les secours à personne par hélicoptère représentent **35,6 millions d'euros** en dépenses de fonctionnement (fonctionnement courant des bases d'hélicoptères, maintenance de ces hélicoptères et carburant).

Le budget d'intervention des services opérationnels en 2013 vise, en outre, à **poursuivre la modernisation des moyens de la sécurité civile et leur adaptation aux progrès technologiques**, en application de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite « LOPPSI 2 »).

Le programme de refondation du service de déminage, tout d'abord, se poursuit dans le cadre du **programme pluriannuel d'équipement des services opérationnels en moyens de lutte contre la menace nucléaire, radiologique, biologique, chimique ou explosif (NRBC-E)**. L'effort budgétaire se traduit par des dépenses d'investissement à hauteur de 8 millions d'euros. Cette enveloppe couvrira l'acquisition de matériels de lutte contre la menace NRBC-E, de matériels de protection individuels, de véhicules et de matériels techniques pour les services du déminage, ainsi que les dépenses immobilières (6 millions d'euros) au titre de la refondation du volet immobilier du service du déminage.

Enfin, **la redéfinition du format des forces armées outre-mer**, préconisée par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale<sup>1</sup>, requiert la reconstitution d'une flotte d'hélicoptères répartie entre la gendarmerie nationale et la sécurité civile. 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**.

Dans cette perspective, le présent programme supporte une quote-part du coût de fonctionnement de ces deux appareils (0,36 million d'euros en CP). Toutefois, comme l'avait fait votre commission dès 2010<sup>2</sup>, votre rapporteur spécial relève que ces hélicoptères exercent uniquement des missions de souveraineté (police administrative et judiciaire). En conséquence, il convient toujours de s'interroger sur la logique qui amène à solliciter le budget de la mission « Sécurité civile », une telle « ponction » s'inscrivant **en contradiction avec l'esprit de la LOLF**.

### ***C. UN VOLET « PERFORMANCES » ENCORE AJUSTÉ***

En 2012, le volet « performances » du programme « Intervention des services opérationnels » a fait l'objet d'un profond remaniement. Celui-ci visait à répondre au **rapport du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)**, rendu public en juin 2011, avec pour ambition d'améliorer la pertinence des indicateurs attachés au programme et à ses actions.

---

<sup>1</sup> Juin 2008.

<sup>2</sup> Cf. *rapport spécial n° 111 (2010-2011) – tome III – annexe 28*.

En 2013, la mesure de la performance du présent programme enregistre encore quelques **ajustements** pour parfaire les objectifs et les indicateurs existants.

Au sein de **l'objectif n° 4** « Réduire les stocks de munitions explosives et chimiques », l'indicateur 4.1 « *Taux d'évolution des stocks collectés de munitions anciennes (explosive ordonnance disposal ou EOD)* » est exprimé en pourcentage d'évolution (par opposition à la présentation en PLF pour 2012 avec un pourcentage de réduction) traduisant de ce fait une augmentation des stocks. Ce taux est passé de 5 % en 2011, à une prévision actualisée pour 2012 de 3 % et une prévision identique pour 2013.

**L'objectif n° 6** « Obtenir une capacité opérationnelle maximale des moyens nationaux » est enrichi d'un nouvel indicateur. Il s'agit de l'indicateur 6.2 « *Taux de renouvellement de la réserve nationale* »<sup>1</sup> représentant le socle budgétaire annuel nécessaire à l'entretien et à la pérennisation des matériels qui la composent. La prévision actualisée de ce taux est de 4,2 % en 2012, pour une prévision de 9 % en 2013.

**L'indicateur n° 6.1** « *Capacité opérationnelle des moyens nationaux* » de l'objectif 6 précité comprend désormais un nouveau sous-indicateur relatif à la capacité opérationnelle des établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL)<sup>2</sup>. Cette capacité opérationnelle pour les ESOL reçoit une note de 12 sur 20 en prévision actualisée pour 2012 et de 13 en prévision pour 2013.

---

<sup>1</sup> La réserve nationale est constituée de sept familles de matériels : matériels de production et de distribution d'eau potable, matériels de sauvetage, déblaiement et dépollution, matériels de production d'énergie et d'éclairage, matériels d'hébergements et de restauration, matériels de pompage et de lutte contre les inondations, équipements de protection NRBC et matériels de lutte contre les feux de forêts.

<sup>2</sup> Cet indicateur s'exprime sous la forme d'une note sur 20 correspondant à l'évaluation de quatre critères : la formation, la disponibilité, les matériels majeurs et un critère spécifique aux moyens évalués.

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

Les deux programmes de la mission « Sécurité civile » sont dédiés à la **protection des populations et à la gestion de crise** et sont distingués l'un de l'autre de manière assez artificielle, comme on l'a vu. Le **programme 128 « Coordination des moyens de secours »** a pour objet de concourir à la politique interministérielle de sécurité civile, conformément à la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, qui dispose que « *l'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national ; il en définit la doctrine et les moyens* ».

Ainsi, le présent projet de loi de finances retient plusieurs grands programmes d'investissement qui seront poursuivis en 2013, tels que :

- la **capacité d'identification et de réaction aux risques nucléaires radiologiques, biologiques, chimiques et explosifs (NRBC-E)**, dont le renforcement se traduira par l'acquisition de véhicules d'identification et de prélèvement pour le risque biologique et d'unités mobiles de décontamination ;

- le développement de la formation en matière de gestion de crises avec la montée en puissance du **centre de formation commun civil et militaire en matière de risques NRBC-E** ;

- la montée en puissance dans l'équipement des départements en **systèmes d'alerte et d'information de la population (SAIP)**.

#### ***A. UNE DIMINUTION DE 10,3 % DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) ET DE 8 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)***

Le présent programme disposera, en 2013, de **137,32 millions d'euros en AE**, en diminution de 10,3 % par rapport à la loi de finances pour 2012 et de **161,95 millions d'euros en CP**, soit une **baisse de 8 %**.

## L'évolution des crédits des actions du programme 128 entre 2012 et 2013

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	AE 2012	AE 2013	Evolution 2012 - 2013	CP 2012	CP 2013	Evolution 2012 - 2013
Action n° 1 - Préparation et gestion des crises	8,51	9,23	-8,5 %	15,86	19,05	20,2 %
Action n° 2 - Coordination des acteurs de la sécurité civile	130,30	113,88	-12,6 %	146,03	128,69	-11,9 %
Action n° 3 - Soutien à la politique de sécurité civile	14,24	14,21	-0,2 %	14,24	14,21	-2,1 %
<b>Total</b>	<b>153,05</b>	<b>137,32</b>	<b>-10,3 %</b>	<b>176,13</b>	<b>161,95</b>	<b>-8 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

L'action n° 1 « *Préparation et gestion des crises* » connaît à la fois une baisse franche en AE (- 8,5 %) et une augmentation notable en CP (+ 20,2 %)

Cette augmentation des CP continue, comme l'année passée, d'être pour une large part imputable à la hausse des dépenses d'investissement, qui enregistrent une majoration de 2,5 millions d'euros par rapport à 2012. Ces dépenses couvrent le **projet de modernisation de l'alerte aux populations (9,85 millions d'euros)<sup>1</sup>**, le **programme pluriannuel d'équipement en moyens d'intervention contre le terrorisme nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif (NRBC-E) (1,82 million d'euros)** et les **dépenses d'investissement de la réserve nationale (225 000 euros)<sup>2</sup>**.

L'essentiel des moyens du programme (128,69 millions d'euros, soit 80 % des CP du programme) est, comme l'année précédente, concentré sur **l'action n° 2 « Coordination des acteurs de la sécurité civile »**, et en particulier, au sein de cette action, sur les dépenses d'intervention (pensions, Fonds d'aide à l'investissement des SDIS, des brigades de sapeurs-pompiers, protection civile, ENSOSP, associations concourant à la mission de la sécurité civile), qui représentent **103,78 millions d'euros en CP**.

**Au sein de ces dépenses d'intervention**, celles à destination des collectivités territoriales (Fonds d'aide à l'investissement des SDIS, brigades de sapeurs-pompiers et protection civile) s'élèvent à **86 millions d'euros, soit 66,8 % de l'ensemble des CP de l'action**.

La baisse des crédits pour l'action n° 2 est assez importante : 12,6 % en AE et 11,9 % en CP. Elle traduit une concentration des efforts au profit du projet Antares. Le PAP annexé au présent projet de loi de finances fait ainsi

<sup>1</sup> Cf. infra les développements consacrés au SAIP.

<sup>2</sup> La réserve nationale est constituée de matériels destinés au secours et à la protection des populations. Il s'agit de matériels livrables à tout instant en tous points du territoire. Les trois établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL) disposent à cette fin de 17 000 m<sup>3</sup> de capacité de stockage.

valoir que « les crédits d'investissement de l'action 2 sont entièrement consacrés au projet Antares ».

Enfin, les dotations affectées à l'**action n° 3 « Soutien à la politique de sécurité civile »** restent, pour leur part, quasiment stables, à **14,21 millions d'euros** en CP (- 2 % par rapport à 2012).

## **B. LES GRANDS AXES DU PROGRAMME**

### **1. La fonte des crédits du fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS**

Instauré par l'article 129 de la loi n° 2002-1575 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 (FAI) des SDIS, pérennisé par l'article L. 1424-36-1 du code générale des collectivités territoriales (CGCT), est destiné à **soutenir ces établissements publics dans leurs efforts d'investissement en équipements et en matériels.**

Ce fonds figure dans les dépenses d'intervention de l'action n° 2 « *Coordination des acteurs de la sécurité civile* » du présent programme.

Au titre du FAI, seuls 3,9 millions d'euros sont inscrits **en CP** dans le PLF 2013, soit **une baisse de près de 80 % par rapport à 2012**, qui avait déjà enregistré une baisse de 14 % par rapport au budget de 2011. Et **pour les AE, la dotation est même ramenée à zéro.**

Pour rappel, les montants inscrits dans les précédentes lois de finances ont été les suivants :

#### **L'évolution de la dotation du FAI**

*(en millions d'euros)*

<b>Exercice</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>2003</b>	45,00	45,00
<b>2004</b>	54,00	45,00
<b>2005</b>	61,45	65,00
<b>2006</b>	67,00	64,85
<b>2007</b>	37,50	37,50
<b>2008</b>	27,65	27,65
<b>2009</b>	23,37	23,37
<b>2010</b>	21,36	21,36
<b>2011</b>	21,36	21,36
<b>2012</b>	18,36	18,36
<b>2013</b>	0,00	3,9

Source : DGSCGC

Le Gouvernement fait valoir que l'Etat a pour objectif prioritaire d'achever le développement et d'améliorer la qualité de la couverture du réseau opérationnel des transmissions Antares, en prévoyant d'engager **17,75 millions d'euros de travaux nouveaux entre 2013 et 2015**. Dans ces conditions, il précise qu'« *il n'est pas prévu, compte tenu du contexte budgétaire particulièrement contraint, l'inscription, dans le PLF 2013, d'autorisations d'engagement au titre du FAI pour financer de nouvelles opérations d'investissement des SDIS* ».

**Votre rapporteur spécial regrette ces orientations qui s'apparentent à une quasi-disparition du FAI, ce qui ne correspond pas à une juste appréciation des besoins.** En effet, comme il l'avait déjà souligné lors de l'examen du PLF pour 2012, la baisse des moyens consentis aux SDIS aura mécaniquement pour conséquence une augmentation de la mise à contribution des collectivités territoriales, en particulier les départements. **Il considère donc que l'achèvement du déploiement d'Antares à l'horizon 2013 ne devait pas se traduire par une réduction des crédits du FAI.** Ce fonds aurait pu au contraire être utilement réorienté vers d'autres dépenses d'équipements des SDIS.

Pour votre rapporteur spécial, **les faibles taux de consommation des crédits du FAI ne suffisent pas à justifier une telle réduction du volume des crédits.** Si les AE engagées non soldées sont reportées sur l'exercice suivant, les AE affectées non engagées sont quant à elles annulées et, en outre, les CP restés inutilisés font l'objet d'une demande de report. Or, les niveaux peu élevés de taux d'exécution s'expliquent en partie par le faible recours aux achats de matériels « sur étagère », au profit de cahiers des charges dont la rédaction spécifique (induisant un allongement des délais de réalisation) n'est pas toujours justifiée. Ce constat est, en bonne partie, à l'origine des reports évoqués. Lors des derniers exercices, une part des crédits délégués en préfecture n'ont pas été effectivement consommés par les SDIS, faute de production par ceux-ci des factures correspondantes. Aussi, afin de rationaliser l'utilisation des CP, ceux-ci ne sont désormais délégués aux préfectures de département qu'à leur demande expresse, accompagnée des factures produites par les SDIS<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial regrette que le Gouvernement **n'ait pas pris la mesure de ces difficultés spécifiques de gestion et ait préféré réduire drastiquement les moyens de ce fonds, ce qui équivaut à un abandon du dispositif**, destiné pourtant en principe à aider **tous types d'investissements des SDIS**. Comme le quart des départements est aujourd'hui non couverts par Antares, **les SDIS retardataires souhaitant s'équiper auront à assurer seuls la totalité des coûts du programme, sans aide de l'Etat.**

---

<sup>1</sup> Cette mesure a été mise en œuvre dès 2010.

### Les trois scénarios d'avenir pour le FAI

Dans son rapport sur les investissements de la sécurité civile, votre rapporteur spécial s'est posé la question du devenir du **FAI après Antares** et avait pour sa part envisagé trois scénarios :

« - **la suppression du FAI**. Il s'agirait alors de tirer les conclusions de la décrue tendancielle du montant de ce fonds et des critiques qui lui sont adressées. Cette éventualité aurait le mérite, dans un contexte très tendu pour les finances de l'Etat, de dégager une économie. Mais une telle suppression du FAI adresserait un signal très négatif de désengagement de l'Etat. Elle aurait pour effet mécanique un déport de la dépense sur les collectivités territoriales et s'apparenterait à un nouveau transfert de charges. Aussi, votre rapporteur spécial n'y est pas favorable ;

« - **l'accroissement des moyens du FAI**. Il se fonderait sur l'importance de l'aide apportée par ce fonds aux collectivités territoriales, en particulier celles de taille plus réduite pour lesquelles il peut encore jouer un effet d'entraînement. Séduisant, ce scénario nécessiterait cependant des arbitrages budgétaires afin de gager cette nouvelle dépense. Ce chemin paraît donc très difficile à suivre, si l'on veut être réaliste ;

« - à moyens constants ou quasi-constants (soit une vingtaine de millions d'euros), la piste la plus fructueuse réside probablement dans **une nouvelle approche de la logique d'attribution de l'aide**. Il s'agirait de redonner du sens et de l'efficacité au dispositif en fonctionnant par exemple sur **appel à projets**. La dimension de « mutualisation » de l'investissement serait privilégiée et encouragée dans un but de rationalisation de la dépense et d'économies partagées. Tout en gardant la main sur l'orientation de la politique de sécurité sur le territoire, l'Etat pourrait ainsi saisir l'opportunité de redéfinir ses relations avec les SDIS et, partant, avec les collectivités territoriales dans le sens de relations plus apaisées et d'un intérêt partagé bien compris. ».

Source : rapport d'information « Les investissements de la sécurité civile : intérêt national, enjeux locaux - Gérer les risques au meilleur coût »<sup>1</sup>.

## 2. En 2013, le programme Antares équippa 75 % des SDIS

A ce stade, le programme Antares, qui vise à l'interopérabilité des réseaux de communication des services publics participant aux missions de sécurité civile, est entré dans sa phase de généralisation à l'ensemble du territoire. En 2010, 2011 et 2012, les collectivités locales ont équipé, respectivement, 52,3 %, 65,6 % et 70 % des sapeurs-pompiers de terminaux Antares et les perspectives pour **2013 conduisent à un taux de migration de l'ordre de 75 %**, selon le projet annuel de performances (PAP).

Pour 2013, le programme Antares absorbera **22,45 millions d'euros** de CP se décomposant de la manière suivante : 13,96 millions d'euros en investissement et 8,49 millions d'euros en fonctionnement. Au sein de cette enveloppe, 4 millions d'euros sont consacrés à la couverture des zones encore « blanches » du territoire. Le budget triennal 2013-2015 « sanctuarise » les

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 33 (2012-2013).

moyens dédiés à cette priorité puisque 5,4 millions d'euros sont prévus en 2014 et 8,3 millions d'euros en 2015, soit 17,7 millions d'euros sur la période.

Entre 2007 et 2012, **une fraction additionnelle significative du FAI des SDIS a concouru au financement de ce projet**. Pour mémoire, ce concours a été de 7,5 millions d'euros en 2009, de 4,6 millions d'euros en 2010, de 11,5 millions d'euros en 2011 et de 12,16 millions d'euros en 2012, qui venaient s'ajouter à l'enveloppe initiale de 21,36 millions d'euros. Cette participation financière était neutre pour le FAI des SDIS puisqu'elle correspondait à un échancier de paiement d'un crédit-bail<sup>1</sup>. Pour l'exercice 2013, alors que l'Etat a pour objectif prioritaire d'achever le développement et d'améliorer la qualité de la couverture du réseau opérationnel des transmissions Antares, il n'est prévu de n'ouvrir **que 3,9 millions d'euros de crédits de paiement** (*cf. supra*) afin d'assurer le financement des opérations d'investissement ayant bénéficié, au cours des exercices précédents, d'une subvention au titre du FAI mais qui n'ont pas encore été achevées par les SDIS bénéficiaires.

### **3. Le report à 2013 du déploiement du système d'alerte et d'information aux populations (SAIP)**

Le projet de modernisation du SAIP repose sur la mise en place d'un **dispositif d'alerte performant et résistant**, en remplacement de l'actuel réseau national d'alerte (RNA). Le système doit pouvoir être déclenché quel que soit le type de risque majeur (inondation, séisme...).

Ainsi, le **SAIP** devrait être à terme constitué d'un réseau de **5 338 sirènes**, dont 1 889 nouvelles implantations. Les ambitions du SAIP ont donc été revues à la baisse puisqu'il s'agissait, il y a un an, d'un objectif de 5 650 sirènes, dont 2 061 nouvelles implantations. Outre l'alerte diffusée sur les téléphones mobiles, le système utilisera des moyens d'information complémentaires, tels que les 520 automates d'appels et 3 100 panneaux à messages variables urbains recensés sur le territoire national.

Une série d'appels d'offre a été lancée en 2011, portant sur les domaines suivants : le développement d'une interface de déclenchement de l'alerte, la fourniture et la mise en réseau de sirènes, le service fourni par les opérateurs de téléphonie mobile et l'installation ainsi que le maintien en conditions opérationnelles du système. **Contrairement à l'objectif initialement affiché, le déploiement de l'ensemble des équipements n'a pas débuté en 2012 et la livraison du logiciel et des premiers matériels est prévue pour mars 2013**. A ce titre, 44,7 millions d'euros ont été engagés en 2011 pour permettre le lancement des marchés et 7,95 millions d'euros de CP ont été ouverts en 2012 dans les crédits de dépenses d'investissement relatifs à

---

<sup>1</sup> La commande publique relative au programme Antares s'appuie en effet sur deux marchés dits « industriels » de conception et de déploiement, dont l'un est associé à un marché de crédit-bail permettant le lissage financier de l'opération sur neuf ans.

l'action n° 1 « *Préparation et gestion des crises* ». Il s'agit **en 2013 de poursuivre la couverture du paiement** de ces investissements, d'où l'ouverture demandée de **9,8 millions d'euros de CP**.

Votre rapporteur spécial **s'interroge sur le rapport coûts-avantages du projet et sa soutenabilité budgétaire** puisque, compte tenu des crédits engagés (44,7 millions d'euros), seules 1 293 sirènes du RNA, 550 sirènes communales et 987 nouvelles sirènes pourront être installées. L'hypothèse de raccordement de 4 217 sirènes (sirènes de l'Etat et sirènes communales uniquement), dont 1 889 nouvelles, représenterait en effet une dépense de 69,77 millions d'euros en AE et 69,52 millions d'euros en CP sur la période 2012-2016. De même, pour ce qui concerne le coût du volet téléphonie mobile, alors qu'une estimation, réalisée sur la base d'une étude produite en 2010, le chiffrait à 20 millions d'euros sur dix ans, ce volet du SAIP n'est (pour l'instant) financé qu'à hauteur de 5 millions d'euros dans le prochain triennal 2013-2015.

#### **4. La première année pleine de fonctionnement du Centre national d'alerte au tsunami (CENALT)**

**La gouvernance de ce projet**, précédemment intitulé Centre régional d'alerte au tsunami Atlantique Nord-est et Méditerranée occidentale (CRATANEM), est assurée par le ministère de l'intérieur, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le commissariat à l'énergie atomique (CEA), dans le cadre d'un comité de pilotage. Le CEA a assuré la coordination technique du projet, de sa création à son exploitation.

Une **convention cadre** signée le 23 septembre 2009 règle les modalités des contributions respectives au sein du projet et couvre la période de conception et de mise en place du centre d'alerte et des réseaux de mesures associés, jusqu'au début de l'année 2012, ainsi que les premiers exercices d'exploitation jusqu'à la fin de l'année 2013.

Si, en 2011, des contraintes budgétaires avaient pu laisser envisager un retrait de la participation de la DGSCGC (alors DSC) à ce programme, **la catastrophe qui a touché le Japon en 2011 a clairement démontré la nécessité de disposer d'un réseau d'alerte**. Aussi la DGSCGC se positionne aujourd'hui comme un partenaire essentiel du Centre national d'alerte au tsunami (CENALT), y compris sur le plan financier.

**En 2013**, comme en 2012, au sein des crédits de dépenses d'investissement inscrits à l'action n° 1 « *Préparation et gestion des crises* », et conformément à la convention cadre mentionnée ci-dessus, **1,9 million d'euros** sont ainsi destinés au CENALT, qui est opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012. Implanté sur le site du CEA de Bruyères-le-Châtel (Essonne), ce centre s'appuie sur un réseau de sismographes, de marégraphes et de tsunamimètres, mais aussi sur des liaisons haut débit avec des stations de mesure implantées au Portugal et en Espagne qui permettent les échanges de

données. Le CENALT a vocation à **s'appuyer sur le SAIP**, complément indispensable à tout système de détection d'aléas.

Votre rapporteur spécial relève que la première année complète de fonctionnement du CENALT (2013) sera également, d'après les informations transmises par le Gouvernement, consacrée à des **recherches de financement** pour un fonctionnement pérenne.

### **5. La subvention de l'Etat au fonctionnement de l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)**

L'Etat a très largement contribué à la construction de l'ENSOSP, qui assure les formations des sapeurs-pompiers servant dans les départements. Il a en effet pris en charge **56 % des 106,8 millions d'euros** toutes taxes comprises (TTC) du budget initial consacré à la création de cette école et **garanti les emprunts contractés** par cette structure.

S'agissant du financement du fonctionnement de l'ENSOSP, en 2010, les arbitrages rendus avaient conclu à la suppression progressive de la subvention de l'Etat de 2011 à 2013. Toutefois, ces décisions déséquilibraient la préparation budgétaire 2011 de l'école. C'est pourquoi, lors de son discours d'inauguration de l'ENSOSP le 17 mars 2011, le précédent Président de la République a réaffirmé le statut de l'école en tant qu'établissement public national et, dans cette perspective, il a confirmé **le maintien de la subvention de l'Etat en faveur de l'ENSOSP**.

Après avoir été porté à 4,47 millions d'euros en 2012 (contre 3,5 millions en 2011), le montant de la **subvention de fonctionnement de l'école est ramené, pour 2013, à 4,18 millions d'euros**. Dans le cadre de la contribution de la sécurité civile à l'effort de réduction des déficits et à l'instar de la diminution des crédits du programme, une diminution de 7 % est appliquée à la subvention de fonctionnement allouée à l'ENSOSP par rapport à la LFI 2012. **Cette diminution devrait se poursuivre** à raison de 4 % en PLF 2014 (soit 4,02 millions d'euros) et de 4 % en PLF 2015 (soit 3,86 millions d'euros). L'école n'étant plus, depuis 2011, considérée comme un opérateur de l'Etat, la subvention de fonctionnement apparaît désormais comme une dépense d'intervention<sup>1</sup>.

Il convient de noter qu'un complément de **4,86 millions d'euros** est attribué à l'ENSOSP au titre des dotations en fonds propres, destiné à financer **le remboursement de l'emprunt** contracté par l'établissement pour le financement de la construction de sa nouvelle implantation à Aix-en-Provence.

---

<sup>1</sup> Le budget 2012 de l'ENSOSP s'élève à 34,17 millions d'euros, dont 28,97 millions d'euros en charges de fonctionnement.

En 2010, l'école a connu un pic d'activité en dispensant au total **81 530 journées de formation**<sup>1</sup>. Toutefois, les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial indiquent que le nombre de journées de formation prévu pour 2012 et 2013 devrait se stabiliser à 74 088 par an, après avoir connu un creux à 71 657 jours en 2011.

Dans ces conditions, **votre rapporteur spécial s'interroge à nouveau sur le surdimensionnement de cet outil pédagogique au regard des besoins de formation**, avec la tendance à la baisse des formations d'intégration des lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels. Lors de son audition par votre rapporteur spécial, Jean-Paul Kihl, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises et responsable du programme 128, a ainsi déclaré que la réflexion conduite dans ce domaine le conduit à *« souhaiter que l'ENSOSP fasse un effort marqué en terme d'efficience, et que cette demande d'effort figure dans la lettre de mission du nouveau directeur de l'ENSOSP qui sera très prochainement recruté »*.

Dans cette perspective, votre rapporteur spécial relève les **conclusions qui ressortent de deux missions d'audit récemment conduites**.

Tout d'abord, suite à une commande du conseil d'administration de l'ENSOSP, un cabinet privé<sup>2</sup> a rendu un **rapport d'audit sur l'avenir de l'école**, le 15 octobre 2011. Ce rapport avait pour objet de permettre d'avoir une meilleure visibilité du fonctionnement de cet établissement public et de ses orientations pluriannuelles dans un contexte budgétaire contraint. Il conclut sur la jeunesse de la structure et le risque de *« marchandisation »* de ses activités pour équilibrer son budget. Mais il souligne également que *« le projet de délocalisation / construction a été dimensionné en période de forte croissance du besoin de formation. Or, l'évolution actuelle des SDIS va dans le sens d'une stabilisation voire d'une inflexion de la demande de formation (baisse du recrutement, allongement des carrières, baisse des budgets de formation). Le décalage apparaît actuellement comme un surdimensionnement des infrastructures et des moyens »*. Dans ce contexte, la signature d'un pacte de gouvernance de l'établissement pour trois ans qui soit un **contrat d'objectifs et de moyens** est recommandée.

Ensuite, **l'Inspection générale de l'administration (IGA)**, mandatée par le ministre de l'intérieur afin d'établir les perspectives envisageables en matière de gouvernance de l'établissement, de pilotage financier, d'organisation et de moyens de l'ENSOSP, a rendu son **rapport en janvier**

---

<sup>1</sup> A cette activité s'ajoute la formation d'autres personnels dont les activités ont un lien avec la sécurité civile, ainsi que des officiers de sapeurs-pompiers étrangers.

<sup>2</sup> Cabinet Lamotte.

**2012.** Ce rapport a formulé **douze recommandations** en matière de performances de gestion<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial estime, par ailleurs, qu'une perspective d'avenir pour l'ENSOSP pourrait consister à **étendre son offre aux sous-officiers de sapeurs-pompiers**, actuellement formés au niveau départemental.

Il considère que le **changement de directeur**, qui interviendra à la tête de l'école avant la fin de l'année 2012, doit être l'occasion de donner une **nouvelle impulsion** à cette école. L'ambition pourrait être d'en faire une « Grande école » ne formant pas uniquement des techniciens du risque mais aussi **des gestionnaires et des managers prêts à assumer des responsabilités d'encadrement**.

### **C. UNE PERFORMANCE STABILISÉE**

Les actions et les objectifs du présent programme demeurent inchangés, après **la réduction de trois à deux du nombre des objectifs** lors de la précédente loi de finances, en raison du transfert de l'indicateur relatif à l'accidentologie des sapeurs-pompiers vers le document de politique transversale (DPT) relatif à la sécurité civile.

**L'objectif n° 1** conserve son intitulé : « Optimiser la coordination de la mise en œuvre des opérations de maîtrise des feux de forêts ». Assorti de deux indicateurs, il répond à l'action n° 1 « *Préparation et gestion des crises* ».

Le premier indicateur correspond aux « **Indices de mobilisation des colonnes de renforts prévisionnelles et curatives pendant la campagne « saison feux** » ». Cet indicateur permet d'évaluer la correcte pré-affectation des effectifs et l'optimisation du déploiement des moyens sur le territoire.

---

<sup>1</sup> Parmi ces recommandations certaines peuvent être rappelées ici :

- renforcer le positionnement du secteur « gestion » afin de mieux mettre en évidence les deux priorités structurelles de l'école : former et gérer ;
- introduire une fonction de contrôle de gestion, directement rattachée au directeur de l'école ;
- distinguer au sein de l'école les activités « métier » (formation, pour l'essentiel) des activités « support » pour mettre sous tension l'allocation des ressources ;
- mettre en place un dispositif de comptabilité analytique, un tableau de bord du directeur et une batterie d'indicateurs centrée sur la qualité des prestations et leur coût ;
- améliorer le système de prévision des flux d'élèves à former par l'ENSOSP ;
- mettre en place une maquette de budget annuel flexible, fondée sur la variation de flux d'activité et la détermination de réserves d'équilibre ;
- appliquer à l'ENSOSP un cadrage de l'efficacité similaire à celui des opérateurs de l'Etat.

Il reste, d'une part, stable à 0,15<sup>1</sup> en prévision actualisée pour 2012 et en cible pour 2013 pour les colonnes prévisionnelles et s'établit, d'autre part, à 0,08<sup>1</sup> en prévision actualisée pour 2012 et en cible pour 2013 pour les colonnes curatives.

Le deuxième indicateur permet d'apprécier l'« *efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne « saison feux* » ». Il s'accompagne de deux sous-indicateurs, dont les valeurs attendues pour 2012 et 2013 sont en recul<sup>2</sup> :

- le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité climatique pendant la campagne « saison feux » est porté à 20<sup>3</sup> en prévision actualisée pour 2012 et en prévision pour 2013. La cible précédemment fixée (10) est quant à elle reportée à 2015 ;

- le pourcentage des incendies ne dépassant pas cinq hectares est ramené de 96 % à 90 %.

L'**objectif n° 2** « *Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours* », créé par la loi de finances pour 2012, comprend deux indicateurs.

Répondant à l'action n° 2 « *Coordination des acteurs de la sécurité civile* », il vise à **promouvoir les orientations prioritaires de la sécurité civile par la formation des cadres**, d'une part, et **l'harmonisation des moyens des SDIS**, d'autre part.

**Le premier indicateur traduit la part de l'activité de l'ENSOSP destinée aux formations initiales et continues.** Il rapporte le nombre de journées de stage (en formation initiale et en formation d'adaptation à l'emploi) au budget de fonctionnement de l'école. Ce ratio est porté à 0,43 en prévision actualisée pour 2012 et à 0,45 en prévision pour 2013. Un tel

---

<sup>1</sup> *Mode de calcul. Numérateur : cumul des jours d'engagement des colonnes de renforts. Dénominateur : nombre cumulé sur l'ensemble, en « saison feux », des secteurs classés en risque très sévère. Les résultats du calcul donnent l'indice des colonnes mobilisées en fonction du danger, en distinguant les colonnes mobilisées à titre prévisionnel et curatif. Un ratio élevé par rapport aux valeurs cibles calculées montrera que le volume des moyens mobilisés dans l'un ou (et) l'autre cadre est important au regard du danger subi, ce qui conduit à se poser la question de l'efficacité du dispositif de mise en œuvre.*

<sup>2</sup> *Le PAP précise à cet égard que « les dépenses prévues pour assurer la maintenance des aéronefs seront en forte augmentation du fait d'importantes opérations à assurer. Pour compenser cet effort budgétaire, après arbitrage du cabinet du ministre, il apparaît nécessaire de diminuer le nombre d'appareils utilisés à niveau d'activité constant. A ce titre, deux Canadair et un avion de reconnaissance Beechcraft, en état de vol, seront placés en réserve opérationnelle, et ne seront engagés que sur décision de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises avec un préavis de 24 heures. Ce dispositif sera reconduit pour l'année 2013. De ce qui précède résulte la dégradation des valeurs attendues en 2012 et 2013 ».*

<sup>3</sup> *Nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité de l'aléa climatique pendant la campagne « saison feux ». Numérateur : nombre d'hectares brûlés dans les départements méditerranéens pendant la campagne « saison feux ». Dénominateur : nombre cumulé, sur l'ensemble de la « saison feux », des secteurs classés en risque sévère. Plus ce rapport de chiffre est réduit, meilleure est l'adéquation entre le dispositif mis en œuvre (y compris en terme de stratégie) et le risque à couvrir.*

indicateur ne rend toutefois compte que de manière imparfaite de la performance de l'ENSOSP, dans la mesure où son évolution dépend de facteurs indépendants de la gestion de cette école (décision d'un SDIS d'annuler une formation en dernière minute, par exemple).

**Le deuxième indicateur mesure la progression de l'adhésion des SDIS au réseau numérique.** Comme indiqué précédemment, et conformément au plan de montée en charge du dispositif, les collectivités locales ont équipé 65,6 % des sapeurs-pompiers de terminaux Antares en 2012 et les perspectives pour 2013 conduisent à un taux de migration de 75 %.



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

### **I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE**

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré de 760 000 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement les crédits de la mission « Sécurité civile ».

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- 200 000 euros en AE et en CP sur le programme 161 « Intervention des services opérationnels » ;

- 560 000 euros en AE et en CP sur le programme 128 « Coordination des moyens de secours ».

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

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a majoré, à **titre non reconductible** de 88 000 euros en AE et en CP les crédits de la présente mission. Cet abondement du plafond bénéficie à hauteur de 87 000 euros au programme 128 « Coordination des moyens de secours » et de 1 000 euros au programme 161 « Intervention des services opérationnels ».

### **III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS**

Le solde de ces modifications aboutit à **diminuer, globalement, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission « Sécurité civile » de 672 000 euros.**



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 31 octobre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, sur la mission « Sécurité civile ».**

**M. Philippe Marini, président.** – Nous passons à l'examen des crédits de la mission « Sécurité civile ». Devons-nous être tranquilles ou inquiets ?

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – La mission « Sécurité civile » recevra en 2013 440,3 millions d'euros de crédits de paiement (+ 0,8 %). La trajectoire des deux programmes qui la composent, toutefois, est nettement différenciée : augmentation de 6,8 % des moyens du programme « Intervention des services opérationnels », qui atteignent 278,3 millions d'euros ; baisse de 8 % des crédits du programme « Coordination des moyens de secours ». Cet effet de ciseau résulte des efforts importants consentis pour assurer le maintien en condition opérationnelle des appareils de la flotte aérienne. Leur maintenance absorbe 43,3 millions d'euros en 2013, contre 34,6 millions d'euros en 2012, soit une augmentation de 25 %. Cette forte hausse obère les marges de manœuvre budgétaire au sein de la mission, et illustre le vieillissement des aéronefs, dont le remplacement est une préoccupation récurrente, qui appelle désormais une décision.

Cette mission ne contribue d'ailleurs que marginalement à l'effort global de sécurité civile : les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) représentent 5,6 milliards d'euros en 2012.

L'infrastructure de communication Antares constituera l'un des principaux enjeux pour cette mission en 2013. Elle équipera trois SDIS sur quatre l'an prochain. Ce système a nécessité un investissement important, de 145,7 millions d'euros, ce qui a absorbé une part importante du Fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS. Il occasionne aussi des coûts cachés : son fonctionnement, assumé par les SDIS et les départements, a représenté 12 millions en 2012. Il faut souhaiter qu'il puisse être adapté aux avions de la sécurité civile, ce qui n'est pas le cas actuellement – il fonctionne à terre, mais pas dans les avions.

Le FAI ne sera plus doté en 2013 que de 3,9 millions d'euros en crédits de paiement, pour faire face à des engagements antérieurs. Les autorisations d'engagement sont ramenées à zéro : le projet de loi de finances pour 2013 signe l'arrêt de mort du FAI, qui manifestait pourtant une volonté de l'Etat de participer au financement des décisions qu'il prenait.

Autre enjeu important, le renouvellement de la flotte aérienne : selon les scénarios, le besoin de financement est évalué à 60 ou 160 million d'euros. L'on ne peut que s'inquiéter de l'absence de décision en la matière.

La composante *Trackers* arrivera en fin de vie en 2016, et l'expérimentation de l'*Air Tractor* a été repoussée à 2013. Les montants en jeu incitent à s'interroger sur l'opportunité de l'acquisition d'appareils neufs. Le directeur général de l'aviation civile réfléchit à une solution clefs en main, les appareils ne servant que pendant une faible portion de l'année.

La décision de remplacement des *Trackers* doit en tout cas s'accompagner d'une véritable réflexion sur la stratégie actuellement mise en œuvre dans la lutte contre les feux de forêts, le « guet aérien armé retardant » (GAAR), qui consiste à attaquer systématiquement tous les feux naissants. Or, certains feux ne présentent pas de danger, et contribuent de fait à assainir la garrigue non entretenue.

L'avenir de la base de Marignane demeure en suspens. Les hypothèses étaient, au printemps, son maintien sur le site actuel ou un déménagement à Nîmes. Or, la semaine dernière, Jean-Paul Kihl nous a appris que l'idée d'un transfert vers Salon-de-Provence, qui avait été écartée il y a quelques mois, redevenait d'actualité.

La nomination avant la fin de l'année 2012 d'un directeur à la tête de l'Ecole nationale supérieurs des officiers sapeurs-pompiers (ENSOSP) doit donner à celle-ci une nouvelle impulsion, autour de deux objectifs : prévenir le risque de surcapacité d'accueil, et former non seulement des ingénieurs du risque, mais aussi de bons gestionnaires et de vrais managers d'équipe.

En progression, les sorties des pompiers relèvent de plus en plus d'une prise en charge sociale ou médicale, ce qui appelle une meilleure collaboration des acteurs de l'urgence.

Je m'abstiendrai d'adopter les crédits de la mission, en raison des réserves que doivent susciter la disparition annoncée du FAI et l'absence très préjudiciable de décision sur le renouvellement de la flotte aérienne. Je m'en remettrai donc à la sagesse de notre commission.

**M. Philippe Marini, président.** – Vous nous avez montré qu'on pouvait faire un grand rapport sur un petit budget... Quelles variations dans les hypothèses expliquent l'écart considérable du coût de renouvellement de la flotte que vous avez évoqué ? Je comprends que votre intention lors du vote sur ces crédits est de vous abstenir.

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – L'écart budgétaire tient d'abord à ce que nous ne sommes pas tout à fait au point en matière de stratégie. L'hypothèse basse correspond au choix de l'*Air Tractor*. Ce petit appareil, employé principalement dans l'agriculture, est-il bien adapté aux conditions de vol du sud de la France ? Aucun test n'a été fait. Le choix de stratégie retenue influera aussi sur le coût global : ne pourrait-on assurer une surveillance sans avoir à faire décoller des avions à chaque départ de feu ? Le nombre d'aéronefs est également un facteur important, ainsi que le coût de l'heure de vol : celle d'un *Canadair* est supérieure à celle d'un *Air Tractor*. On ne peut pas continuer à se plaindre de coûts d'entretien excessifs tout en ne

faisant rien pour que la situation change : il nous faut tirer la sonnette d'alarme.

Le FAI n'a cessé de diminuer. C'était la seule ligne budgétaire par laquelle l'Etat aidait, modestement, les départements, quand ceux-ci s'engageaient dans le sens de ses préconisations. Aujourd'hui on le supprime.

Le budget proposé ne va pas dans le bon sens : il n'apporte aucune réponse à des questions pourtant récurrentes.

**M. Philippe Marini, président.** – Une traduction décomplexée de votre propos serait un vote contre.

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – En effet.

**M. François Trucy.** – Mes compliments au rapporteur spécial, car ce budget n'est pas simple. Ce qu'il a mis en évidence m'inquiète. En ce qui concerne le guet aérien, que les responsables décident et, s'il est possible, grâce au progrès technique, qu'ils remplacent le système actuel, tant mieux.

Je ne suis pas, en revanche, le rapport spécial sur la lutte contre les feux naissants. La sécurité doit prévaloir, car on ne sait jamais quand un incendie se déclare, quels dégâts il provoquerait.

Les atterroissements des responsables quant au choix de la base aérienne me laissent perplexe. Faut-il comprendre que ce ne sont plus deux mais trois hypothèses qui sont désormais en concurrence, la rénovation de Marignane, le transfert à Nîmes, ou une troisième option, plus au nord ? Pourquoi quitter Marignane, qui donne satisfaction à tous les acteurs concernés ?

**Mme Michèle André.** – Je rejoins M. Trucy sur les feux naissants. On ne sait jamais comment vont tourner les choses. Ne pas conserver une surveillance active peut coûter très cher.

Des cohortes de pompiers venus des départements du nord doivent descendre vers le sud, en cas de propagation de feux importants, et le fonctionnement de nos SDIS en pâtit.

En ce qui concerne Antares, le problème n'est pas le même dans les Landes et dans les zones vallonnées, où le système fonctionne mal. Antares ne fonctionne pas en l'air, nous dit le rapporteur spécial, mais il ne fonctionne pas non plus toujours à terre, en particulier en zone de montagne. Je pense en particulier à l'Isère mais aussi au Puy-de-Dôme. Le ministère de l'Intérieur a élaboré un plan triennal pour résoudre ce problème. Quelle solution vous semblerait la plus appropriée ?

J'ai eu vent de difficultés, l'hiver dernier, pour payer les soldes des jeunes stagiaires dans des formations au métier de sapeur-pompier. Ces problèmes sont-ils derrière nous ? On ne peut laisser les familles supporter la charge de ces formations, au risque de décourager les jeunes volontaires, dont certains ont dû renoncer.

**M. Philippe Marini, président.** – « Louvois » aurait-il sévi en ce domaine ?

**M. Claude Haut.** – Je partage les inquiétudes de M. Trucy sur les dangers qui menacent les régions du sud. Il faut y maintenir une flotte de qualité. J'ai été rapporteur spécial sur ces crédits : nous tirons la sonnette depuis de nombreuses années pour qu'un plan se mette en place. Nous connaissions depuis dix ans le moment où les avions arriveraient en fin de vie, mais les gouvernements se sont succédé sans s'en préoccuper. Les décisions de dernière minute, bien dans les habitudes françaises, ne sont pas toujours les mieux adaptées.

Antares ? Songeons surtout que les départements financent un dispositif qui leur a été imposé, et qui de surcroît, ne fonctionne pas dans tous les cas. Situation bien délicate.

Il n'est pas inutile de rappeler que le FAI avait été mis en place pour remplacer le FCTVA, que percevaient les SDIS. Et voilà qu'on le supprime aujourd'hui. C'est un nouveau transfert de charges difficile à accepter.

**M. Philippe Marini, président.** – Je relève la continuité d'analyse entre l'ancien rapporteur spécial et le nouveau.

**M. Joël Bourdin.** – Qu'en est-il du décret annoncé depuis plus de douze ans sur la gestion des points d'eau destinée à assurer la sécurité ?

**Mme Michèle André.** – Bonne question !

**M. Philippe Dominati.** – Notre rapporteur a-t-il connaissance d'expérimentations de drones pour le guet aérien ? A Paris, on en a parlé pour les manifestations. Ne serait-il pas financièrement intéressant d'en faire usage à proximité des côtes ?

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – Il faut évidemment maintenir le dispositif de guet aérien. La question est de savoir s'il faut poursuivre avec le système existant ou mettre autre chose en place. J'entends bien les préoccupations de mes collègues. Mais avec le réchauffement climatique, les risques de feux de forêt au nord vont croissant. Il faudra trancher : veut-on surveiller 100 % du territoire ou se concentrer sur les zones à risque humain et économique ? Chaque saison, des moyens importants sont sollicités dans des zones qui ne se limitent plus à la côte d'Azur.

Oui, monsieur Dominati, la direction de la sécurité civile réfléchit à l'utilisation de drones. Elle rencontre encore des problèmes techniques, mais la technique est faite pour surmonter les problèmes. On y gagnerait en disponibilité des appareils et en souplesse. Le renouvellement, monsieur Trucy ? Je m'intéresserai de près aux expérimentations conduites durant l'été 2013. Il s'agit de voir ce qui n'a pas été fait en 2012.

Les tergiversations sur la position de la base m'ont plongé dans la plus grande stupéfaction. Le site de Salon-de-Provence, apparemment situé en zone inondable, avait été éliminé. Mais la question du déménagement de

Marignane restait posée, parce que la base a besoin de se développer, et c'est pourquoi Nîmes avait été retenue. Je suis donc étonné de voir réapparaître Salon. Je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une demande de la direction de la sécurité civile, mais plutôt d'un vœu des personnels. C'est donc un problème de gestion des équipes...

En 2013, madame André, les trois quarts des départements seront concernés par Antares, mais le problème est le même que pour la couverture en téléphonie mobile : quand les opérateurs disent que 99 % des communes sont couvertes, cela ne signifie pas que 99 % du territoire soit couvert.

**M. Jean-Claude Frécon.** – Absolument !

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – La priorité est d'identifier les zones blanches ; c'est en cours. J'appelle cependant l'attention sur le fait qu'Antares était largement financé par le FAI. Je ne sais ce qu'il en sera à l'avenir, sauf à se tourner vers les SDIS...

Il y aurait eu des impayés, dites-vous ? J'ai fait cinq déplacements lors de mon récent contrôle budgétaire et à aucun moment ce problème n'a été soulevé. Peut-être est-il propre à certains SDIS ?

**Mme Michèle André.** – Le problème s'est posé pour des volontaires en formation à Nogent-le-Rotrou. C'est ainsi que l'on décourage des vocations.

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – Je me renseignerai et vous tiendrai informée.

Mes propos, monsieur Haut, sont en effet dans la ligne des vôtres ; c'est que j'ai lu attentivement vos travaux de rapporteur spécial. Il était bon de rappeler, comme vous l'avez fait, l'origine du FAI ; cela renforce notre analyse.

Je m'appliquerai à savoir où en est, monsieur Bourdin, le décret sur la gestion des points d'eau, et reviendrai vers vous.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de rejeter les crédits de la mission « Sécurité civile ».*

**M. Philippe Adnot.** – Un mot sur le FAI, dont vous avez dit qu'il a remplacé le FCTVA : les SDIS récupèrent toujours la TVA, je viens de m'en assurer.

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**