

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, 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* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. UNE MISSION À L'ARCHITECTURE COMPLEXE	7
A. L'ARTICULATION ENTRE LES RESPONSABILITÉS DE L'ÉTAT, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'EUROPE EST À REPENSER.....	7
1. <i>Les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales doivent être clarifiées</i>	7
2. <i>La mise en place d'une coopération européenne</i>	10
B. LA QUESTION DE L'ARCHITECTURE DE LA MISSION N'EST TOUJOURS PAS RÉGLÉE	10
1. <i>La création d'une mission interministérielle</i>	10
2. <i>L'imbrication entre les deux programmes de la mission</i>	11
3. <i>Les solutions envisagées</i>	12
C. LES PRINCIPALES DONNÉES CHIFFRÉES DE LA MISSION	13
1. <i>En termes de crédits</i>	13
2. <i>En termes d'emplois</i>	13
II. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS »	15
A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DE CRÉDITS DU PROGRAMME.....	15
1. <i>Le renouvellement d'un contrat de maintenance</i>	16
2. <i>La diminution des dépenses de personnel</i>	17
3. <i>La diminution des dépenses d'investissement</i>	17
B. LES QUATRE ACTIONS DU PROGRAMME	17
1. <i>L'action 1, « Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts »</i>	18
2. <i>L'action 2, « Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques »</i>	19
3. <i>L'action 3, « Secours à personne par hélicoptère »</i>	19
4. <i>L'action 4, « Neutralisation des engins explosifs »</i>	19
C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE SATISFAISANTE, MAIS QUI PEUT ÊTRE PERFECTIONNÉE	20
1. <i>Une mesure de la performance de qualité</i>	20
2. <i>Les améliorations à apporter</i>	20
III. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS »	23
A. FINALITÉ ET PRÉSENTATION DU PROGRAMME.....	23
1. <i>Les orientations du programme pour l'année 2008</i>	23
2. <i>L'évolution des crédits</i>	24
B. L'ACTION 1 « PRÉPARATION ET GESTION DES CRISES ».....	25
C. L'ACTION 2, « COORDINATION DES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE »	25
1. <i>La réforme du FAI est au centre des préoccupations de votre rapporteur spécial</i>	26
2. <i>Les crédits de personnel restent stables</i>	26
3. <i>Les crédits de fonctionnement concernent essentiellement l'ENSOSP</i>	27

D. L'ACTION 3, « SOUTIEN À LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ CIVILE »	27
E. LA MESURE DE LA PERFORMANCE.....	27
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	31
EXAMEN EN COMMISSION.....	33

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Votre rapporteur spécial s'interroge sur **l'articulation entre les responsabilités de l'Etat et celles des collectivités territoriales dans l'organisation de la politique de sécurité civile**. En effet, le constat de la baisse de 2,2 % des crédits de paiement de la mission « Sécurité civile » est à mettre en parallèle avec l'augmentation largement supérieure des dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Bien que ces dépenses n'entrent pas, strictement, dans le champ de la mission « Sécurité civile », **vos rapporteur spécial s'inquiète de leur montant élevé**, qui fait des SDIS les premiers acteurs de la lutte contre les incendies, puisque le **budget primitif des SDIS dépasse 5 milliards d'euros pour l'année 2007**. Leur évolution est tout aussi inquiétante puisque ce montant représente une hausse de presque 20 % par rapport au compte administratif pour 2006 et une hausse cumulée de près de 40 % par rapport au compte administratif pour 2004. **Ces dépenses pèsent donc lourdement sur les budgets des collectivités territoriales et notamment des départements.**

2. L'avenir du **Fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS est aussi un sujet de préoccupation**. La diminution de ses crédits de près de 10 millions d'euros entre 2007 et 2008, qui passent ainsi de 37,5 à 28 millions d'euros, après une baisse de 27,35 millions d'euros entre 2006 et 2007, ne doit pas conduire au désengagement de l'Etat du financement des investissements des SDIS et plus largement de la politique de sécurité civile.

3. Par ailleurs, suite à la réorganisation ministérielle ayant vu la création du ministère d'Etat de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, une nouvelle réflexion, que votre rapporteur spécial espère voir aboutir, est en cours sur l'éventuelle fusion de la mission « Sécurité civile » avec d'autres missions relevant de la politique générale de sécurité civile. La révision générale des politiques publiques pourra aussi être l'occasion de repenser l'architecture de cette mission.

4. Votre rapporteur spécial note la qualité croissante des informations contenues dans le document de politique transversale « Sécurité civile » annexé au présent projet de loi de finances. Celui-ci permet en effet d'avoir une vue globale sur les différents acteurs de la politique de sécurité civile. Il salue aussi **l'effort entrepris depuis le début de l'application de la LOLF pour améliorer progressivement la mesure de la performance du programme.**

5. En ce qui concerne le **programme « Intervention des services opérationnels »**, il est à noter une hausse exceptionnelle des autorisations d'engagement qui résulte exclusivement du **renouvellement d'un contrat de maintenance**, dont votre rapporteur spécial se félicite qu'il suive les préconisations du comité interministériel d'audit des programmes en passant d'une durée de 4 ans à une durée de 10 ans.

6. Toujours au sein du programme « Intervention des services opérationnels », votre rapporteur spécial tient à saluer **l'effort de rationalisation des dépenses de personnel** qui, **après plusieurs années de sur-budgétisations**, ayant d'ailleurs fait l'objet de remarques de votre rapporteur spécial dans ses précédents rapports, correspondent davantage aux besoins réels du programme et en permettent ainsi une analyse plus claire.

7. Enfin, **vos rapporteur spécial se réjouit** que la nouvelle stratégie globale de lutte contre les feux de forêts, mise en place depuis quelques années, ait permis, en complément des actions de prévention menées localement par les SDIS, **que « seuls » 3.200 hectares aient été touchés par le feu en 2006 dans les départements méditerranéens, soit cinq fois moins que la moyenne établie sur les dix dernières années.**

I. UNE MISSION À L'ARCHITECTURE COMPLEXE

A. L'ARTICULATION ENTRE LES RESPONSABILITÉS DE L'ÉTAT, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'EUROPE EST À REPENSER

La mission « Sécurité civile » a pour objectif de regrouper et de coordonner les **moyens de l'Etat qui participent à la prévention des risques majeurs et à la gestion des situations de catastrophes naturelles et industrielles.**

Elle regroupe une grande partie mais non la totalité des crédits contribuant à la politique d'ensemble de sécurité civile de l'Etat. La politique transversale de sécurité civile menée par l'Etat regroupe en 2008 **1,24 milliard d'euros de crédits en autorisations d'engagement (AE) et 900 millions d'euros en crédits de paiement (CP).**

De ce point de vue, votre rapporteur spécial se félicite de l'enrichissement du document de politique transversale « Sécurité civile » annexé au projet de loi de finances, conformément à l'article 129 de la loi de finances initiale pour 2007¹. Les nouvelles annexes permettent de disposer de chiffres particulièrement précis quant aux contributions des divers programmes à la politique de sécurité civile.

1. Les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales doivent être clarifiées

Le nouveau document de politique transversale permet de constater que la contribution de l'Etat à la politique de sécurité civile est très faible par rapport à celle des collectivités territoriales. En effet, **les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) s'élèvent à plus de 5 milliards d'euros pour 2007**, dont 3,7 milliards en dépenses de fonctionnement (qui sont à 72 % des dépenses de personnel) et une part croissante, qui s'élève en 2007 à 1,3 milliard d'euros, en dépenses d'investissement.

On constate que **si les dépenses de l'Etat en matière de sécurité civile sont relativement stables** une fois lissées les grandes opérations ponctuelles de renouvellement de la flotte ou de son entretien, **celles des collectivités territoriales ne cessent d'augmenter.** Ainsi, l'augmentation du budget primitif de 2007 par rapport au compte administratif de 2006 est de 19,5 %, après une hausse de 10,2 % en 2006 et de 6,8 % en 2005.

Bien qu'un effort puisse être fait pour mutualiser les ressources humaines des SDIS, **cette hausse ne résulte pas essentiellement de la politique de recrutement des SDIS**, puisque les effectifs de sapeurs-pompiers professionnels n'ont augmenté que de 0,8 % en 2005 et de 2,6 % en 2006.

¹ Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

Rappel du fonctionnement des SDIS

La loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours a tracé le cadre juridique de la gestion départementalisée des moyens de secours humains, matériels et financiers des SDIS. Les transferts obligatoires ont été effectués dans le délai de cinq ans prévu par la loi et sont donc effectifs depuis le 4 mai 2001.

Le financement des SDIS par les contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des départements est prévu par l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales. Le conseil d'administration du SDIS en fixe les montants pour les communes et les EPCI. Quant aux contributions du département, la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile permet désormais au conseil général d'en fixer lui-même le montant, au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service, adopté par le conseil d'administration du SDIS.

Par ailleurs, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a prévu, pour maîtriser une évolution jugée trop forte de la dépense :

- la limitation, à compter des exercices suivants la promulgation de cette loi, du montant global de ces contributions au niveau atteint à l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation ;

- la suppression des contributions communales à compter du 1^{er} janvier 2006, échéance reportée au 1^{er} janvier 2008 par la loi de modernisation de la sécurité civile précitée puis de nouveau reportée au 1^{er} janvier 2010, et leur remplacement par un prélèvement opéré sur la dotation forfaitaire et la dotation d'intercommunalité. Les conditions de la mise en œuvre de ces dispositions font actuellement l'objet d'une expertise par les directions concernées du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (direction générale des collectivités territoriales et direction de la défense et de la sécurité civiles).

Votre rapporteur spécial tient à souligner **l'accroissement de l'effort demandé aux départements**. En effet, d'une part, **les recettes de fonctionnement des SDIS connaissent une forte hausse : + 3,7 % en 2007 et + 5 % en 2006** et, d'autre part, la contribution des départements au financement des SDIS augmente chaque année : 48,7 % en 2005, 51,1 % en 2006 et 52,1 % en 2007. Ainsi, cette contribution représente près de 5 % des dépenses de fonctionnement des départements. La contribution des communes et des EPCI aux recettes de fonctionnement des SDIS s'élève, quant à elle, à 44,1 % en 2007. Votre rapporteur spécial s'inquiète que cette évolution ne soit **difficilement soutenable financièrement pour les départements**.

Contributions versées aux SDIS par les différentes collectivités de 2000 à 2007

(en millions d'euros)

Année	Département	Commune et EPCI*	Part du département (en %)	Part des communes et des EPCI* (en %)	Evolution pour les départements (en %)	Evolution pour les communes et les EPCI* (en %)	Evolution du total (en %)
2000	894	1167	43,4	56,6	14,9	78,7	44,0
2001	992	1418	41,2	58,8	11,0	21,5	17,0
2002	1147	1534	42,8	57,2	15,6	8,2	11,2
2003	1339	1553	46,3	53,7	16,8	1,3	7,9
2004	1493	1583	48,5	51,5	11,5	2,0	6,4
2005	1678	1616	50,9	49,1	11,6	2,0	6,8
2006	1848	1645	52,9	47,1	10,6	1,9	6,3
2007	1955	1656	54,1	45,9	5,8	0,7	3,4

Source : ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

Si les efforts déjà entrepris pour le regroupement des casernes doivent se poursuivre, **il faut surtout signaler les conséquences pour les finances départementales des mesures prises** pour revaloriser le métier de sapeur-pompier. Ainsi, par exemple, la loi du 13 août 2004 de modernisation de sécurité civile¹ a apporté des améliorations au statut des sapeurs-pompiers en fin de carrière, ce qui pèse nécessairement sur les dépenses de personnel des SDIS.

Afin de contrôler l'évolution globale des dépenses de la politique de sécurité civile, la loi du 13 août 2004 sur la modernisation de la sécurité civile a assigné à l'Etat de nouvelles fonctions dans le cadre de la politique de sécurité civile : « *L'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne les moyens* ». Afin de remplir cette fonction, la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) a mis en place une Conférence nationale des services d'incendie et de secours ainsi qu'un outil de recueil statistique relatif à l'activité des SDIS, dénommé « infosdis », qui devrait permettre d'améliorer les informations disponibles, notamment en matière de coûts, et de diffuser les bonnes pratiques. Par ailleurs, les 28 indicateurs nationaux des SDIS, en cours d'élaboration par la DDSC, devraient permettre une meilleure gestion de la performance.

Les données fournies à votre rapporteur spécial pour 2007 indiquent que 64 %, soit une large majorité, des actions des SDIS concernent les secours à victime, hors cas d'incendie. Cette évolution du métier de sapeur-pompier doit donc mener à une nécessaire réflexion sur l'amélioration de l'articulation entre le service rendu par les sapeurs-pompiers et ceux des acteurs du service public de santé. En effet, **il faut veiller à ce que les services médicaux**

¹ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

d'urgence, qui relèvent de la solidarité nationale et donc de la responsabilité de l'Etat, soient maintenus, parallèlement à la présence des sapeurs-pompiers.

Enfin, **la question de la participation des communes au financement des SDIS doit être réglée** afin de clarifier le partage des responsabilités. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité¹ prévoyait la suppression des contingents communaux et intercommunaux, parallèlement au transfert d'une partie de leur dotation globale de fonctionnement aux départements. L'application de cette disposition, prévue pour entrer en vigueur en 2006, a été repoussée en 2008 puis en 2010. Actuellement, les contributions des communes et des EPCI sont plafonnées et n'évoluent qu'en fonction de l'inflation. **Cette situation instable devra être clarifiée, suite à la concertation en cours entre l'Association des départements de France et l'Association des maires de France.**

2. La mise en place d'une coopération européenne

Les récentes et dramatiques inondations en Grande-Bretagne et en Europe centrale ainsi que les très graves incendies en Grèce, qui ont donné lieu à une contribution rapide des forces françaises, conduisent nécessairement à souhaiter un **renforcement de la coopération entre les partenaires européens en matière de sécurité civile.**

La **présidence française de l'Union européenne**, au second semestre 2008, pourra être l'occasion pour la France de renforcer les modalités de cette coopération, notamment la FIRE, force d'intervention rapide européenne, actuellement composée de quatre détachements de 60 hommes mis en commun par la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal.

B. LA QUESTION DE L'ARCHITECTURE DE LA MISSION N'EST TOUJOURS PAS RÉGLÉE

1. La création d'une mission interministérielle

La **mission « Sécurité civile »**, constituée de deux programmes qui s'intitulent « Intervention des services opérationnels » (programme 161) et « Coordination des moyens de secours » (programme 128), tous deux sous la responsabilité du directeur de la DDSC, est la **première contributrice à la politique transversale de sécurité civile en montant de crédits** puisqu'elle en représente 59 % en AE et 46 % en CP.

¹ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Toutefois, la mission « Sécurité civile » est très fortement imbriquée avec d'autres programmes participant à d'autres missions du budget de l'Etat. Ainsi, la **mission « Ecologie, développement et aménagement durables »**, à travers ses programmes « Protection de l'environnement et prévention des risques », « Météorologie » et « Sécurité et affaires maritimes » contribue quant à elle à hauteur de **24 % aux AE d'ensemble consacrés à cette politique**. Dans une moindre mesure, les programmes « Veille et sécurité sanitaire » de la mission « Sécurité sanitaire », « Forêt » de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » et enfin « Interventions territoriales de l'Etat » de la mission « Politique des territoires » y contribuent également.

Ces programmes ont notamment pour objectifs **d'améliorer la prévention des risques** météorologiques et de réduire la vulnérabilité aux risques naturels et technologiques, alors que les deux programmes de la mission « Sécurité civile », bien qu'ils participent aux actions de prévention, sont davantage axés sur la gestion de l'intervention en cas de **réalisation du risque**.

L'existence séparée d'une mission « Sécurité civile » peut donc paraître quelque peu artificielle, puisque **plus de 50 % des crédits participant à la politique de sécurité civile de l'Etat n'entrent pas dans son périmètre**. A l'époque de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, le Sénat avait d'ailleurs proposé¹ la création d'une mission interministérielle « Ecologie et maîtrise des risques » qui prenait acte de **l'articulation croissante entre la prévention des risques et la gestion des crises et correspondait à un souci de cohérence de l'action de l'Etat sur le plan opérationnel**, ainsi qu'à une attente croissante des citoyens.

2. L'imbrication entre les deux programmes de la mission

Par ailleurs, la séparation entre les deux programmes de la mission apparaît aussi quelque peu artificielle. Il convient ici de rappeler que dans la maquette budgétaire présentée le 16 janvier 2004 par le gouvernement, la mission « Sécurité civile » s'intitulait « Protection des populations » et comportait un unique programme, intitulé « Sécurité civile ». En outre, le directeur de la défense et de la sécurité civiles, au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, M. Henri Masse, est responsable des deux programmes de la mission. Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances confirme qu'ils ont une même finalité, une même direction et des structures très imbriquées. Ces liens très forts, qui témoignent de la difficulté d'élaboration de la maquette budgétaire, sont plus

¹ *Rapport d'information n° 292 (2003-2004) sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, présenté par nos collègues Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général.*

particulièrement attestés dans le cadre de **la lutte contre les incendies**. Ainsi, les moyens du programme 161 interviennent en appui des SDIS et les crédits du programme 128 subventionnent le fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS¹.

L'architecture actuelle de la mission, divisée en deux programmes, conduit par ailleurs à la co-existence de programmes de faible taille, ce qui limite les possibilités d'amendements et de redéploiements de crédits en cours d'année.

3. Les solutions envisagées

Ces inconvénients avaient alors conduit le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, au début de l'année 2006, à demander au Premier ministre de bien vouloir **engager une réflexion sur la création d'une mission interministérielle**. Les échanges entre les ministères concernés ayant fait apparaître des difficultés pour définir le périmètre de cette mission, le Premier ministre avait décidé de confier cette réflexion à une personnalité qualifiée dont les conclusions devaient être rendues avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2007 devant l'Assemblée nationale. Ce calendrier n'ayant pu être tenu, la maquette de la loi de finances est restée inchangée sur ce point pour l'année 2007. **Le rapport n'a d'ailleurs jamais été rendu**, la réforme de l'architecture ministérielle, notamment la création au printemps 2007 d'un grand ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, ayant totalement modifié les termes du problème.

La politique de la sécurité civile est donc restée attachée au ministère de l'intérieur. **La reprise du dialogue est en cours pour étudier les modalités d'une évolution architecturale**. Votre rapporteur spécial souhaite voir cette réflexion avancer rapidement.

Dans l'état d'évolution du dossier, votre rapporteur spécial ne peut que rappeler les prises de position qu'il avait formulées quant à la réorganisation de la mission « Sécurité civile » dans son rapport² sur la flotte aérienne de lutte contre les incendies : *« sans se prononcer à ce stade sur l'architecture optimale pour cette mission, votre rapporteur spécial note que la situation actuelle doit clairement évoluer. Il n'est pas favorable à la solution un temps envisagée de l'inclusion de la sécurité civile au sein de la mission « Sécurité », en raison de la taille qu'atteindrait alors cette mission, et de son caractère très « ministériel ». A l'opposé, rapprocher la sécurité civile de la sécurité sanitaire (proposition du Comité interministériel d'audit des programmes, le CIAP), ou de la prévention des risques (position défendue par les commissions des finances des deux assemblées) doivent être les pistes privilégiées de réflexion pour les prochains mois ».*

¹ Voir le développement sur ce sujet dans la présentation du programme 128.

² Rapport d'information n° 452 (2005-2006), « Flotte aérienne de lutte contre les incendies : se donner les moyens de vaincre le feu ».

C. LES PRINCIPALES DONNÉES CHIFFRÉES DE LA MISSION

1. En termes de crédits

Les crédits de la mission sont présentés dans le tableau suivant :

Evolution des montants des crédits de la mission « Sécurité civile »

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2007	2008	2007	2008
161 – Intervention des services opérationnels	269,6	564,4	239,1	240,7
128 – Coordination des moyens de secours	295	167,7	188,8	177,7
TOTAL	564,6	732,1	427,9	418,4

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008

La mission « Sécurité civile » regroupe **732,1 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement (AE)** et **418,4 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, les crédits de la mission connaissent donc une augmentation de 29,7 % en AE et une **baisse de 2,2 % en CP**.

La hausse exceptionnelle des AE par rapport à l'année 2007 s'explique par le renouvellement d'un important contrat de maintenance dans le cadre du programme « Intervention des services opérationnels ».

2. En termes d'emplois

Les **effectifs de la mission sont relativement stables** puisque celle-ci regroupe **2.563 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** contre 2.598 pour 2007. Ces emplois contribuent pour 83 % d'entre eux, soit 2.116 ETPT, au programme « Intervention des services opérationnels ».

Comme en 2007, le programme « Coordination des moyens de secours » finance 120 ETPT, rémunérés par son opérateur, l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOP), hors plafond d'emplois du ministère¹.

¹ Seuls les emplois **directement** rémunérés par l'Etat sont inclus dans les plafonds d'emplois. Les emplois rémunérés par un opérateur, bien que subventionnés par l'Etat, sont « hors plafond ».

II. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS »

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DE CRÉDITS DU PROGRAMME

Le programme « Intervention des services opérationnels » regroupe les crédits destinés à la mobilisation des moyens nationaux de sécurité et de défense civiles visant à protéger la population en cas de catastrophe naturelle ou technologique. Il regroupe quatre actions fonctionnelles qui correspondent à quatre situations différentes dans lesquelles l'Etat est susceptible d'avoir à mettre ses moyens de secours à disposition des préfets, à savoir :

- les feux de forêts,
- les autres catastrophes naturelles ou technologiques (inondations, pollutions industrielles, etc.),
- les secours par hélicoptère
- et la neutralisation des engins explosifs.

Dans chacune de ces situations, les moyens de l'Etat s'articulent avec ceux des départements, l'intervention de l'Etat étant rendue nécessaire lorsque les coûts des technologies et du savoir-faire nécessaires sont trop élevés pour qu'ils soient financés par les seules collectivités territoriales.

Ce programme est doté dans le présent projet de loi de finances de **564,4 millions d'euros de crédits en AE et 240,7 millions d'euros en CP**, soit respectivement 77,1 % et 57,5 % des crédits de la mission. En incluant les fonds de concours, le montant des CP s'élève à 241,75 millions d'euros.

Par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2007, **les AE font plus que doubler**, puisqu'ils étaient inférieurs à 270 millions d'euros. Les CP, quant à eux, n'augmentent que de 0,7 %.

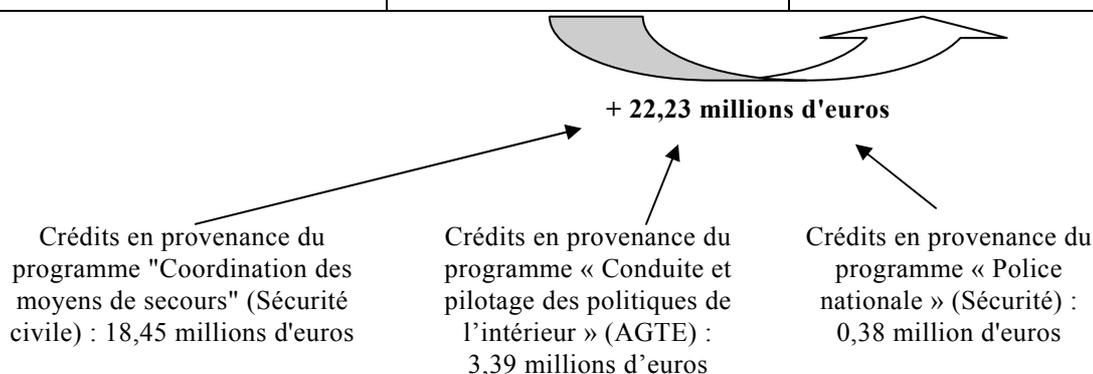
La hausse des AE s'explique uniquement par la **multiplication par quatre des dépenses de fonctionnement**. Les autres dépenses diminuent : celles de personnel (titre 2) de 12,2 % et celles d'investissement sont divisées par deux, passant de 42 à 20 millions d'euros.

Il est à noter que les actions du programme bénéficient de la ventilation de crédits d'autres programmes, essentiellement, comme le montre le tableau ci-après, de l'autre programme de la mission, « Coordination des moyens de secours », qui lui reverse 18,45 millions d'euros. Ce programme comprend en effet l'action « Soutien à la politique de sécurité civile » qui rassemble l'ensemble des crédits des fonctions de soutien de la mission.

**Répartition des crédits entre les actions du programme, avant et après ventilation
(en incluant les fonds de concours)**

(en millions d'euros)

Actions	Crédits de paiement avant ventilation	Crédits de paiement après ventilation
Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts	109,55	118,43
Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	30,91	35,59
Secours à la personne par hélicoptère	69,40	73,94
Neutralisation des engins explosifs	31,89	36,02
Ensemble	241,75	263,98



Source : projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances.

1. Le renouvellement d'un contrat de maintenance

Le niveau des dépenses de fonctionnement s'explique par **l'arrivée à terme, le 30 septembre 2008, du contrat de maintenance 2004-2008 de l'ensemble des avions de la sécurité civile**. Le renouvellement prévu de ce contrat explique le montant élevé des AE en dépenses de fonctionnement dans le présent projet de loi de finances, d'autant plus **qu'il est prévu de mettre en œuvre la recommandation de l'audit de modernisation sur la maintenance des aéronefs de la sécurité civile qui préconise le passage de 4 à 10 ans des contrats de maintenance**. Cet allongement devrait permettre d'une part de baisser le coût de la maintenance et d'autre part d'inciter davantage de sociétés à participer aux appels d'offre, renforçant ainsi la mise en concurrence. Le contrat de renouvellement englobera par ailleurs la maintenance des appareils Dash, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. Il devrait ainsi s'établir à **350 millions d'euros**. Cela explique aussi que le montant des AE de la mission soit largement supérieur, pour 2008, au montant des CP.

Par ailleurs, il convient de signaler que la DDSC évaluera, dans le cadre du renouvellement de ce contrat de maintenance, une autre préconisation de l'audit de modernisation, qui vise à ce que les pourcentages de disponibilité des appareils, fixés dans les contrats de maintenance, soient réduits, notamment hors « saison feux ». Cette baisse, associée aux autres préconisations de la mission, doit, selon l'audit de modernisation, permettre de **réaliser des économies de l'ordre de 6 à 9 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial, dans le prolongement de ses travaux antérieurs, et précités, de contrôle, sera attentif aux économies effectivement réalisées lors de la passation de ce nouveau contrat de maintenance.

2. La diminution des dépenses de personnel

La **diminution de 12,2 % des dépenses de personnel du programme** ne résulte pas d'une baisse d'effectifs, puisque celle-ci est faible, à hauteur de 23 ETPT, à comparer aux 2.116 demandés en 2008 pour le programme. Elle trouve son origine dans la baisse de près de 30 % des crédits affectés aux cotisations et contributions sociales, qui **résulte d'une meilleure prise en compte des dépenses réellement exécutées**.

En effet, par rapport à l'exécution 2006, les dépenses de personnel augmentent de 1,8 %. On constate que les dépenses de personnel de ce programme ont fait l'objet, en 2006 comme en 2007, de sur-budgétisations puis d'annulations importantes de crédits en cours d'année. **Votre rapporteur spécial se réjouit donc de voir, après plusieurs années de sur-budgétisations**, qui avaient d'ailleurs fait l'objet de remarques de votre rapporteur spécial dans ses précédents rapports, que les dépenses de personnel correspondent davantage aux besoins réels du programme et que la période d'incertitudes résultant de la mise en place de la LOLF touche à sa fin.

3. La diminution des dépenses d'investissement

Enfin, la **division par deux des dépenses d'investissement** entre le projet de loi de finances initiale pour 2007 et le présent projet de loi de finances s'explique par **l'acquisition, en 2007, de trois hélicoptères EC 145**, qui avaient représenté 22,5 millions d'euros en AE.

Aucun investissement de cet ampleur n'est prévu pour 2008.

B. LES QUATRE ACTIONS DU PROGRAMME

Le programme comprend quatre actions, la plus importante en termes budgétaires étant la première « Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts ».

Répartition des crédits du programme par action

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des autorisations d'engagement du programme	Pourcentage des crédits de paiement du programme
Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts	448,6	109,6	79,5 %	45,5 %
Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	31,9	30,5	5,6 %	12,7 %
Secours à personne par hélicoptère	51,2	69,1	9,1 %	28,7 %
Neutralisation des engins explosifs	32,7	31,5	5,8 %	13,1 %
Total	564,4	240,7	100 %	100 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008

1. L'action 1, « Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts »

Cette action représente, dans le présent projet de loi de finances, près de **80 % des crédits du programme en AE, soit 448,6 millions d'euros**, qui eux-mêmes sont à 86 % constitués de dépenses de fonctionnement.

Les moyens de l'Etat dans la participation à la lutte contre les feux de forêts viennent s'ajouter à ceux des SDIS. Ils sont à la fois terrestres et aériens mais il convient de noter qu'en termes de moyens aériens, ils représentent la quasi-totalité des moyens disponibles, puisque seuls quelques départements disposent, durant la période estivale, de leurs propres moyens aériens légers.

L'Etat dispose quant à lui à Marignane d'une flotte d'avions bombardiers d'eau de 23 appareils : 2 bombardiers d'eau aériens Dash 8, 12 Canadair CL-415 (le 12^{ème}, acquis en 2006, ayant été livré en mai 2007) et 9 bombardiers terrestres Tracker¹.

Outre le **renouvellement du contrat de maintenance**, évoqué ci-dessus, qui explique la hausse des dépenses de fonctionnement, cette action est celle pour laquelle la **diminution des dépenses de personnel** est la plus marquée. Celles-ci passent de 64,7 à 50,1 millions d'euros, soit une diminution de 22,6 % qui s'explique par une meilleure évaluation prévisionnelle des dépenses. Elle se rapproche en effet des 47,9 millions d'euros de crédits effectivement consommés en 2006.

¹ A ce sujet, voir le rapport d'information n° 452 (2005-2006) de votre rapporteur spécial, « Flotte aérienne de lutte contre les incendies : se donner les moyens de vaincre le feu ».

2. L'action 2, « Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques »

Cette action recouvre 40 % de l'effectif des formations militaires de la sécurité civile, ce qui correspond à la part des interventions spéciales.

Elle est d'un montant relativement faible au sein du programme, dont elle ne représente que 12,7 % des crédits de paiement, essentiellement des dépenses de titre 2.

3. L'action 3, « Secours à personne par hélicoptère »

Cette action correspond aux activités d'entretien, de mise à disposition et d'intervention par hélicoptère du groupement des moyens aériens de la sécurité civile. L'échelon central du groupement d'hélicoptères (ECGH) se trouve à Nîmes et s'articule avec 22 bases opérationnelles sur le territoire.

L'action représente 69,1 millions d'euros en CP dans le présent projet de loi de finances, soit 28,9 % des crédits du programme. **La baisse de 30 % des AE parallèlement à la hausse de 21 % des CP s'explique essentiellement par l'acquisition, en 2007, de trois hélicoptères EC 145, dont le financement avait été couvert en AE dans la loi de finances initiale pour 2007 mais qui nécessite d'être couvert en CP en 2008.**

4. L'action 4, « Neutralisation des engins explosifs »

Elle regroupe trois types de missions : la neutralisation des engins de guerre retrouvés sur le territoire, celle des colis suspects et la sécurisation, permanente ou temporaire, de certains sites. Elle est d'un montant relativement faible au sein du programme, dont elle ne représente que **13,1 % des crédits.**

On remarque que les **dépenses de personnel de cette action diminuent de 5 millions d'euros**, soit une baisse de 22,1 %, par rapport à 2007. Leur montant est de 22,5 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances, ce qui se rapproche de leur montant en exécution, inscrit dans la loi de règlement pour 2006. De ce point de vue, la même remarque que pour l'action 1 « Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts » peut être formulée et il convient de **se réjouir du fait que les évaluations de dépenses de personnel soient mieux budgétisées que les années précédentes.**

C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE SATISFAISANTE, MAIS QUI PEUT ÊTRE PERFECTIONNÉE

1. Une mesure de la performance de qualité

Les objectifs du programme révèlent clairement la nécessité de concilier deux impératifs : l'efficacité dans le soutien à la lutte contre certains risques, ce que vise notamment l'objectif 1 « Assurer un appui aérien à la lutte contre les feux de forêts », tout en limitant le coût de ces missions, qui peuvent s'avérer particulièrement onéreuses, comme le montre l'objectif 5 « Optimiser le coût d'exploitation de la flotte du Groupement d'Hélicoptères de la Sécurité Civile (GHSC) ».

Votre rapporteur spécial tient à souligner la **qualité des indicateurs** du programme « Intervention des services opérationnels ». Ils sont pertinemment réalisés et convenablement renseignés.

Il est à noter que **l'indicateur 2 de l'objectif 6** « Délai moyen d'intervention sur colis piégé », introduit en 2007, **a été séparé en deux** sous-indicateurs selon que l'intervention est le fait d'une équipe de déminage pré-positionnée ou non. **Votre rapporteur spécial s'en félicite**. Cela permet en effet d'avoir une vision plus claire et objective du temps d'intervention lorsqu'une équipe n'est pas pré-positionnée sur le site. **Il salue par ailleurs le travail remarquable des équipes de déminage qu'il a eu l'occasion de rencontrer à Toulon.**

2. Les améliorations à apporter

La prise en compte des recommandations de la mission d'audit du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) avait été effective en conduisant en 2007 à la **création d'un indicateur relatif au « délai moyen d'intervention sur colis piégé »**. Toutefois, **cet indicateur ne présente toujours aucune prévision de réalisation au titre de l'année 2007** qui pourrait être comparée à la prévision pour 2008. Votre rapporteur regrette que ce retard ne lui permette pas de disposer des premiers éléments d'analyse.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial renouvelle ses remarques, déjà formulées dans le rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2007, sur l'objectif visant à assurer l'appui aérien, qui, selon lui, **relève davantage des moyens que d'un véritable objectif**. Son indicateur sur la disponibilité des appareils résulte en effet principalement de la maintenance de « type 1 », très règlementée puisqu'elle consiste essentiellement en une maintenance « normale », préconisée par le constructeur, et effectuée à coût fixe sur la base d'une prestation forfaitaire. Tout en étant conscient des contraintes de l'exercice, il avait suggéré de mesurer les efforts réels des services quant à **la maintenance dite de « type 2 », c'est-à-dire celle résultant des dégradations de matériels qui ne peuvent être prévues à l'avance.**

Votre rapporteur constate à nouveau que cette recommandation, qui rejoignait celles de l'audit de modernisation du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, n'a toujours pas été suivie.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 161 « Intervention des services opérationnels »**

La hausse exceptionnelle des autorisations d'engagement du programme résulte exclusivement du **renouvellement d'un contrat de maintenance**, dont votre rapporteur spécial se félicite qu'il suive les préconisations du comité interministériel d'audit des programmes en passant d'une durée de 4 ans à une durée de 10 ans.

Votre rapporteur salue par ailleurs **l'effort de rationalisation des dépenses de personnel** qui, après plusieurs années de sur-budgétisations, ayant d'ailleurs fait l'objet de remarques de votre rapporteur spécial dans ses précédents rapports, correspondent davantage aux besoins réels du programme et en permettent ainsi une analyse plus claire.

Aucun investissement de grande ampleur n'est prévu cette année, ce qui explique la baisse des dépenses d'investissement par rapport à l'année dernière, où trois hélicoptères EC 145 avaient été acquis.

Tout en reconnaissant la grande qualité du travail effectué par le ministère sur les indicateurs, **votre rapporteur spécial regrette qu'un certain nombre d'indicateurs n'aient pas été mis à jour** et que certaines de ses préconisations formulées dans son rapport d'information¹ n'aient pas été suivies d'effets.

¹ *Rapport d'information n° 452 (2005-2006), « Flotte aérienne de lutte contre les incendies : se donner les moyens de vaincre le feu ».*

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

A. FINALITÉ ET PRÉSENTATION DU PROGRAMME

La finalité du programme 128 « Coordination des moyens de secours » est **d'assurer, par une réponse coordonnée et optimisée des secours, la gestion d'interventions de sécurité civile** rendues de plus en plus complexes. Dans cette perspective, deux objectifs stratégiques ressortent des orientations du programme.

Le premier consiste à optimiser la gestion de crise par la mobilisation proportionnée et articulée des moyens de défense et de sécurité civiles, notamment par l'application depuis quelques années de la stratégie globale de lutte contre les feux de forêts¹.

Le second consiste à garantir la coordination des acteurs par le soutien aux structures : formation des officiers de sapeurs-pompiers et surtout, aides aux investissements de mutualisation (réforme du FAI et développement du programme ANTARES).

1. Les orientations du programme pour l'année 2008

Trois orientations pour ce programme sont affichées dans la présentation de la mission « Sécurité civile » dans le présent projet de loi de finances.

La modernisation des matériels d'intervention sur les risques naturels et technologiques et de lutte anti-terroriste sera poursuivie.

Dans le cadre de la dernière tranche de son plan de modernisation, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris bénéficiera de la mise en place d'une troisième chaîne de décontamination, afin de mieux faire face à la menace NRBC (nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique).

Le renouvellement des camions citernes des formations militaires de la sécurité civile sera prolongé.

Le projet ANTARES continuera à être développé. Ce dispositif d'interopérabilité des réseaux de communications radioélectriques des services publics concourant aux missions de sécurité civile entrera dans sa phase de déploiement après les expérimentations réussies et l'atteinte fin 2007, du seuil de 10 % des sapeurs-pompiers exploitant ce nouveau réseau. Il est rappelé que ce projet est financé, en concertation avec les collectivités territoriales, grâce à l'affectation d'une partie du FAI des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

¹ Voir les bons résultats obtenus dans la partie mesure de la performance ci-après.

Enfin, **des projets immobiliers ciblés sur les sites opérationnels** seront menés au profit des formations militaires de la sécurité civile, notamment trois opérations concernant l'unité basée à Brignoles. La phase de construction se poursuivra en 2009.

2. L'évolution des crédits

Le présent programme disposera en 2008 de 167,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), en diminution de 43 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, et **de 177,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une diminution de près de 6 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2007. En incluant les fonds de concours, les CP s'établissent à 179,03 millions d'euros.

Cette évolution budgétaire s'explique, pour les AE, par l'ouverture exceptionnelle en 2007 de 118,6 millions d'euros de crédits pour le projet ANTARES, qui seront amortis, en CP, par la réduction des crédits du FAI sur la période 2007-2015.

Pour les CP, l'évolution résulte essentiellement d'une nouvelle réduction des crédits du FAI, dont la dotation poursuit sa baisse avec **28 millions d'euros** pour 2008, à comparer aux 37,57 millions d'euros en 2007 et aux 64,85 millions d'euros en 2006.

Crédits de paiement par action, pour 2008, après ventilation (fonds de concours inclus)

(en millions d'euros)

Actions	Crédits de paiement avant ventilation	Crédits de paiement après ventilation
Préparation et gestion des crises	13,16	20,78
Coordination des acteurs de la sécurité civile	138,07	141,48
Soutien à la politique de sécurité civile	27,80	0*
Total	179,03	162,26

*Sur les 27,8 millions d'euros de cette action, 9,35 millions d'euros sont ventilés entre les deux premières actions du programme et 18,5 millions d'euros sont versés au programme 161 « Intervention des services opérationnels » de la présente mission.

Source : projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances.

B. L'ACTION 1 « PRÉPARATION ET GESTION DES CRISES »

Cette action concerne tant les activités de prospective et d'identification des risques et menaces que la préparation et la coordination des différents acteurs et moyens avant, pendant et après la crise. Pour cette action, **13,16 millions d'euros sont attribués en AE et en CP**, dont 3 millions d'euros en dépenses d'intervention, 8,3 millions d'euros en dépenses de personnel et 1,7 million d'euros en dépenses de fonctionnement.

Votre rapporteur spécial note que seulement **1,7 million d'euros** de crédits sont **prévus pour les colonnes de renfort, alors que la moyenne des cinq dernières années s'élève à 9,5 millions d'euros**. Par ailleurs **seuls 100.000 euros sont prévus pour les secours d'extrême urgence, alors qu'en exécution la moyenne des cinq dernières années s'établit à 26 millions d'euros**. Il relève par ailleurs que le fonds de solidarité pour les départements et les communes de métropole en cas de catastrophe naturelle, que l'article 48 du présent projet de loi de finances vise à instituer, n'a pas pour vocation de se substituer à ces crédits puisqu'il ne concerne que les dégâts d'une ampleur limitée.

Il est justifié que ces lignes de crédits soient partiellement abondées en cours d'année, en fonction des événements par nature imprévisibles que constituent notamment les feux de forêts. Toutefois, **les sous-budgétisations relatives à ces prévisions sont flagrantes** au regard des dépenses moyennes en exécution au cours des années passées.

C. L'ACTION 2, « COORDINATION DES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE »

Cette action correspond aux activités de coordination et de formation des acteurs que sont les SDIS et les associations de sécurité civile. L'essentiel des moyens du programme (87 % des crédits après ventilation) est concentré sur cette action, qui comprend principalement des crédits d'intervention à destination des collectivités territoriales.

Les crédits s'établissent à **136,8 millions d'euros en CP**, principalement en dépenses d'intervention, pour 117,2 millions d'euros, et en dépenses d'investissement, pour 10 millions d'euros.

1. La réforme du FAI est au centre des préoccupations de votre rapporteur spécial

Le fonds d'aide à l'investissement (FAI¹) des SDIS a fait l'objet de deux réformes, en 2006 et 2007, afin de répondre aux critiques formulées par le Parlement et la Cour des comptes :

- d'une part, une simplification, en 2006, du circuit comptable ;
- d'autre part, une réorientation du fonds vers des investissements de mutualisation interdépartementale et des investissements susceptibles de répondre à des risques majeurs de portée nationale (NRBC, lutte contre les inondations). Cette réforme, qui va de pair avec l'affectation, évoquée ci-avant, d'une fraction du FAI vers le financement du projet ANTARES, était destinée à mettre fin à la pratique du « saupoudrage » du FAI.

L'avenir du Fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS est au cœur des préoccupations de votre rapporteur spécial. En effet, **les baisses successives des crédits du FAI s'apparentent à un désengagement de l'Etat** du financement des dépenses d'investissements des SDIS.

Votre rapporteur spécial estime que **la réforme du fonctionnement du FAI** et son recentrage sur la mutualisation des dépenses d'investissement des SDIS **ne doit pas s'accompagner d'une baisse de ses crédits.**

Par ailleurs, la participation de l'Etat au budget spécial de la BSPP en 2008 s'élèvera à 74,6 millions d'euros en AE et en CP, en augmentation de 2,85 millions d'euros par rapport à l'année dernière, pour financer la modernisation des moyens de la brigade.

Enfin, 11,8 millions d'euros sont attribués pour les pensions, prestations et indemnités versées aux sapeurs-pompiers volontaires victimes d'accidents.

2. Les crédits de personnel restent stables

Les crédits de personnel du programme 128 restent stables, à hauteur de 26,6 millions d'euros, tout comme les effectifs qui s'élèvent à **447 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, en diminution de 12 ETPT par rapport à l'année dernière.

Ces emplois se répartissent en 141 emplois de personnels administratifs, 87 emplois de personnels techniques, 100 ouvriers d'Etat, 108 militaires et 11 fonctionnaires de la police nationale.

¹ *Le FAI a été créé par l'article 129 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) et pérennisé par l'article L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales.*

L'opérateur que constitue l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) est rattaché à l'action 2 « Coordination des acteurs de la sécurité civile », ce qui lui adjoint 120 emplois supplémentaires, rémunérés par cet opérateur. Par ailleurs, le nombre des emplois de l'ENSOSP rémunérés par le programme sont en diminution de 19 à 4.

L'action 3 « Soutien à la politique de sécurité civile », qui regroupe l'ensemble des personnels intervenant en appui des services opérationnels du programme « Intervention des services opérationnels », dispose de 254 ETPT, soit plus de la moitié des ETPT du programme.

3. Les crédits de fonctionnement concernent essentiellement l'ENSOSP

Les crédits de fonctionnement concernent essentiellement la **subvention de 4,53 millions d'euros à l'ENSOSP**, seul opérateur de la mission. Elle continue, comme en 2007, à bénéficier d'un complément de dotation de 2,5 millions d'euros en fonds propres pour le remboursement de l'emprunt contracté pour la construction de son site à Aix les Milles.

D. L'ACTION 3, « SOUTIEN À LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ CIVILE »

Cette action regroupe les crédits de soutien administratif et logistique nécessaire à la mission. Ils s'élèvent pour 2008 à **27,7 millions d'euros**.

Les dépenses se répartissent par moitié entre les dépenses de personnel et les autres dépenses de fonctionnement. 8,7 millions d'euros sont par ailleurs affectés au remboursement des mises à disposition de l'Etat de sapeurs-pompiers professionnels par les SDIS.

Ces crédits font l'objet d'une **ventilation, pour 1/3 vers les deux autres actions du programme et pour les 2/3 restants vers le programme 161 de la mission**.

E. LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Les indicateurs de performance du programme 128 ont trait à trois objectifs : optimiser les mesures de prévention et de lutte contre les feux de forêts, renforcer la sécurité des sapeurs-pompiers en intervention et harmoniser les moyens des SDIS.

La mesure a continué à être affinée. Le second objectif a été scindé en deux, conformément aux observations précédemment formulées par votre rapporteur spécial. La performance de ce programme est désormais mesurée par 5 indicateurs destinés à renseigner sur la réalisation de 3 objectifs.

L'objectif 1 « Optimiser les mesures de prévention et de lutte contre feux de forêts » se rattache à l'action 1 « Préparation et gestion des crises ». Les deux indicateurs d'efficience qui le composent sont satisfaisants.

Le premier comporte deux indices portant sur les journées de mobilisation des colonnes prévisionnelles, d'une part, et des colonnes curatives, d'autre part. Destinés à évaluer la correcte pré-affectation des effectifs et l'optimisation des moyens sur le territoire, ces indices sont actualisés pour tenir compte de l'évolution des résultats.

Il a été utilement adjoint à cet objectif, depuis 2007, un second indicateur concernant le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité des risques. Celle-ci est déterminée quotidiennement grâce au soutien apporté par Météo France. La cible pour cet indicateur, difficile à définir en raison des différences entre saisons des feux, a donc été déterminée à partir de la moyenne des cinq dernières années.

L'amélioration des résultats est liée, pour ces deux indicateurs, à celle de la nouvelle stratégie globale de lutte en matière de feux de forêts, mise en place depuis quelques années, ainsi qu'aux actions de prévention menées localement par les SDIS. Il a ainsi été constaté que **3.200 hectares avaient été touchés par le feu en 2006 dans les départements méditerranéens, soit cinq fois moins que la moyenne établie sur les dix dernières années.**

Les objectifs 2 et 3 répondent à l'action 2 « Coordination des acteurs de la sécurité civile ».

L'objectif 2 « Renforcer la sécurité des sapeurs-pompiers en intervention » dispose de deux indicateurs qui correspondent à deux leviers sur lesquels la sécurité civile peut agir pour atteindre cet objectif :

- « Accidentologie des sapeurs-pompiers en service commandé », mesurant le nombre d'accidents ayant entraîné un arrêt de travail. Son résultat satisfaisant reflétant, pour une part, l'amélioration des remontées d'information, la cible a été ajustée en conséquence ;

- « Attrait des formations proposées par l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers », adjoint en 2007. Il mesure le taux d'inscription aux formations proposées et présente un résultat satisfaisant. Toutefois, il serait intéressant de s'assurer que le nombre des inscriptions correspond à celui de la fréquentation aux formations.

L'objectif 3 « Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours » est mesuré par un indicateur recentré depuis 2007 : « Taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire Acropol-Antares ». Il rendra compte de l'évolution du taux des 250.000 sapeurs-pompiers, dont 200.000 volontaires, exploitant l'infrastructure Acropol/ANTARES. Les valeurs cibles ont été adaptées à la montée en puissance ambitieuse du projet. Les taux retenus sont ainsi de 10 % pour 2007, de 20 % pour 2008, mais de 60 % pour 2010.

L'élaboration des objectifs et des indicateurs de ce programme a été assez laborieuse, mais **il convient de souligner l'effort entrepris depuis le début de l'application de la LOLF pour améliorer progressivement la mesure de la performance du programme.**

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 128
« Coordination des moyens de secours »**

Les deux problématiques de ce programme sont liées :

- votre rapporteur spécial s'interroge sur **l'articulation entre les responsabilités de l'Etat et des collectivités territoriales dans l'organisation des missions de sécurité civile**. En effet, le constat de la baisse de 2,2 % des crédits de paiement de la mission « Sécurité civile » est à mettre en parallèle avec l'augmentation largement supérieure des dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Bien que ces dépenses n'entrent pas, strictement, dans le champ de la mission « Sécurité civile », **votre rapporteur spécial s'inquiète de leur montant élevé**, qui fait des SDIS les premiers acteurs de la lutte contre les incendies, puisque le **budget primitif des SDIS dépasse 5 milliards d'euros pour l'année 2007**. Leur évolution est tout aussi inquiétante puisque ce montant représente une hausse de presque 20 % par rapport au compte administratif pour 2006 et une hausse cumulée de près de 40 % par rapport au compte administratif pour 2004. **Ces dépenses pèsent donc lourdement sur les budgets des collectivités territoriales et notamment des départements ;**

- l'avenir du **Fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS est aussi un sujet de préoccupation**. La diminution de ses crédits de près de 10 millions d'euros entre 2007 et 2008, qui passent ainsi de 37,5 à 28 millions d'euros, après une baisse de 27,35 millions d'euros entre 2006 et 2007, ne doit pas conduire au désengagement de l'Etat du financement des investissements des SDIS et plus largement de la politique de sécurité civile.

Votre rapporteur spécial se réjouit que la nouvelle stratégie globale de lutte contre les feux de forêts, mise en place depuis quelques années, ait permis, en complément des actions de prévention menées localement par les SDIS, **que « seuls » 3.200 hectares aient été touchés par le feu en 2006 dans les départements méditerranéens, soit cinq fois moins que la moyenne établie sur les dix dernières années.**

Si, dans son ensemble, l'élaboration des objectifs et des indicateurs du programme a été assez laborieuse, **il convient de souligner l'effort entrepris depuis le début de l'application de la LOLF pour améliorer progressivement la mesure de la performance du programme.**

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 120.200 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie au programme 138 « Coordination des moyens de secours » (10.000 euros au titre de l'action 1 « Préparation et gestion des crises » et 110.200 euros 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 un amendement **minorant de 200.000 euros** les crédits de la présente mission, à l'initiative du gouvernement. Il s'agit de gager les ouvertures de crédits opérés en première délibération au profit de la dotation « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics ». Cette minoration de crédits sera imputée sur les dépenses de personnel du programme « Coordination des moyens de secours ».

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a par ailleurs adopté un amendement **minorant de 3,2 millions d'euros** les crédits de la présente mission, à l'initiative du gouvernement. Il s'agit de gager les ouvertures de crédits opérées en seconde délibération. Cette minoration de crédits sera imputée :

- sur le programme 161 « Intervention des services opérationnels » à hauteur de 1,4 million d'euros ;

- sur le programme 138 « Coordination des moyens de secours » à hauteur de 1,8 million d'euros.

**PROPOSITION : CONFIRMATION DE L'ADOPTION DE LA
MISSION**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 13 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Claude Haut, rapporteur spécial, sur la mission « Sécurité civile ».

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a tout d'abord précisé que la sécurité civile était la politique menée par l'Etat en vue de protéger les Français contre toutes les formes de risques, risques naturels, tels que les feux de forêts et les inondations, mais aussi risques criminels, puisque la mission englobe la protection contre les menaces nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques. Il a constaté que l'accroissement actuel de ces risques donnait à cette mission une importance primordiale.

A titre introductif, il a salué le remarquable travail des sapeurs-pompiers, militaires, secouristes et démineurs sur tous les types d'intervention. Il a particulièrement tenu à féliciter les équipes de déminage de Toulon qu'il avait eu l'occasion de rencontrer. Il a cependant regretté que l'examen de cette mission ait aussi été une source de préoccupations, qu'il allait exposer dans sa présentation.

Il a tout d'abord signalé l'efficacité des services administratifs de sécurité civile, au vu du taux de 100 % de réponse aux questionnaires budgétaires et de leur qualité.

Il a tenu à signaler en particulier la qualité du document de politique transversale, qui permet de constater que la politique de sécurité civile menée par l'Etat est bien plus large que la seule mission « Sécurité civile » : elle implique d'autres programmes, dans d'autres missions, mais aussi d'autres acteurs que l'Etat, notamment les collectivités territoriales.

S'agissant de l'articulation entre les responsabilités de l'Etat et celles des collectivités territoriales dans l'organisation de la politique de sécurité civile, il s'est interrogé sur la baisse de 2,2 % des crédits de paiement de la mission, cette baisse étant à mettre en parallèle avec l'augmentation largement supérieure des dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Il a ajouté que, bien que les dépenses des SDIS n'entrent pas, strictement, dans le champ de la mission, elles en participent, puisque le niveau de ces dépenses fait des SDIS les premiers acteurs de la lutte contre les incendies, leur budget primitif étant supérieur à 5 milliards d'euros pour l'année 2007, à comparer aux 418 millions d'euros de la mission « Sécurité civile » et aux 900 millions d'euros de la politique transversale de l'Etat en matière de sécurité civile.

Il s'est aussi inquiété de l'augmentation des dépenses des SDIS, constatant une hausse de presque 20 % entre le budget primitif pour 2007 et le compte administratif pour 2006 et, en cumulé, de près de 40 % par rapport au compte administratif pour 2004. Il a remarqué que cette augmentation pesait

lourdement sur les budgets des départements, ceux-ci finançant plus de la moitié des recettes des SDIS.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a ensuite mis en évidence trois raisons pour lesquels la hausse préoccupante des dépenses des SDIS était liée aux crédits de la mission « Sécurité civile ».

D'une part, il a souligné que de nombreuses décisions prises, non au niveau local, mais au niveau national, pesaient sur le budget des SDIS, citant par exemple les retraites et les régimes indemnitaires.

D'autre part, il a noté que 64 % de l'activité des sapeurs-pompiers concernaient les secours à la personne, hors les cas d'incendie, et que l'activité des SDIS recoupait donc fortement celle des services médicaux d'urgence, qui, en tant que service public national, sont à la charge de l'Etat. Il a souhaité que l'Etat se ne désengage pas des services médicaux d'urgence au niveau local, par un transfert aux départements, via les SDIS.

Enfin, il a observé que l'Etat était censé participer, au travers du Fonds d'aide à l'investissement (FAI), aux dépenses des SDIS. Or, s'agissant de l'avenir de ce fonds, il s'est inquiété de la diminution de ses crédits de près de 10 millions d'euros entre 2007 et 2008, revenant de 37,5 à 28 millions d'euros. Il a observé que ces crédits avaient déjà connu une baisse de 27,35 millions d'euros entre 2006 et 2007. Il a ainsi souhaité que le FAI, réformé en 2006 et 2007, et recentré sur la mutualisation des investissements des SDIS, ne conduise pas au désengagement de l'Etat du financement des investissements des SDIS et plus largement de la politique de sécurité civile.

Abordant la question de l'architecture de la mission, il a jugé que le caractère très large de la politique de sécurité civile plaidait pour la mise en place d'une mission interministérielle, plus vaste que l'actuelle mission. Il a indiqué privilégier, pour sa part, un rapprochement avec les programmes participant à la prévention des risques.

Concernant le programme « Intervention des services opérationnels », il a noté une hausse exceptionnelle des autorisations d'engagement, qui résultait exclusivement du renouvellement d'un contrat de maintenance des avions de la sécurité civile. Il a précisé que la mise en place d'un contrat de maintenance sur 10 ans, au lieu de 4 ans, devrait stimuler la concurrence et permettre des économies, estimées par l'audit de modernisation entre 6 et 9 millions d'euros.

Toujours au sein du programme « Intervention des services opérationnels », il a signalé l'effort de rationalisation des dépenses de personnel. Il a rappelé qu'il avait attiré l'attention de la commission sur les sur-budgétisations récurrentes de ces dépenses de personnel les années précédentes. Cette année, celles-ci correspondaient davantage, aux besoins réels du programme en permettant ainsi une analyse plus claire.

Enfin, s'agissant du programme « Coordination des moyens de secours », outre la baisse de crédits du FAI, il a souhaité attirer l'attention sur deux sous budgétisations patentes.

Il a tout d'abord observé que la prévision de crédits pour les colonnes de renfort était d'1,7 million d'euros pour 2008, soit plus de 5 fois moins que la moyenne en exécution pour les 5 dernières années. Il a ajouté que la sous-budgétisation des secours d'extrême urgence était encore plus flagrante, puisque, seuls, 100.000 euros étaient prévus pour 2008, alors que la moyenne des 5 dernières années s'établissait à 26 millions d'euros par an. Bien que ces dépenses soient par nature imprévisibles, il a considéré que cela ne devrait pas conduire à les sous-estimer de manière excessive.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Paul Girod a regretté que la mission « Sécurité civile » ait été séparée des autres actions de protection des populations, notamment celle de la mission « Sécurité », alors que, lors des interventions, les acteurs de la sécurité civile, la police et la gendarmerie intervenaient fréquemment ensemble. Il a observé que cela constituait un frein à une meilleure coordination en matière d'entraînement et de définition de doctrines.

Par ailleurs, il a fait état d'informations inquiétantes relatives à la performance de l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) d'Aix-en-Provence, très éloignée des ambitions affichées lors de son installation sur ce site.

M. Michel Mercier a plaidé pour une répartition claire du financement de la sécurité civile entre les collectivités territoriales et l'Etat, celui-ci devant continuer à assumer pleinement la part de financement qui lui incombe. Il a regretté la multiplication des normes, prises au niveau national, qui accroît le montant consacré aux SDIS par les collectivités territoriales. Citant l'exemple de son département, il a évoqué le coût élevé du passage à l'interopérabilité entre les réseaux de communications des SDIS et ceux des services de police, l'estimant d'autant plus inquiétant que ce nouveau système n'était pas compatible avec celui de la gendarmerie.

Il a regretté, par ailleurs, que l'effectif du personnel médical de la sécurité civile soit disproportionné par rapport aux besoins de certains départements, et imposé aux départements par des décisions administratives prises au niveau national.

Il a aussi regretté que le montant élevé des dépenses des départements, résultant de la prise en charge par les SDIS d'une grande part des services médicaux d'urgence, donne lieu à un montant élevé de dettes non honorées par l'Etat. Il a souhaité qu'une initiative soit prise à ce sujet permettant, d'une part, que l'Etat ne mette pas en place de nouvelles normes sans pouvoir en assurer le financement et, d'autre part, qu'il apure ses dettes. Il a jugé que ces problèmes participaient à la « pollution » des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Enfin, il a signalé que le nombre élevé

des sapeurs-pompiers gradés conduisait à des dépenses importantes pour les départements.

M. Alain Lambert a estimé que la sécurité civile était un exemple « typique » de situations où l'Etat était le prescripteur et la collectivité territoriale le payeur des dépenses. Il a souhaité qu'à chaque nouvelle norme édictée, une fiche d'impact précise soit établie, indiquant les coûts pour les collectivités territoriales au regard de son utilité en matière de sécurité civile. Il s'est ensuite joint aux interrogations de M. Paul Girod sur les performances de l'ENSOSP et notamment l'augmentation du coût des formations liée à sa mise en place.

Eu égard à ces échanges, **M. Jean Arthuis, président**, a ensuite convenu avec M. Claude Haut, rapporteur spécial, que l'ENSOSP pourrait faire l'objet d'un prochain contrôle budgétaire.

Mme Marie-France Beaufile a souhaité qu'à cette occasion l'ensemble des outils de formation des sapeurs-pompiers soit étudié conjointement afin de mettre en œuvre de meilleures complémentarités. Elle s'est inquiétée, par ailleurs, de l'ampleur prise par les secours à la personne par rapport aux secours en cas d'incendie, notamment au regard des insuffisances de la présence médicale dans certains secteurs ruraux. Elle a souhaité qu'une réflexion soit menée avec l'Etat sur ce sujet. Elle a enfin déploré la baisse des crédits du FAI.

En réponse aux différents intervenants, **M. Claude Haut, rapporteur spécial**, a rappelé que, seuls, 10 millions d'euros étaient inscrits au budget 2008 pour financer l'interopérabilité des réseaux de communication, ce qui amènerait nécessairement les départements à prendre en charge l'essentiel du coût, bien plus élevé, de cet investissement.

Il a indiqué partager les préoccupations formulées par Mme Marie-France Beaufile et M. Michel Mercier au sujet de l'accroissement de l'activité de secours médical d'urgence des sapeurs-pompiers et de la difficulté d'en obtenir remboursement de l'Etat.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a jugé qu'une clarification devrait être demandée au gouvernement quant à l'articulation entre les décisions prises par l'Etat et les coûts supportés par les collectivités territoriales.

Pour répondre aux questions de **MM. Paul Girod et Alain Lambert** sur l'ENSOSP, il a signalé que le coût de cette école était réel pour l'Etat, puisqu'il était passé de 4,6 millions d'euros en 2006 à 7 millions d'euros en 2008. Il a jugé qu'il faudrait s'assurer que l'attractivité apparente des formations de l'école soit bien suivie par une fréquentation effective. Enfin, il a fait état des difficultés rencontrées pour signer le contrat d'établissement pluriannuel de l'école, dues à sa délocalisation.

M. Michel Mercier a observé par ailleurs que la question du temps de travail et du temps de garde des sapeurs-pompiers serait, à l'avenir, un des problèmes fondamentaux en matière de sécurité civile.

M. Yann Gaillard est revenu sur l'attitude de certains sapeurs-pompiers lors des manifestations qui s'étaient déroulées il y a quelques années.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que la problématique principale de la mission était celle de la concordance entre responsable opérationnel et responsable financier.

Après que le groupe communiste, républicain et citoyen eut déclaré s'abstenir, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Sécurité civile ».

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2007, 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.