

N° 33

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 octobre 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur les investissements de la sécurité civile,

Par M. Dominique de LEGGE,

Sénateur.

(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, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *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.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL	7
INTRODUCTION	9
I. LE PILOTAGE DE L'INVESTISSEMENT	11
A. UN EFFORT D'INVESTISSEMENT DIFFICILE À DÉCRYPTER	11
1. <i>Une mission « Sécurité civile » au périmètre très limité</i>	11
a) Un investissement de 45,8 millions d'euros inscrits sur la mission	11
b) Une dépense en réalité supérieure pour l'Etat.....	12
2. <i>Un investissement essentiellement réalisé au niveau des SDIS</i>	14
a) Un total de 1,216 milliard d'euros en section d'investissement.....	14
b) Une dérive des dépenses des SDIS avec la départementalisation	14
c) Une forte dispersion de la dépense	16
3. <i>Une évaluation lacunaire du retour sur investissement pour l'Etat</i>	19
B. UN ÉCHELON CENTRAL EN RECHERCHE DE POSITIONNEMENT : LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES (DGSCGC)	19
1. <i>Une nouvelle direction, mais pas de nouvelle ambition pour ce qui concerne l'investissement</i>	20
a) La quête de la maturité	20
b) La réorganisation induite par le décret n° 2011-988 du 23 août 2011	20
2. <i>Un rôle d'impulsion, d'orientation et de coordination timidement assumé</i>	22
a) L'édiction des normes	22
b) L'incitation à la mutualisation	24
C. UN RÔLE AMBIGU POUR LES PRÉFETS	25
1. <i>Une approche surtout opérationnelle</i>	25
a) Le préfet de zone.....	25
b) Le préfet de département	26
2. <i>Une faible implication dans la gouvernance du SDIS</i>	26
a) La participation au conseil d'administration.....	26
b) Une mise en retrait quant aux choix d'investissement	27
D. UN OUTIL EN JACHÈRE : LE SCHÉMA DÉPARTEMENTAL D'ANALYSE ET DE COUVERTURE DES RISQUES (SDACR)	28
1. <i>Un cadre permettant en principe la réflexion stratégique</i>	28
a) Les objectifs du SDACR.....	28
b) Les biais dans l'élaboration de ce schéma	29
2. <i>Un document en fait vidé de sa substance</i>	29
a) Un exercice devenu trop souvent purement formel	29
b) La nécessaire révision de schémas devenus obsolètes.....	30
E. UNE POSITION DOMINANTE POUR LES SDIS ?	31
1. <i>Le point de convergence entre l'opérationnel et la gestion</i>	31
a) Le poids du directeur départemental.....	31
b) La pression d'une activité soutenue	32
2. <i>La maîtrise des dépenses en question</i>	33
a) Le quasi monopole de l'information.....	33
b) Le déficit d'outils de gestion	34

F. UN DÉSEQUILIBRE DU MODE DE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT DES SDIS	35
1. Une aide trop symbolique de l'Etat	35
a) Un fonds d'aide à l'investissement (FAI) dont la répartition est peu lisible.....	35
b) Une évolution à la baisse de la participation financière de l'Etat	37
c) Une sous-utilisation des crédits accordés	39
d) Quel avenir pour le FAI ?	39
2. Une forte mise à contribution des collectivités territoriales	40
a) L'alourdissement de la charge supportée par les départements et les communes	40
b) La difficulté d'évaluer la part de l'investissement dans cette dépense.....	43
3. Un cycle d'investissement arrivant à maturité pour les SDIS.....	44
a) La perspective d'une baisse de la dépense.....	44
b) Un besoin de financement caractérisé par la prédominance des projets immobiliers.....	45
c) Une structure financière encore solide.....	48
II. LES AXES DE L'INVESTISSEMENT DE L'ETAT ET DES SDIS.....	51
A. UNE ADAPTATION AUX RISQUES.....	51
1. La mise à niveau des moyens opérationnels.....	51
a) Les moyens terrestres	51
(1) Le secours à personne.....	51
(2) La lutte contre les feux de forêts	53
b) Le déminage.....	55
(1) L'adaptation de la carte d'implantation des centres de déminage	55
(2) L'acquisition de matériels	56
2. L'anticipation des risques	57
a) Le risque NRBC-E	58
(1) L'acquisition de matériels	58
(2) Le renforcement des moyens dans le cadre de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2).....	59
(3) Les enseignements de Fukushima	60
b) Le Centre national d'alerte aux tsunamis pour la Méditerranée occidentale et l'Atlantique du Nord-Est (Cratanem).....	61
(1) La couverture nouvelle d'un risque latent	61
(2) Le maintien de la DGSCGC comme partenaire de ce projet	63
c) La modernisation du système de l'alerte et de l'information des populations	64
(1) La vétusté de l'actuel Réseau national d'alerte (RNA)	64
(2) Le système d'alerte et d'information des populations (SAIP).....	65
B. UNE MEILLEURE INTEROPÉRABILITÉ DES SYSTÈMES DE COMMUNICATION : L'ÉPINEUSE QUESTION D'ANTARES.....	66
1. Le déploiement d'Antares	66
a) L'ambition du programme : disposer d'une solution adaptée à l'ensemble des forces concourant à la sécurité civile	66
b) Le bilan d'étape contrasté.....	68
2. Les enjeux financiers	69
a) Le budget d'investissement élevé : 145,7 millions d'euros pour la mission « Sécurité civile ».....	69
b) Le coût caché de cette infrastructure : le fonctionnement à la charge des SDIS.....	71
C. UNE MODERNISATION DES MOYENS AÉRIENS EN ATTENTE DE FINANCEMENT.....	75
1. Le renouvellement inéluctable de la flotte d'avions	76
a) La maintenance : une dépense de fonctionnement lourde mais permettant de rallonger le cycle de vie des appareils.....	76
b) L'heure des choix stratégiques.....	85

c) Les scénarios envisagés : un besoin de financement variant de 60 millions d’euros à 160 millions d’euros	87
d) Les conditions de succès de l’opération : aller au-delà du volet « technique » stricto sensu	89
2. <i>L’avenir de la base aérienne de Marignane</i>	92
a) L’enjeu de la couverture de la zone des feux	92
b) Le déménagement de la base aérienne de la sécurité civile (BASC) vers Nîmes ?	96
c) Les conditions de réussite d’un éventuel transfert.....	99
D. UNE POLITIQUE DE FORMATION À RATIONNALISER	100
1. <i>L’Ecole nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers (ENSOSP) : trouver un rythme de croisière</i>	100
a) Un établissement de création relativement récente.....	100
b) Un outil pédagogique moderne	101
c) Le cofinancement de la délocalisation de l’école.....	103
d) Les voies pour une valorisation accrue de cet investissement	104
2. <i>Les écoles départementales : atteindre une optimisation des moyens</i>	108
a) L’essor de ces écoles	108
b) Les montants de l’investissement : quelques ordres de grandeur.....	110
c) Les limites de ce mode d’organisation	111
E. UN RECENTRAGE NÉCESSAIRE DES MISSIONS AFIN DE DESSERRER LA CONTRAINTE SUR L’INVESTISSEMENT : L’EXEMPLE DES CARENCES AMBULANCIÈRES.....	113
1. <i>Le secours à personne : les acteurs en présence</i>	114
a) Les SDIS	114
b) Les services d’aide médicale d’urgence (SAMU)	115
c) Les ambulanciers privés.....	115
2. <i>La limitation des marges de manœuvre des SDIS</i>	116
a) L’activité prédominante pour les sapeurs-pompiers	116
b) L’impact sur les choix d’investissement des SDIS	117
c) Les centres d’appel communs : une dépense rentable	118
F. UN EFFORT DE MUTUALISATION DES ACHATS COMMENÇANT À PORTER SES FRUITS	119
1. <i>La diffusion progressive du « réflexe mutualisation »</i>	120
a) Le manque d’adhésion à la formule du groupement d’achats	120
b) Le recours croissant à l’Union des groupements d’achats publics (UGAP)	123
2. <i>Les gains espérés de cette nouvelle stratégie d’achat</i>	125
a) Les économies de moyens et de dépenses.....	125
b) La logique « gagnant-gagnant » avec les fournisseurs	127
CONCLUSION	129
EXAMEN EN COMMISSION.....	131
ANNEXES	137
• ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	137
• ANNEXE 2 - COÛTS DES SDIS.....	141
• ANNEXE 3 - EVALUATION DES SCÉNARIOS DE RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE AÉRIENNE DE LA SÉCURITÉ CIVILE	145

PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL

I. Le pilotage de l'investissement

1. Améliorer la lisibilité des **documents budgétaires** afin de faire ressortir clairement l'effort total d'investissement de l'Etat en faveur de la sécurité civile ;

2. Créer dans le **volet performance** de la mission « Sécurité civile » un indicateur visant à mesurer la pertinence et le retour sur investissement d'un ou de plusieurs projet(s) emblématique(s) conduit(s) par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) ;

3. Doter la **DGSCGC** d'une structure clairement identifiée en son sein afin d'assurer un pilotage plus fin de la politique de l'investissement en sécurité civile ;

4. Promouvoir un véritable « **réflexe mutualisation** » pour les **SDIS** s'agissant de leurs achats, notamment sous l'impulsion de la DGSCGC ;

5. Clarifier le **rôle et les compétences des préfets** au regard de la gestion des SDIS, en particulier en matière d'investissement ;

6. Faire vivre le **schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)** afin de lui rendre le rôle qu'il a trop souvent perdu : être un outil de pilotage stratégique, précieux en particulier en vue de la réalisation de nouveaux investissements ;

7. **Consolider le SDACR au niveau régional** pour permettre une meilleure mutualisation des équipements ainsi qu'une plus grande coordination des actions menées ;

8. **Réviser régulièrement le SDACR** ;

9. Développer la capacité des SDIS à **suivre leurs coûts** et leur activité ;

10. Diffuser un **référentiel de bonnes pratiques** des SDIS ;

11. Revoir la logique d'attribution des crédits du **fonds d'aide à l'investissement (FAI)** en favorisant les appels à projets et la mutualisation des investissements.

II. Les axes de l'investissement

12. **Evaluer** de façon pragmatique le rapport entre le coût de l'investissement, la dangerosité du risque « feu de forêt » et l'intérêt économique ;

13. **Adapter le système Antares à la flotte aérienne de la sécurité civile ;**

14. Prévoir la juste couverture budgétaire **du maintien en condition opérationnelle des avions** de la sécurité civile ;

15. Ne plus différer le **renouvellement de la composante « Trackers »** de cette flotte et prévoir les crédits en conséquence dans la prochaine programmation budgétaire ;

16. Prendre en compte la dimension communautaire à l'échelle de l'Union européenne (UE) lors du **renouvellement des autres composantes aériennes** de la sécurité civile ;

17. Associer les collectivités territoriales et les SDIS à la prise de décision d'un éventuel transfert de la **base aérienne de la sécurité civile (BASC)** actuellement située à Marignane ;

18. Prévoir les contreparties (amélioration des conditions matérielles de travail et accompagnement social) offertes aux **agents** de la BASC en cas de déménagement de cette base ;

19. **Ne pas déconnecter** le renouvellement des composantes aériennes de la sécurité civile et le transfert de la BASC ;

20. Repenser la relation de **l'Ecole nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers (ENSOSP)** avec les SDIS ;

21. **Mieux mutualiser les outils de formation des SDIS** (plateaux techniques, écoles départementales) ;

22. **Clarifier** les rôles respectifs des SDIS, des SAMU et des SMUR ;

23. Développer les **plateformes communes d'appels** entre les SDIS et les SAMU ;

24. Développer les **partenariats entre les SDIS et les départements** en matière de politique d'achat, les conseils généraux pouvant d'ailleurs moduler leurs subventions aux SDIS en fonction de la propension de ces derniers à se lancer dans une logique de mutualisation.

INTRODUCTION

La sécurité civile recouvre **une diversité de missions essentielles pour la sécurité** des populations. Elle vise non seulement à prévenir les risques de toute nature, mais aussi à informer et à alerter sur ces risques. Elle représente un acteur majeur dans la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes.

Depuis la loi du 5 avril 1884, la sécurité civile a connu de profondes mutations dans son organisation. Elle est ainsi progressivement passée d'un cadre communal à une administration départementalisée. A cet égard, **la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours (SDIS)** a constitué une étape clef. A partir de cette date et dans un but d'optimisation des moyens, les personnels et les matériels des communes ont été transférés aux SDIS. Dans le même temps, ces services devenaient des établissements publics communs aux départements¹, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie.

Alors que la loi précitée du 3 mai 1996 laissait un délai de cinq ans aux collectivités pour faire entrer en vigueur ses dispositions, il apparaît aujourd'hui opportun de **cerner son incidence sur la politique d'investissement menée par les SDIS et l'Etat après plus d'une décennie d'application de cette nouvelle organisation.**

Plus largement, **comment sont aujourd'hui prises les décisions d'investissement en matière de sécurité civile ?** Quelle est l'articulation entre le niveau central et l'échelon déconcentré ? Quel dialogue s'instaure-t-il entre l'Etat, les SDIS et les collectivités territoriales, quand il s'agit de déterminer l'effort d'investissement ?

L'importance de ces enjeux ressort d'autant plus à la lumière des montants consacrés à ces dépenses. Pour 2011, les budgets prévisionnels des SDIS faisaient apparaître une dépense totale de **1,216 milliard d'euros** en section d'investissement sur un total de 5,5 milliards d'euros. Plus modestes mais néanmoins significatives, les autorisations de dépense d'investissement (titre 5) de la mission « Sécurité civile » s'élevaient dans la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 à **45,8 millions d'euros**, répartis entre 23,2 millions d'euros pour le programme 161 « Intervention des services opérationnels » et 22,6 millions d'euros pour le programme 128 « Coordination des moyens de secours ».

¹ Le président du conseil général, ou son représentant, préside le conseil d'administration du SDIS.

Outre leurs enjeux financiers, **ces dépenses conditionnent la sécurité des personnels** (qui risquent leur vie pour sauver celle des autres) comme le maintien des matériels en condition opérationnelle. De la conception d'une nouvelle infrastructure de communication (Antares) jusqu'à l'installation d'un nouveau système d'alerte et d'information des populations (SAIP) en passant par l'entretien et le renouvellement de la flotte d'aéronefs, ces investissements revêtent une importance fondamentale pour **l'efficacité de la sécurité civile aujourd'hui, et plus encore demain, au service de chacun de nos concitoyens.**

I. LE PILOTAGE DE L'INVESTISSEMENT

L'effort d'investissement en matière de sécurité civile est paradoxalement à la fois **réel, important mais aussi très difficilement lisible**. Ce constat tient tout à la fois aux limites de l'architecture budgétaire de la mission « Sécurité civile », à la multiplicité des acteurs en charge de la décision d'investissement et à la difficulté d'identifier parmi eux un véritable animateur de cette politique.

Ce déficit de coordination trouve son pendant dans **un financement étatique tendant au saupoudrage**, *via* le fond d'aide à l'investissement (FAI) dont le rôle mérite d'être revisité.

A. UN EFFORT D'INVESTISSEMENT DIFFICILE À DÉCRYPTER

Loin d'apparaître clairement et directement dans les documents budgétaires soumis à la représentation nationale (projet annuel de performances et rapport annuel de performances), l'effort d'investissement consacré à la sécurité civile demande, pour ressortir dans sa totalité, un certain nombre de **rapprochements** qui n'en facilitent pas la lecture.

Il convient en effet de prendre en considération non seulement les crédits inscrits à la mission budgétaire « Sécurité civile », mais d'y ajouter également notamment ceux figurant aux budgets des SDIS. Cet exercice met d'ailleurs en évidence **le poids écrasant des dépenses des SDIS** par rapport à celles budgétées annuellement par l'Etat.

1. Une mission « Sécurité civile » au périmètre très limité

a) *Un investissement de 45,8 millions d'euros inscrits sur la mission*

La loi précitée du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 prévoit 20,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **45,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** au titre de l'investissement réalisé au sein de la mission « Sécurité civile ».

Le tableau ci-dessous rend compte de la ventilation de ces ouvertures de crédits entre les deux programmes composant la mission, le programme 161 « Intervention des services opérationnels » et le programme 128 « Coordination des moyens de secours ».

Les crédits d'investissement de la mission « Sécurité civile »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	Ouvertures en 2011	Demandées en 2012	Variation 2012/2011	Ouvertures en 2011	Demandées en 2012	Variation 2012/2011
Programme 161 « Intervention des services opérationnels »	16,5	18,2	+ 10,3 %	21,7	23,2	+ 6,9 %
Programme 128 « Coordination des moyens de secours »	47,1	2,2	- 95,5 %	14,5	22,6	+ 55,9 %
Total	63,6	20,4	- 67,9 %	36,2	45,8	+ 26,5 %

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Dans la mesure où l'ensemble des CP dédiés à la mission « Sécurité civile » s'élève à 448,4 millions d'euros, la dépense d'investissement (45,8 millions d'euros) correspond donc à **un taux d'effort de 10,2 %**.

Il convient par ailleurs de relever que la présente mission se caractérise également par **une forte amplitude de variation** s'agissant de son investissement : - 67,9 % pour les AE entre 2011 et 2012 et + 26,5 % pour les CP.

Cette amplitude n'est pas sans **lien avec la surface financière réduite de la mission « Sécurité civile »**. En loi de finances pour 2012, cette mission ne s'appuie en effet « que » sur 448,4 millions d'euros de CP. Dès lors, tout aléa budgétaire en cours de gestion risque d'impacter prioritairement l'investissement, les dépenses de fonctionnement (titre 3) et de personnel (titre 2) étant par nature plus rigides. La tentation du responsable des deux programmes 161 et 128 (le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises) peut alors être de faire d'abord jouer la fongibilité sur les crédits d'investissement (titre 5) afin de répondre à des difficultés de gestion sur les autres titres.

b) Une dépense en réalité supérieure pour l'Etat

Pour autant, la seule mission « Sécurité civile » ne saurait résumer la totalité de l'effort d'investissement de l'Etat en faveur de la sécurité civile. En effet, **huit autres programmes budgétaires** participent à la politique de sécurité civile. Ces programmes sont répartis sur **quatre missions** : « Ecologie, développement et aménagement durables » (pour 426,8 millions

d'euros), « Santé » (pour 27,2 millions d'euros), « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (pour 52,1 millions d'euros) et « Administration générale et territoriale de l'Etat » (pour 48 millions d'euros)¹.

En l'état, il est toutefois **impossible de détailler l'effort d'investissement total résultant de ces huit autres programmes**. Les documents budgétaires présentés à la représentation nationale ne permettent en effet pas de rentrer à ce niveau de précision.

L'exemple du programme 307 « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » illustre l'impasse rencontrée.

**Le programme 307 « Administration territoriale »
de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » :
une participation non chiffrée à la dépense d'investissement
en matière de sécurité civile**

Parmi les huit programmes budgétaires contribuant à la mise en œuvre de la politique de sécurité civile figure le programme 307 « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Ce programme apparaît d'ailleurs dans le **document de politique transversale** annexé au projet de loi de finances et consacré à la sécurité civile.

Toutefois, le document transversal **ne présente pas l'effort contributif à cette politique en matière d'investissement**. Il se contente de faire apparaître la totalité des montants en AE et en CP (respectivement 48 millions d'euros) correspondant à l'action (action n° 1 « *Coordination de la sécurité des biens et des personnes* ») du programme « Administration territoriale » prenant une part à la politique de sécurité civile.

Aucune ventilation par titre n'est proposée.

Au total, si l'on peut conclure que l'effort de l'Etat en matière d'investissement dans la sécurité civile est assurément supérieur au seul montant annoncé pour ce poste de dépense au sein de la mission « Sécurité civile », il est toutefois impossible d'annoncer un chiffre précis, par **manque d'exhaustivité des schémas de déversement utilisés dans le document de politique transversale « Sécurité civile »**.

Il est particulièrement **étonnant qu'en dehors d'un exercice long et fastidieux d'« archéologie budgétaire »**, il ne soit pas possible de connaître avec précision les montants engagés par l'Etat en matière d'investissement dans la sécurité civile.

¹ Cf. *document de politique transversale « Sécurité civile » annexé au projet de loi de finances pour 2012*.

Votre rapporteur spécial propose donc d'améliorer la lisibilité des documents budgétaires afin de faire ressortir clairement l'effort total d'investissement de l'Etat en faveur de la sécurité civile.

2. Un investissement essentiellement réalisé au niveau des SDIS

a) Un total de 1,216 milliard d'euros en section d'investissement

Les dépenses d'investissement de l'Etat au titre de la sécurité civile apparaissent très marginales (3,8 %) au regard de celles des SDIS.

Ces services consacrent en effet au total **1,216 milliard d'euros** à l'investissement dans leurs budgets primitifs pour 2011.

Le tableau ci-dessous retrace les postes de dépenses des SDIS au cours des trois dernières années.

Les dépenses des SDIS en fonctionnement et en investissement

(en milliard d'euros)

	2009	2010	2011 (budget primitif)	Evolution 2009/2011
Dépenses de fonctionnement	4,130	4,211	4,293	+ 1,93 %
Dépenses d'investissement	1,294	1,285	1,216	- 5,4 %
Total	5,424	5,496	5,509	+ 0,21 %

Source : document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2012 et consacré à la sécurité civile

Alors que les dépenses de fonctionnement des SDIS progressent de 1,93 % entre 2009 et 2011, **leurs dépenses d'investissement ont reculé de 5,4 %**. Au total, leurs dépenses globales n'augmentent que de 0,21 % sur la période.

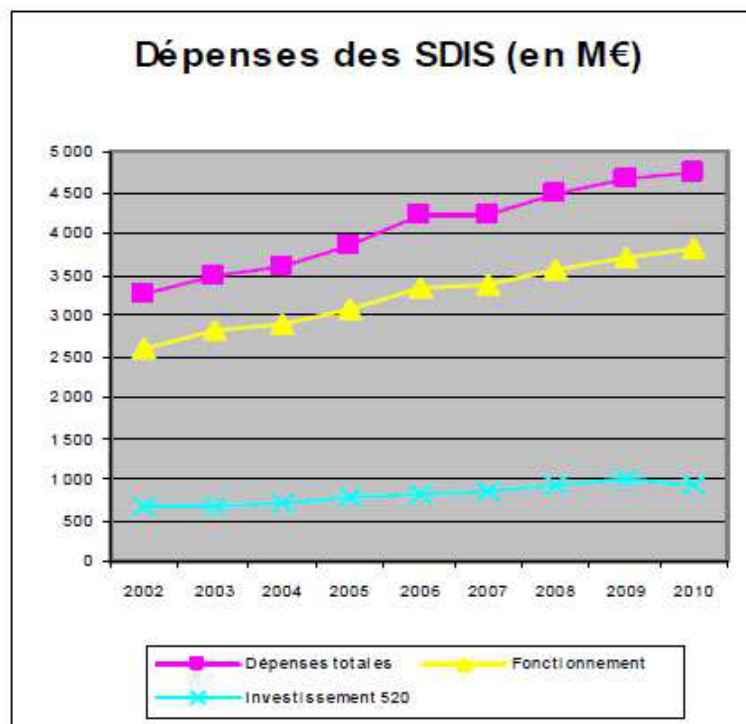
b) Une dérive des dépenses des SDIS avec la départementalisation

Le recul des dépenses d'investissement des SDIS observé sur la période récente allant de 2009 à 2011 tranche singulièrement avec **l'augmentation de la dépense de ces services au cours de la décennie passée.**

Dans un rapport thématique sur les SDIS¹, la Cour des comptes met en évidence cette dérive budgétaire. Elle indique que « *les dépenses réelles totales des SDIS sont passées de 3,26 milliards d'euros en 2002 à 4,74 milliards d'euros en 2010, soit une évolution moyenne annuelle de 4,8 %. En euros constants, la croissance moyenne annuelle a été de 3,1 %, à missions et structures inchangées, car les transferts découlant de la départementalisation sont intervenus, pour l'essentiel, entre 1996 et 2001* ».

La Cour précise que « *cet accroissement a concerné le fonctionnement (80 % des dépenses totales), mais aussi les investissements. Ceux-ci intègrent la mise à niveau des équipements et des casernements transférés aux SDIS par les communes et les établissements intercommunaux* ».

Le graphique ci-dessous illustre cette croissance des dépenses.



Source : statistiques financières, direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)

La hausse des dépenses d'investissement a ainsi été continue de 2002 à 2009, quoique **moins forte que celle des dépenses de fonctionnement**.

Deux facteurs explicatifs peuvent être envisagés pour rendre compte de cette augmentation des dépenses d'investissement. Il est toutefois difficile

¹ Cour des comptes, rapport public thématique sur « Les services départementaux d'incendie et de secours » (novembre 2011).

de pouvoir les quantifier l'un et l'autre. D'une part, le passage à un régime départementalisé des services de sécurité civile peut avoir été à l'origine d'une moindre maîtrise de la dépense, en investissement comme en fonctionnement. D'autre part, la départementalisation a aussi probablement permis une remise à niveau des équipements des services départementaux avec un rattrapage de certains retards pris dans l'investissement au cours de la période précédente.

c) Une forte dispersion de la dépense

La dépense d'investissement des SDIS se caractérise par une forte dispersion entre les **96 services départementaux**¹.

Le tableau ci-dessous retrace les dépenses des SDIS par département.

**Les dépenses des SDIS par département
(budgets primitifs pour 2011)**

(en euros)

Numéro	Département	Catégorie	2010			2011		
			Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Total	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Total
1	Ain	2	39 873 300	13 366 341	53 239 641	38 010 000	8 355 686	46 365 686
2	Aisne	2	42 406 580	15 271 811	57 678 391	43 745 753	23 975 497	67 721 250
3	Allier	3	27 725 517	14 153 774	41 879 291	28 735 388	11 875 529	40 610 917
4	Alpes-de-Haute-Provence	5	14 438 420	6 183 700	20 622 120	14 799 215	6 095 000	20 894 215
5	Hautes-Alpes	5	10 813 959	2 796 344	13 610 303	11 135 249	1 795 694	12 930 943
6	Alpes-Maritimes	1	134 472 000	20 415 000	154 887 000	137 200 000	22 895 000	160 095 000
7	Ardèche	3	24 770 320	15 652 713	40 423 033	25 320 290	9 481 410	34 801 700
8	Ardennes	4	18 766 659	7 004 644	25 771 303	18 624 163	3 695 000	22 319 163
9	Ariège	5	10 106 063	2 599 600	12 705 663	10 192 577	2 215 100	12 407 677
10	Aube	4	14 160 887	2 087 696	16 248 583	14 287 796	1 542 953	15 830 749
11	Aude	3	25 362 549	15 484 462	40 847 011	29 157 520	9 501 673	38 659 193
12	Aveyron	4	14 732 497	5 768 294	20 500 791	15 527 502	8 692 820	24 220 322
13	Bouches-du-Rhône	1	120 669 812	31 910 600	152 580 412	122 858 893	38 341 063	161 199 956
14	Calvados	2	44 133 386	11 111 117	55 244 503	44 300 000	14 569 093	58 869 093
15	Cantal	5	11 536 000	3 704 000	15 240 000	11 644 000	3 794 000	15 438 000
16	Charente	3	24 903 995	6 353 440	31 257 435	25 232 780	5 015 550	30 248 330
17	Charente-Maritime	2	41 768 912	13 964 733	55 733 645	44 339 163	9 972 803	54 311 966
18	Cher	3	27 093 336	9 440 800	36 534 136	27 479 893	9 677 130	37 157 023
19	Corrèze	4	17 517 534	6 608 590	24 126 124	17 681 774	7 177 090	24 858 864
2a	Corse-du-Sud	4	23 491 419	1 867 062	25 358 481	23 588 720	2 976 060	26 564 780

¹ La brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) présente la spécificité de ne pas être un SDIS mais une unité militaire de l'armée du génie. Elle a une compétence étendue aux trois départementaux de la petite couronne : les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne.

Numéro	Département	Catégorie	2010			2011		
			Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Total	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Total
2b	Haute-Corse	4	27 029 708	5 649 366	32 679 074	28 393 934	5 609 114	34 003 048
21	Côte-d'Or	3	34 534 160	12 334 451	46 868 611	29 393 683	9 999 324	39 393 007
22	Côtes-d'Armor	3	30 150 000	8 753 000	38 903 000	34 138 400	12 853 550	46 991 950
23	Creuse	5	9 518 482	4 260 693	13 779 175	9 896 768	1 677 622	11 574 390
24	Dordogne	3	28 615 025	14 421 628	43 036 653	29 822 355	14 145 753	43 968 108
25	Doubs	2	41 863 254	20 247 063	62 110 317	43 313 700	21 914 108	65 227 808
26	Drôme	2	36 261 819	11 085 000	47 346 819	37 209 449	11 713 000	48 922 449
27	Eure	3	33 364 560	11 888 412	45 252 972	34 659 932	9 899 522	44 559 454
28	Eure-et-Loir	3	28 157 998	6 525 200	34 683 198	36 296 299	8 708 264	45 004 563
29	Finistère	2	50 798 000	12 369 000	63 167 000	50 338 000	22 511 215	72 849 215
30	Gard	2	73 888 997	46 670 409	120 559 406	75 271 742	39 624 875	114 896 617
31	Haute-Garonne	2	57 412 700	19 753 718	77 166 418	65 574 000	17 845 236	83 419 236
32	Gers	5	12 934 196	4 238 976	17 173 172	13 159 719	3 746 665	16 906 384
33	Gironde	1	154 735 213	39 815 281	194 550 494	144 861 391	23 549 882	168 411 273
34	Hérault	1	79 182 000	15 872 200	95 054 200	80 864 800	13 496 800	94 361 600
35	Ille-et-Vilaine	1	65 303 460	7 374 383	72 677 843	67 285 761	10 372 114	77 657 875
36	Indre	4	16 153 960	7 614 029	23 767 989	16 249 255	6 332 027	22 581 282
37	Indre-et-Loire	3	34 402 061	17 041 255	51 443 316	35 259 350	19 156 617	54 415 967
38	Isère	1	88 463 180	30 302 876	118 766 056	89 012 526	25 976 500	114 989 026
39	Jura	4	16 763 844	4 202 807	20 966 651	17 169 324	3 714 151	20 883 475
40	Landes	3	29 142 009	8 682 239	37 824 248	29 464 041	8 043 833	37 507 874
41	Loir-et-Cher	3	24 250 835	2 046 500	26 297 335	24 541 362	4 428 800	28 970 162
42	Loire	2	56 600 000	14 050 000	70 650 000	57 600 000	14 650 000	72 250 000
43	Haute-Loire	4	15 050 000	4 182 800	19 232 800	15 268 430	3 589 927	18 858 357
44	Loire-Atlantique	1	83 363 200	21 244 100	104 607 300	85 530 500	22 325 100	107 855 600
45	Loiret	2	46 705 340	16 143 988	62 849 328	46 473 183	14 118 568	60 591 751
46	Lot	5	12 280 283	15 380 536	27 660 819	12 220 513	16 734 801	28 955 314
47	Lot-et-Garonne	4	25 340 757	12 410 527	37 751 284	26 230 580	10 384 962	36 615 542
48	Lozère	5	6 377 362	1 255 302	7 632 664	6 428 879	1 561 998	7 990 877
49	Maine-et-Loire	2	42 507 000	9 950 000	52 457 000	46 154 976	14 860 534	61 015 510
50	Manche	3	33 042 907	10 394 015	43 436 922	34 524 800	6 979 000	41 503 800
51	Marne	3	31 458 710	4 799 990	36 258 700	31 952 261	7 327 125	39 279 386
52	Haute-Marne	4	13 499 211	2 638 261	16 137 472	13 504 023	3 355 500	16 859 523
53	Mayenne	4	15 616 310	3 834 000	19 450 310	15 952 710	3 875 000	19 827 710
54	Meurthe-et-Moselle	2	43 555 022	8 835 000	52 390 022	45 361 101	10 625 482	55 986 583
55	Meuse	5	13 207 576	6 705 427	19 913 003	11 815 329	6 424 796	18 240 125
56	Morbihan	2	44 155 000	12 755 539	56 910 539	44 650 000	14 569 000	59 219 000
57	Moselle	1	56 834 612	12 063 510	68 898 122	58 078 936	10 722 815	68 801 751
58	Nièvre	4	17 396 000	5 543 250	22 939 250	17 585 000	8 769 650	26 354 650
59	Nord	1	187 101 107	60 093 349	247 194 456	194 434 980	74 636 998	269 071 978
60	Oise	2	57 067 000	51 193 530	108 260 530	58 132 000	48 810 000	106 942 000
61	Orne	4	15 000 000	3 200 000	18 200 000	15 760 000	3 200 000	18 960 000
62	Pas-de-Calais	1	102 814 117	23 049 100	125 863 217	105 678 729	31 046 249	136 724 978
63	Puy-de-Dôme	2	48 412 390	18 841 333	67 253 723	49 795 300	6 925 000	56 720 300
64	Pyrénées-Atlantiques	2	42 290 183	25 780 499	68 070 682	43 519 865	29 638 425	73 158 290
65	Hautes-Pyrénées	4	17 047 242	3 506 300	20 553 542	18 425 461	5 087 208	23 512 669

Numéro	Département	Catégorie	2010			2011		
			Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Total	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Total
66	Pyrénées-Orientales	3	34 193 737	16 867 800	51 061 537	34 831 938	16 347 700	51 179 638
67	Bas-Rhin	1	68 120 000	15 490 000	83 610 000	71 040 000	13 269 000	84 309 000
68	Haut-Rhin	2	46 362 000	9 770 000	56 132 000	47 700 000	8 700 000	56 400 000
69	Rhône	1	139 801 878	33 886 795	173 688 673	141 730 400	26 884 006	168 614 406
70	Haute-Saône	5	14 031 902	5 052 104	19 084 006	14 340 735	4 336 034	18 676 769
71	Saône-et-Loire	2	36 682 000	6 839 000	43 521 000	34 908 000	7 481 000	42 389 000
72	Sarthe	3	31 859 838	8 952 300	40 812 138	32 460 847	7 834 540	40 295 387
73	Savoie	2	45 264 906	5 057 887	50 322 793	46 468 970	5 541 034	52 010 004
74	Haute-Savoie	2	70 481 761	41 761 010	112 242 771	70 771 240	36 800 985	107 572 225
76	Seine-Maritime	1	81 832 300	17 580 200	99 412 500	83 280 000	11 438 000	94 718 000
77	Seine-et-Marne	1	115 848 625	28 363 464	144 212 089	117 006 707	27 841 904	144 848 611
78	Yvelines	1	110 070 000	19 783 650	129 853 650	114 300 000	22 800 000	137 100 000
79	Deux-Sèvres	3	23 019 803	6 165 135	29 184 938	22 172 614	7 326 700	29 499 314
80	Somme	2	35 001 256	12 753 813	47 755 069	37 422 113	12 698 892	50 121 005
81	Tarn	3	23 689 854	18 372 018	42 061 872	22 641 757	15 533 288	38 175 045
82	Tarn-et-Garonne	4	13 326 266	5 734 810	19 061 076	13 928 011	6 642 620	20 570 631
83	Var	1	100 593 000	22 271 000	122 864 000	101 900 000	17 840 000	119 740 000
84	Vaucluse	2	49 601 000	11 643 370	61 244 370	50 403 037	10 347 600	60 750 637
85	Vendée	3	33 713 317	8 899 834	42 613 151	34 893 327	8 761 834	43 655 161
86	Vienne	4	19 643 816	5 073 124	24 716 940	20 542 586	5 115 311	25 657 897
87	Haute-Vienne	4	22 259 054	5 002 500	27 261 554	22 828 707	5 014 055	27 842 762
88	Vosges	3	26 492 000	6 184 000	32 676 000	26 780 000	6 030 000	32 810 000
89	Yonne	3	23 529 700	17 384 000	40 913 700	24 190 000	12 500 000	36 690 000
90	Territoire-de-Belfort	5	12 154 680	2 515 500	14 670 180	12 236 000	1 957 300	14 193 300
91	Essonne	1	96 042 380	13 532 350	109 574 730	90 209 800	14 131 654	104 341 454
95	Val-d'Oise	1	98 894 516	39 603 660	138 498 176	99 253 456	12 000 000	111 253 456
971	Guadeloupe	3	31 913 478	2 877 775	34 791 253	31 913 478	2 877 775	34 791 253
972	Martinique	4	25 000 556	2 699 376	27 699 932	25 575 274	1 721 468	27 296 742
973	Guyane	5	20 009 643	4 692 745	24 702 388	19 809 643	6 182 361	25 992 004
974	Réunion	2	74 140 974	26 113 763	100 254 737	76 444 000	13 089 000	89 533 000
Total			4 211 964 175	1 285 666 545	5 497 630 720	4 293 096 664	1 216 225 322	5 509 321 986

Source : DGSCGC

Ainsi, les dépenses d'investissement des SDIS vont de **1,5 million d'euros pour l'Aube à 74,6 millions d'euros dans le Nord.**

Rapportée à la population de chaque département, la dépense totale des SDIS varie de 49,08 euros par habitant dans l'Orne à **1452,24 euros** par habitant en Haute-Corse (cf. annexe 2). Mis en regard de la surface défendue en métropole, le coût des SDIS s'échelonne de 1 310,60 euros par km² en Lozère à 92 236,05 euros par km² dans le Val d'Oise (cf. annexe 2).

3. Une évaluation lacunaire du retour sur investissement pour l'Etat

La mission « Sécurité civile » comporte **une batterie de douze indicateurs de performance**, répartis entre huit indicateurs pour le programme 161 « Intervention des services opérationnels » et quatre pour le programme 128 « Coordination des moyens de secours ».

Pour autant, **aucun ne se rapporte directement à la politique d'investissement menée**. Ils correspondent tantôt à la mesure du caractère opérationnel des services (par exemple, l'indicateur 2.1 « *Taux d'activités opérationnelles des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC)* » du programme 161), tantôt à des ratios illustrant une politique (par exemple, l'indicateur 2.1 « *Part de l'activité de l'ENSOSP destinée aux formations initiales et continues* » du programme 128).

Seul **l'indicateur 2.2 « Taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire Acropol-Antares »** du programme 128 fait référence à l'un des programmes structurant pour l'investissement de la sécurité civile (*cf. infra*). Encore ne rend il compte que d'un résultat périphérique (l'adhésion des SDIS au réseau Antares) sans mesurer l'efficacité de ce dispositif, ni le respect des délais prévus dans le calendrier de déploiement de cette infrastructure.

Il est ainsi assez singulier de constater qu'aucun des investissements réalisés par l'Etat ne fasse l'objet d'un suivi des résultats obtenus. **Une politique d'investissement ambitieuse ne peut pourtant pas faire l'économie d'une évaluation à court et moyen terme**. De cette évaluation et des enseignements qui peuvent en être tirés dépendent en effet les orientations futures de l'investissement. Une telle démarche correspond en outre à un souci de gain de productivité, *via* les retours d'information qu'elle peut apporter en matière de conduite du changement.

Aussi, **votre rapporteur spécial recommande-t-il la création dans le volet performance de la mission « Sécurité civile » d'un indicateur visant à mesurer la pertinence et le retour sur investissement d'un ou de plusieurs projet(s) emblématique(s) conduit(s) par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)**.

Un tel constat et une telle recommandation valent également d'ailleurs pour les SDIS, dont les indicateurs de performance récemment mis en place ne répondent pas encore pleinement à cette priorité.

B. UN ÉCHELON CENTRAL EN RECHERCHE DE POSITIONNEMENT : LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES (DGSCGC)

Au niveau central, l'administration directement en charge de la politique de sécurité civile est la direction générale de la sécurité civile et de la

gestion des crises (DGSCGC). Issue de l'ancienne direction de la sécurité civile (DSC), cette direction s'apparente à **une administration de mission**. Son rôle demande toutefois à être mieux défini et plus assumé en matière d'investissement.

1. Une nouvelle direction, mais pas de nouvelle ambition pour ce qui concerne l'investissement

a) La quête de la maturité

A l'échelle du temps long de l'administration française, la sécurité civile ne bénéficie d'**une pleine reconnaissance que finalement depuis une période encore relativement récente**.

Ce n'est en effet qu'avec **le décret n° 75-714 du 23 juillet 1975** que naît la direction de la sécurité civile (DSC). Celle-ci est rattachée à la direction générale de l'administration par le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985, avant de devenir une direction autonome au lendemain de la catastrophe de Tchernobyl (décret n° 86-1216 du 28 novembre 1986).

Depuis lors, son positionnement et sa compétence ont continué d'évoluer avec **un champ plus ou moins accru en matière de défense¹, de planification et de gestion des crises**.

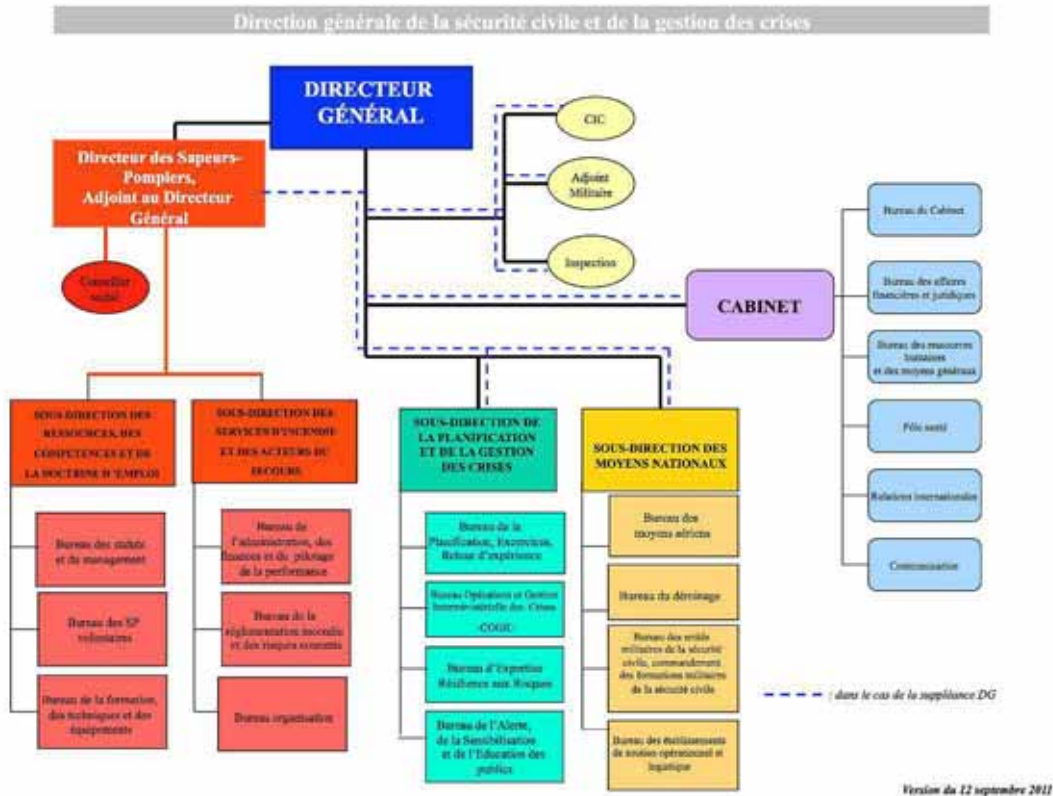
b) La réorganisation induite par le décret n° 2011-988 du 23 août 2011

Le décret n° 2011-988 du 23 août 2011 a marqué une étape importante dans cette évolution en accordant une direction générale à la sécurité civile et en mentionnant explicitement la gestion des crises au titre de ses missions.

On aurait pu attendre, parmi les éléments de nouveauté et de dynamisation de cette administration centrale, une ambition réaffirmée en matière de pilotage de l'investissement. La position centrale et le point de vue transversal de cette direction permettent en effet une approche plus volontariste de ce volet de la politique de la sécurité civile, tandis que les tensions sur les finances publiques la rendent quasi nécessaire. Or, de ce point de vue, il ne semble pas qu'une préoccupation particulière se soit exprimée. Si bien qu'il serait même impropre de parler d'ambition déçue, en l'absence même d'une quelconque ambition dans ce domaine.

L'organigramme ci-dessous rend compte de la nouvelle organisation de la DGSCGC.

¹ Le décret n° 97-1021 du 6 novembre 1997 reconnaît au directeur de cette administration le statut de haut fonctionnaire de défense pour le ministère de l'intérieur, qualité qui lui sera ensuite retirée par le décret n° 2008-682 du 9 juillet 2008.



Source : DGSCGC

La ligne d’horizon ayant commandé à la réforme de l’ancienne DSC, devenue DGSCGC, paraît avoir été double. D’une part, il s’est agi de rétablir un continuum plus étroit entre l’action opérationnelle (avec la direction des sapeurs-pompiers) et la planification (avec la sous-direction de la planification et de la gestion des crises). D’autre part, la création d’une direction générale visait à adresser un signal fort de reconnaissance aux sapeurs-pompiers afin de les rassurer et de contribuer à lever les inquiétudes exprimées par ces personnels.

En tout état de cause et ainsi qu’il ressort de l’examen de l’organigramme de la direction, cette réforme ayant conduit à la création de la nouvelle DGSCGC n’a **pas eu pour objectif d’améliorer le suivi, la coordination voire l’optimisation des investissements** réalisés dans le domaine de la sécurité civile. La DGSCGC assure la préparation et la coordination des mesures de défense et de prévention des risques civils, l’assistance aux services locaux de secours et de lutte contre l’incendie par la mobilisation des moyens nationaux additionnels, et la gestion du corps des sapeurs-pompiers.

Votre rapporteur spécial considère donc utile que la DGSCGC se dote désormais d’une structure clairement identifiée en son sein afin d’assurer un pilotage plus fin de la politique de l’investissement en sécurité civile.

2. Un rôle d'impulsion, d'orientation et de coordination timidement assumé

En l'état, la DGSCGC ne joue que de façon très imparfaite son rôle d'impulsion, de coordination et d'orientation de la politique d'investissement. On ne peut toutefois pas totalement lui en tenir grief, dans la mesure où elle est soumise à des **contingences fortes**. En particulier, elle ne dispose d'aucune autorité administrative sur les SDIS, qui ne sont pas des services déconcentrés de l'Etat mais des établissements publics majoritairement financés par les départements et les communes (*cf. infra*).

La DGSCGC dispose toutefois **d'autres leviers** qui, pleinement utilisés, peuvent avoir un impact conséquent sur l'investissement.

a) L'édition des normes

La DGSCGC dispose d'un **pouvoir normatif** important, tant au regard de la réglementation relative aux personnels qu'à celle concernant les équipements et leur utilisation. C'est naturellement sur ce second point qu'elle peut directement s'appuyer pour orienter les choix des SDIS en matière d'investissement.

L'impact financier de l'édition d'une norme peut se révéler non négligeable, voire très significatif. Dans son rapport précité sur les SDIS, la Cour des comptes cite ainsi l'exemple du SDIS 31 (Haute-Garonne) où les charges induites par la mise aux normes des casques et des ceinturons des sapeurs-pompiers ont présenté à elles seules un coût de 25 529 euros.

De même, dans son **rapport sur « La simplification des normes applicables aux collectivités territoriales »**¹, notre collègue Eric Doligé souligne que « *la sécurité civile est un thème récurrent de préoccupation pour les collectivités territoriales. En particulier, les conseils généraux sont attentifs aux incidences financières des évolutions normatives qui se traduisent par une charge nouvelle pour le département* ». Par souci d'exhaustivité, votre rapporteur spécial renvoie à la liste dressée par Eric Doligé dans son rapport concernant les « normes coûteuses ». Il souhaite toutefois rappeler un exemple particulièrement édifiant, mis en lumière par les travaux de notre collègue sénateur.

¹ *Mission parlementaire sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales (2011).*

Un exemple de « norme coûteuse » : les appareils respiratoires isolants

La norme NF EN 144.1 et 2 concerne les raccords de queues filetés et les raccordements de sortie des appareils de protection respiratoires à circuit ouvert utilisés par les sapeurs-pompiers. Elle précise que **les filetages nationaux NF sont à remplacer avant 2015** par des filetages EN (anciennement DIN).

Cette évolution conduira, par exemple, un SDIS de troisième catégorie (c'est-à-dire de moyenne importance) à changer environ 1 800 raccords actuellement détenus. Le budget nécessaire pour se mettre en conformité vis-à-vis de cette norme est estimé à environ **80 000 euros** et nécessitera six mois de travail pour un technicien.

En conséquence, Eric Doligé propose de **permettre la cohabitation des deux normes**.

Source : rapport précité de la mission parlementaire sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales (2011)

En tant qu'autorité à l'origine de l'édiction de normes réglementaires, la DGSCGC est donc amenée à prendre toute une série de décisions pesant sur les budgets des SDIS en termes d'investissement. Selon les cas, elle peut donc jouer **un rôle de modération ou, au contraire, d'accélération de la dépense**.

Lorsque les textes qu'elle est conduite à produire ont un impact financier sur les SDIS, la DGSCGC consulte **la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS)**, créée par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Composée de trente cinq membres (parlementaires et représentants des élus membres des conseils d'administration des SDIS, de la profession des sapeurs-pompiers et de l'Etat), la CNSIS se réunit deux à trois fois par an. Elle rend un avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des SDIS.

Après consultation de la CNSIS, les textes sont soumis à la **Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)**, créée au sein du comité des finances locales (CFL) par la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

Ce double « filtre » vise à associer les élus locaux aux décisions qu'ils seront ensuite appelés à financer (*cf. infra*). Toutefois, dans son rapport précité, la Cour des comptes relève que ce dispositif « **ne fonctionne pas de manière satisfaisante**. Les présidents de conseils d'administration des SDIS considèrent, en effet, que les normes édictées par l'Etat pèsent beaucoup trop sur leurs budgets ».

Votre rapporteur spécial estime que la DGSCGC, et donc l'Etat, doivent prendre toute la mesure de la situation paradoxale dans laquelle se trouve la dépense d'investissement des SDIS. En effet, celui qui définit la norme (l'Etat) n'est pas celui qui en assume les conséquences

financières (les SDIS, et donc *in fine* les collectivités territoriales *via* le financement des SDIS).

Cette situation doit amener la DGSCGC à un souci de modération de la dépense qu'elle peut induire par les normes qu'elle édicte. Dans l'esprit de votre rapporteur spécial, il ne s'agit certes pas de « raboter » des normes au détriment de la sécurité ou de l'efficacité, mais d'intégrer une forme d'autorégulation vertueuse.

b) L'incitation à la mutualisation

Quand elle est possible, **la mutualisation des achats et des équipements** permet, dans toutes les administrations, de réaliser des économies substantielles. Le secteur de la sécurité civile ne fait pas exception à la règle. Dans cette perspective, la DGSCGC peut avoir une action incitative en direction des SDIS.

Lors de son audition par votre rapporteur spécial¹, Jean-Paul Kihl, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, a souligné le souci de sa direction d'encourager la mutualisation des achats. Ainsi, l'ex-DSC, aujourd'hui DGSCGC, a initié, depuis déjà plusieurs années, des **relations avec l'Union des groupements d'achats publics (UGAP)**. Votre rapporteur spécial reviendra *infra* sur le rôle de l'UGAP et son apport positif en matière d'investissement réalisés dans le domaine de la sécurité civile. Il souhaite toutefois d'ores et déjà insister sur la nécessité de développer ce type de partenariats.

Ainsi, Jean-Paul Kihl a estimé qu'« ***en travaillant avec l'UGAP, les services achètent au meilleur coût et ne font pas de sur-investissements*** ».

Il a précisé que **la méthode** retenue par sa direction consistait notamment à réunir les directeurs des SDIS ainsi que leurs directeurs techniques avec les interlocuteurs de l'UGAP. Ces échanges permettent la circulation de l'information concernant les produits et les innovations : « *on attire aussi l'attention [des SDIS] sur la qualité réduite de certains produits* ».

Jean-Paul Kihl a cependant également rappelé **les limites** du pouvoir incitatif qu'essaie de faire jouer autant que possible la DGSCGC.

Tout d'abord, il est **difficile de parler en même temps à quatre vingt seize SDIS**. La diversité des interlocuteurs requière beaucoup de temps passé dans l'échange.

Surtout, les SDIS demeurent parfaitement **autonomes dans leurs commandes publiques**. Cette autonomie représente d'ailleurs le pendant logique du principe d'autonomie des collectivités territoriales. La DGSCGC ne peut donc jamais imposer, elle doit en revanche toujours convaincre de l'intérêt de la mutualisation des achats.

¹ Audition du 26 avril 2012.

Votre rapporteur spécial souligne l'importance de la démarche poursuivie dans ce domaine par la DGSCGC et souhaite que cette action soit encore amplifiée pour développer un véritable « réflexe mutualisation » au sein des SDIS s'agissant de leurs achats.

Concernant l'utilisation des équipements existants, la mutualisation doit aussi tendre à devenir un réflexe en ce qu'elle permet de freiner la dépense. Ce chemin paraît toutefois encore long à parcourir. La DGSCGC diffuse déjà des référentiels professionnels communs auprès des SDIS pour les équipements et les matériels spécifiques. Mais le développement de pratiques et de référentiels communs ne signifie pas automatiquement une plus grande mutualisation inter-SDIS.

C. UN RÔLE AMBIGU POUR LES PRÉFETS

Outre la DGSCGC, l'Etat peut s'appuyer sur un autre acteur pouvant influencer sur les choix d'investissement : le préfet. Cette capacité est toutefois plus théorique que pratique. Le préfet dispose en effet d'une compétence opérationnelle en matière de sécurité civile, mais **il ne s'implique guère dans la gestion du SDIS**. Cette prise de distance répond bien sur à un strict respect du principe d'autonomie des SDIS et des collectivités territoriales qui le financent. On peut cependant la regretter, dès lors que l'Etat se prive ainsi d'un vecteur pouvant utilement orienter et rationaliser la dépense.

1. Une approche surtout opérationnelle

a) Le préfet de zone

Les pouvoirs du préfet de zone en matière de sécurité civile ont initialement été définis par le décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002. Ils ont ensuite été modifiés et étendus par le **décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité**.

Le préfet de zone se voit ainsi confier **le pouvoir de « diriger » l'action des préfets de département en matière de sécurité civile**, et non plus seulement de les « coordonner ».

En dehors de ses missions de **planification**, de coordination et d'utilisation des moyens nationaux à l'échelon zonal et de ses compétences en matière de **fonds d'aide à l'investissement (FAI)** (*cf. infra*), le pouvoir du préfet de zone vis-à-vis des SDIS se limitait, sous l'empire du décret de 2002, à la coordination de la formation des sapeurs-pompiers. Le décret de 2010 lui confie désormais la mission explicite d'assurer la complémentarité des SDIS pour faire face à des événements exceptionnels concernant plusieurs départements.

b) Le préfet de département

Le préfet de département dispose de **la compétence opérationnelle en matière de sécurité civile**.

Il se **substitue au maire** pour la direction des opérations de secours « *en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune* ».

Il veille à **l'interopérabilité des systèmes d'information** des services publics et agréé les associations de sécurité civile pour participer aux opérations de secours.

Enfin, il a la charge des plans de secours, il fixe la politique d'exercices et il **assure le retour d'expérience**.

2. Une faible implication dans la gouvernance du SDIS

a) La participation au conseil d'administration

Le préfet de département occupe **une position centrale** au regard de l'organisation et du fonctionnement du SDIS. Non seulement il dispose de la compétence opérationnelle en matière de sécurité civile, mais il siège également au conseil d'administration du SDIS.

En règle générale, il est représenté dans ce conseil d'administration par son directeur de cabinet ou par le responsable du **service interdépartemental de défense et de protection civile de la préfecture (SIDPC)**.

Le SIDPC est chargé de l'ensemble des questions de sécurité. En théorie, il devrait donc apporter au préfet une expertise sur les dossiers à l'ordre du jour du conseil d'administration. Toutefois, dans les faits, la Cour des comptes relève dans son rapport précité qu'« *il ne procède à **aucune analyse préalable des points à l'ordre du jour des conseils d'administration du SDIS, y compris ceux portant sur les activités opérationnelles, et ne dispose, d'ailleurs, pas toujours des documents diffusés lors de ces conseils*** ».

La Cour ajoute que « *si une délibération paraît de nature à affecter la capacité opérationnelle du SDIS ou la bonne distribution des moyens, le préfet, ou son représentant, peut demander une nouvelle délibération, mais **cette faculté n'est pratiquement jamais utilisée*** ».

Ces observations de la Cour des comptes convergent avec celles de votre rapporteur spécial. Au cours de ses différents déplacements et de ses auditions, il lui est en effet apparu une prise de distance très nette de la part des préfets quant aux décisions prises par les SDIS et leur conseils d'administrations, notamment au regard des choix d'investissement.

b) Une mise en retrait quant aux choix d'investissement

D'une manière générale, le préfet de département se tient plus dans un rôle de **spectateur** que dans une position d'acteur à part entière s'agissant de la prise de décision concernant les choix d'investissement. L'origine de cette mise en retrait est à chercher dans plusieurs freins aux initiatives que pourrait prendre le représentant de l'Etat.

Tout d'abord, **l'Etat est loin d'être le principal financeur des SDIS** (*cf. infra*). De là découle une réserve logique et compréhensible du préfet par rapport au président du conseil d'administration du SDIS, qui est le président du conseil général ou son représentant. Le principe du « *qui paie décide* » trouve là une application concrète, allant d'ailleurs dans le sens majoritairement souhaité par les élus locaux.

En outre, dans les faits, le préfet ne paraît pas toujours en capacité d'évaluer avec justesse la pertinence des choix proposés par le directeur du SDIS. On retrouve là **un phénomène malheureusement assez classique d'asymétrie d'information, liée à une expertise plus largement détenue d'un côté que de l'autre**. Dans une telle situation, il est fréquent que la partie manquant d'expertise et d'information s'abstienne de remettre en cause un projet de décision ou se refrène à prendre une initiative.

Enfin, il n'est pas interdit de **s'interroger sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques (RGPP) sur la capacité d'expertise désormais à disposition des préfets**. A cet égard, votre rapporteur spécial renvoie aux travaux de notre collègue Michèle André, rapporteure spéciale de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », quant à l'évolution des effectifs dans les préfetures¹, ainsi qu'aux travaux de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux².

Votre rapporteur spécial rappelle toutefois que la RGPP s'articulait notamment sur le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite et qu'elle a eu pour conséquence une réduction des emplois dans les services déconcentrés de l'Etat. La question se pose aujourd'hui de la juste adéquation des moyens humains mis à disposition des préfets pour remplir une grande diversité de missions, dont le suivi des SDIS³. **Cette question a probablement d'autant plus de sens que la taille de la préfecture, et donc de ses effectifs, est réduite.**

¹ Cf. par exemple Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012) – Tome III – Annexe 2.

² Sénat, rapport d'information n° 666 (2010-2011) de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, « La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires » (Dominique de Legge).

³ Par exemple, le SIDPC de Seine-Maritime s'appuie sur vingt agents pour un département où les risques industriels sont importants. Celui du Cher, département moins peuplé, compte six agents.

Au total, **votre rapporteur spécial estime que la position délicate qui est actuellement celle des préfets vis-à-vis des décisions d'investissement prises par les SDIS résume, à elle seule, nombre des ambiguïtés de l'Etat au regard des services d'incendie et de secours.** Si elle a levé un certain nombre d'interrogations, la loi précitée du 3 mai 1996 relative aux SDIS n'a pas permis de dissiper tous les doutes. Elle en a même suscité de nouveaux. En particulier, la lutte contre les incendies et l'organisation des secours sont-ils encore des missions de l'Etat ? Si oui, alors celui-ci doit s'en donner les moyens, tant humains que financiers. Si non, il convient d'affirmer le principe d'autonomie des SDIS et des collectivités territoriales qui les financent.

En tout état de cause, **votre rapporteur spécial juge nécessaire de clarifier le rôle et les compétences des préfets au regard de la gestion des SDIS, en particulier en matière d'investissement.**

D. UN OUTIL EN JACHÈRE : LE SCHÉMA DÉPARTEMENTAL D'ANALYSE ET DE COUVERTURE DES RISQUES (SDACR)

Moins connu que certains autres schémas ou plans, le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) n'en représente pas moins **un outil précieux** sur lequel devraient s'appuyer les acteurs de la sécurité civile avant de prendre une décision d'investissement.

Malheureusement ce schéma est devenu dans de nombreux départements totalement **obsolète** et n'est pas appréhendé comme l'outil d'**aide à la décision** qu'il est pourtant.

1. Un cadre permettant en principe la réflexion stratégique

a) Les objectifs du SDACR

Le SDACR renvoie à un **double objectif** :

- fournir des règles d'analyse permettant d'**évaluer l'adéquation des moyens de secours par rapport à la réalité des risques** du département ;
- **permettre de faire des choix d'acquisition de moyens et d'implantation** des centres d'incendie et de secours grâce à des grilles d'évaluation nationales.

Ce schéma est rendu obligatoire par **l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT)** : « *Un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département, et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci.* ».

Le SDACR, qui recense les risques, est complété dans chaque département par **un règlement opérationnel** élaborant le schéma

d'organisation des secours dans le département et dictant la mise en œuvre opérationnelle.

Au total, le SADCR offre aux SDIS une méthodologie au terme de laquelle **la couverture (c'est-à-dire les moyens déployés) satisfait l'inventaire des risques et les choix politiques opérés** (par exemple, les délais d'intervention des forces de sécurité civile).

Le SDACR devrait donc notamment déboucher sur **une programmation des investissements** (immeubles, véhicules et matériels). Il devrait permettre la mise en place d'un cercle vertueux entre l'analyse des risques, leur couverture et la programmation budgétaire, avec l'objectif ultime de parvenir à une rationalisation des moyens.

Le SDACR a ainsi vocation à être un véritable outil de planification stratégique à la disposition du conseil d'administration du SDIS et du préfet, pour rationaliser la couverture des risques et **maîtriser la progression des coûts**.

b) Les biais dans l'élaboration de ce schéma

Aux termes de l'article L. 1424-7 du CGCT, le SDACR « *est élaboré, sous l'autorité du préfet, par le service départemental d'incendie et de secours. Après avis du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département arrête le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques sur avis conforme du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours.* ».

En droit, le SDACR résulte donc du travail en partenariat du préfet, du conseil général, du SDIS et de son conseil d'administration. Mais comment ce partenariat se déroule-t-il concrètement ?

Le directeur départemental du SDIS dispose de l'expertise pour préparer le SDACR, le préfet se contentant bien souvent simplement d'enregistrer et de valider les propositions du SDIS. Quand le préfet amende le projet de schéma, il le fait généralement en vue d'accroître la couverture prévue du risque. Il s'agit alors bien souvent pour lui d'éviter d'être tenu responsable d'un risque non couvert. Pour les mêmes raisons, le conseil général est réticent à rejeter une demande du SDIS présentée sous l'autorité du préfet.

Au total, se met en place un cercle beaucoup moins vertueux que prévu, la logique du système poussant même à **un accroissement de la dépense**.

2. Un document en fait vidé de sa substance

a) Un exercice devenu trop souvent purement formel

Le SDACR a connu au fil du temps **une perte de substance notable dans nombre de départements**. Initialement conçu comme un document

technique normatif avec une vraie valeur ajoutée, il s'est progressivement et trop souvent transformé en un document d'orientation générale à faible valeur normative. Ainsi, par exemple, les délais d'intervention prévus sont, selon les cas, impératifs ou indicatifs, voire approximatifs.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes dresse le bilan de l'analyse qu'elle a pu faire des SDACR.

Le contenu des SDACR selon la Cour des comptes

« Généralement muets sur leurs conséquences financières, ces documents n'évoquent pas souvent les sujets de couverture, qui restent très sensibles au niveau local, comme la répartition des centres de secours. Aucun des SDACR examinés ne comporte d'analyse en termes de bilan coût / efficacité. Les options de couverture n'y sont pas justifiées, les documents se contentant d'édicter des mesures afin d'accroître la capacité de réponse du SDIS. Pourtant, les trois circulaires qui ont encadré l'élaboration des SDACR insistent sur le fait que la couverture parfaite n'existe pas et que l'appréciation du rapport coût / efficacité est indispensable pour opérer des choix.

« Au plan opérationnel, beaucoup de SDACR ne sont pas assez précis. Certains documents se limitent à une simple présentation de l'organisation et des moyens et un bref examen des risques courants. Lorsque les risques sont recensés, les choix de couverture peuvent rester inexplicables. Ainsi, en Corse-du-Sud, la transition entre l'inventaire des risques et des contraintes et la détermination des moyens nécessaires n'apparaît pas clairement ».

Source : rapport précité de la Cour des comptes

Votre rapporteur spécial insiste sur la nécessité de « faire vivre » le SDACR afin de lui rendre le rôle qu'il a trop souvent perdu : être un outil de pilotage stratégique, précieux en particulier en vue de la réalisation de nouveaux investissements.

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial estime que la consolidation d'un SDACR au niveau régional permettrait une meilleure mutualisation des équipements ainsi qu'une plus grande coordination des actions menées.**

b) La nécessaire révision de schémas devenus obsolètes

Le CGCT ne fixe aucun délai pour la révision des SDACR. Pour autant, l'actualisation régulière de ce document paraît d'une évidente nécessité.

Au cours de sa mission de contrôle, votre rapporteur spécial a été frappé de découvrir, de l'aveu même de ses interlocuteurs, des SDACR totalement **obsolètes**.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes indique que la plupart des schémas ont une durée de vie d'**une dizaine d'années** et que « *les SDACR non réactualisés ou actualisés tardivement sont nombreux* ».

Pourtant dans chaque département **la population** évolue et se déplace. De même, certains **risques industriels** apparaissent tandis que d'autres tendent à se réduire en fonction de la vie économique des territoires. Enfin, **les matériels** eux-mêmes connaissent des innovations qui permettent de repenser la couverture du risque, en dégageant peut être une économie de moyens.

Dans ces conditions, **votre rapporteur spécial considère nécessaire une révision régulière du SDACR**. La périodicité reste naturellement à arrêter, la Cour des comptes se prononçant pour sa part pour une durée de cinq ans. Ce délai ne paraît pas déraisonnable à votre rapporteur spécial, dans la mesure où il permettrait tout à la fois de préserver une « photographie » suffisamment nette des risques et de leur couverture tout en laissant le temps aux services de travailler sans précipitation.

Cette révision doit en outre impérativement **s'appuyer sur un retour d'expérience du SDACR précédent**. Le SDIS 32 (Gers), par exemple, a conduit une évaluation *ex post* des orientations prises dans le schéma existant avant de définir le schéma suivant.

E. UNE POSITION DOMINANTE POUR LES SDIS ?

Dans le processus de décision en matière d'investissement pour la sécurité civile, les SDIS occupent une place prépondérante, voire dominante. **La spécificité de leurs missions** (la sécurité et la vie de nos concitoyens n'ont pas de prix...), **une expertise forte, l'enchevêtrement des compétences...** constituent autant de facteurs renforçant leur position. Cet état de fait ne doit cependant pas porter préjudice à la maîtrise nécessaire des dépenses.

1. Le point de convergence entre l'opérationnel et la gestion

a) Le poids du directeur départemental

Co-désigné par le préfet et le président du Conseil général, le directeur départemental du SDIS se situe au cœur du principe de dissociation des compétences opérationnelles et de gestion. En d'autres termes, il est **le point de rencontre** entre les compétences du préfet (et du maire) et celles du président du conseil général.

L'article 57 de la loi précitée du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile dispose que « *le directeur départemental des services d'incendie et de secours est placé sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département et, dans le cadre de leur pouvoir de police, des maires, pour : la direction opérationnelle du corps départemental des sapeurs-pompiers ; la direction des actions de prévention relevant du SDIS ;*

le contrôle et la coordination de l'ensemble des corps communaux et intercommunaux ; la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours et de lutte contre l'incendie ».

Par ailleurs, le directeur départemental « est placé sous l'autorité du président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours pour **la gestion administrative et financière** de l'établissement »¹.

Il peut se voir accorder **une délégation de signature** tant par le représentant de l'Etat dans le département que par le président du conseil d'administration du SDIS.

Au final, le directeur départemental représente donc **le point de convergence entre le retour d'expérience opérationnelle et la décision de gestion**. Son avis compte ainsi doublement dans le choix d'un investissement.

b) La pression d'une activité soutenue

Pour être justifiées, les demandes des SDIS en termes d'investissement doivent bien évidemment **s'appuyer sur un bilan et une prévision d'activité**.

Or, de ce point de vue, **l'activité des SDIS a enregistré une augmentation continue sur la période récente**. Les besoins en investissement en sont donc d'autant plus renforcés, du fait de l'usure des matériels, de leur amortissement et de la nécessité de répondre à une demande croissante d'interventions.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du nombre d'interventions des SDIS de 2002 à 2010.

Le nombre d'interventions des SDIS

(en milliers)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution 2002-2010
Nombre d'interventions	3 099	3 203	3 047	3 084	3 282	3 403	3 444	3 646	3 631	17,2 %

Source : DGSCGC

Ainsi, le nombre d'interventions des SDIS est passé de 3 099 millions en 2002 à 3 631 millions en 2010, soit **une augmentation de 17,2 %**.

¹ Pour l'exercice de ses missions de gestion administrative et financière, le directeur départemental peut être assisté d'un directeur administratif et financier nommé par le président du conseil d'administration.

Votre rapporteur spécial reviendra *infra* plus en détail sur cette augmentation et ses origines, mais il faut en tout cas à ce stade souligner **la pression que fait peser cette activité soutenue des SDIS sur l'effort d'investissement à réaliser.**

2. La maîtrise des dépenses en question

La maîtrise des dépenses d'investissement des SDIS, *a fortiori* dans un contexte d'accroissement de l'activité, s'impose comme l'une des priorités de leur gestion. Pour autant, **toutes les conditions ne sont pas réunies pour parvenir à cet objectif.**

a) *Le quasi monopole de l'information*

La juste appréciation d'un besoin, réel ou supposé, en matière d'investissement passe par un niveau d'information satisfaisant des parties prenantes à la décision. Or, dans le cas des SDIS, cette information est largement **détenue ou captée par les directeurs départementaux** sans toutefois faire systématiquement l'objet d'une rediffusion.

En 2008, un rapport commun de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA) pointait déjà indirectement le problème posé par « ***l'enchevêtrement des compétences*** » caractérisant l'organisation et le fonctionnement des SDIS¹.

Ainsi, tout se passe comme si la complexité de la chaîne de décision administrative et financière et la multiplicité des acteurs en jeu contribuaient à **une certaine inertie du système**. L'Etat régit l'activité des SDIS mais n'a pas à la financer. Il ne porte dès lors qu'un intérêt limité aux conséquences financières des normes qu'il édicte. En contrepartie, les collectivités territoriales, et singulièrement les départements, se perçoivent essentiellement comme des financeurs ne pouvant pas avoir voix au chapitre des dispositions techniques mises en œuvre.

Au cœur de la chaîne, **le directeur départemental** est à peu près le seul à disposer d'une vision d'ensemble et à être en capacité de rapprocher les exigences opérationnelles de la contrainte de financement.

Dans son rapport sur « *Le financement des services départementaux d'incendie et de secours* », la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale a ainsi été amenée à considérer que, dans un tel contexte, « ***les sapeurs-pompiers (...) tirent parti de la multiplicité des décideurs et s'appuient sur leur popularité auprès de la population pour pousser à la dépense*** »².

¹ Rapport sur la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours, IGF-IGA (2008).

² Assemblée nationale, rapport d'information n° 1829 (2008-2009).

Le manque d'information et d'éclairage sur les enjeux des décisions à prendre est parfois déploré par les élus locaux. Dans son rapport précité, la MEC rappelle d'ailleurs cette critique dans le cas particulier du SDACR : « *le préfet évalue-il les conséquences financières du SDACR quand il le soumet au président du conseil général ? De nombreux élus dénoncent le biais systématique des SDACR qui ont tendance à couvrir très largement les risques* ».

Dans la prise de décision d'investir ou pas, les effets du manque d'information et du déficit d'expertise sont **aggravés par la nature même de l'activité des SDIS** : venir en aide et sauver des vies. Dès lors, il est difficile pour un préfet ou un président de conseil général de s'opposer ou de résister aux propositions d'investissement portées par un directeur départemental. Les conséquences d'un refus pourraient être extrêmement lourdes en termes de responsabilité juridique, politique et morale pour l'avenir.

Deux voies complémentaires paraissent pouvoir être empruntées pour remédier à cette asymétrie d'information préjudiciable à la rationalisation de la dépense d'investissement.

D'une part, la pratique devrait se systématiser de la transmission d'**une fiche d'impact** pour toutes les décisions proposées au conseil d'administration du SDIS et touchant aux investissements proposés.

D'autre part, l'intérêt des services déconcentrés de l'Etat (le préfet) et des collectivités territoriales (le département) serait probablement de **renforcer leur expertise** en matière de sécurité civile. Votre rapporteur spécial a conscience de la limite de cette démarche, qui requière la capacité à développer cette expertise en interne ou à la trouver par le biais de recrutements externes. Néanmoins elle serait probablement à l'origine d'économies substantielles sur le moyen et le long terme.

b) Le déficit d'outils de gestion

Pour maîtriser la dépense d'investissement, encore faut-il s'en donner les moyens. Or, de ce point de vue, votre rapporteur spécial considère que **des marges de progression importantes** peuvent encore être exploitées.

La mise en place d'**une comptabilité analytique** permet d'assurer un suivi tant de la dépense que du retour sur investissement. Nombre d'administration publique ont aujourd'hui compris l'intérêt de cette démarche. A cet égard, les SDIS demeurent « à la traîne » et sont, pour la plupart, dépourvus de ce type d'outils d'analyse.

Votre rapporteur spécial estime nécessaire que les SDIS poursuivent et amplifient le développement de leur capacité à suivre leurs coûts et leur activité. Ils n'en seront que plus éclairés dans leurs décisions d'investissement et pourront ainsi optimiser leurs dépenses.

De même, les SDIS et leurs interlocuteurs (préfet, département) doivent pouvoir s'appuyer sur **un référentiel de bonnes pratiques.**

Actuellement, cette information ne circule que de manière informelle, au gré des rencontres, des sessions de formation et des proximités géographiques.

Eventuellement impulsé et élaboré par la DGSCGC dans le cadre de **l'animation du réseau des SDIS**, un tel référentiel permettrait assurément de réduire les coûts d'investissement en s'inspirant de pratiques et de choix déjà expérimentés ailleurs.

Il constituerait en outre **une base de réflexion intéressante pour les conseils d'administration des SDIS** lorsqu'ils sont soumis à une nouvelle demande d'investissement portée par le directeur départemental.

F. UN DÉSÉQUILIBRE DU MODE DE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT DES SDIS

L'enjeu de l'investissement des SDIS réside également dans son financement. A cet égard, la question se pose de la répartition de la charge entre l'Etat, d'une part, et les départements, les communes et les EPCI, d'autre part. **Dans un système qui est en quelque sorte « à double commande » entre l'Etat et les collectivités territoriales, cette répartition s'apparente à un véritable nœud gordien.**

L'Etat intervient à travers un fonds, le fonds d'aide à l'investissement (FAI), dont les dotations tendent à se réduire à peau de chagrin. A tel point d'ailleurs qu'on peut s'interroger sur l'efficacité de cette intervention, voire son utilité. **Quel peut être désormais l'avenir du FAI ?**

Parallèlement, **les collectivités territoriales se voient contraintes de supporter l'essentiel d'une charge qui va croissante.** Encore le poids de cette charge est-il difficile à évaluer précisément.

L'ambiguïté d'un tel mode de financement ne va pas sans susciter de fortes tensions entre l'Etat et les collectivités territoriales autour du principe selon lequel « celui qui paie décide ».

1. Une aide trop symbolique de l'Etat

a) Un fonds d'aide à l'investissement (FAI) dont la répartition est peu lisible

Instauré par l'article 129 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003, le FAI s'inscrit dans la logique de départementalisation initiée par la loi précitée du 3 mai 1996 relative aux SDIS. Il visait à remplacer la majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement (DGE) des SDIS mise en place pour trois années. Pérennisé à l'article L. 1424-36-1 du CGCT, ce fonds est destiné à **soutenir les SDIS dans leurs efforts d'investissement en équipements et en matériels.**

Si le FAI constitue la seule participation financière de l'Etat à l'effort d'investissement des SDIS, il faut toutefois préciser que l'Etat dispose de

moyens nationaux (avions bombardiers d'eau, service du déminage, unités militaires pour la sécurité civile, établissements des moyens logistiques)¹ intervenant en soutien de l'action des SDIS. Les investissements réalisés par l'Etat dans ces moyens **contribuent donc indirectement à alléger d'autant la charge pesant sur les SDIS**. Ces investissements et les actions qu'ils sous-tendent répondent à un principe de solidarité nationale à l'œuvre dans le champ de la sécurité civile.

Le FAI fait l'objet d'**une répartition zonale**, c'est-à-dire entre les différentes zones de défense. C'est le préfet de zone qui décide de sa distribution entre les SDIS, en vue de l'acquisition d'équipements et de matériels.

Le tableau ci-dessous retrace cette distribution pour 2010.

La répartition zonale du FAI en 2010

(en euros)

	Subvention demandée	Feux de structure	Feux espaces naturels	Risques NRBC	Secours à personnes	Aide au commandement	Formation	Transmission et informatique	dont compléments Antares
Zone Sud Est	2 093 423	87 662	592 648		60 200	47 701		1 308 211	1 119 019
Zone Sud Ouest	2 385 716	31 527	397 357		21 556	40 773		1 894 503	1 859 481
Zone Nord	1 600 115							1 600 115	1 600 115
Zone Ouest	3 481 335		494 436	320 947				2 665 955	1 517 380
Zone Paris	1 325 101	418 033	144 918		52 676	275 474		434 000	350 000
Zone Est	2 258 783							2 258 783	2 258 783
Zone Sud	2 289 935							2 289 935	2 289 935
Total	15 434 407	537 222	1 629 359	320 947	134 431	363 948	0	12 451 501	10 994 713
Ventilation	100 %	3,48 %	10,56 %	2,08 %	0,87 %	2,36 %	0,00 %	80,67 %	71,23 %

Source : DGSCGC

La distribution des crédits consentis au titre du FAI fait l'objet de **critiques récurrentes**. Ainsi, dans son rapport précité, la MEC de l'Assemblée nationale indiquait que « *les règles de dépense et de répartition du Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) ne sont pas satisfaisantes. De nombreux élus parlent à cet égard de « petits arrangements entre amis » ...* ». Au cours de sa mission de contrôle, votre rapporteur spécial a souvent pu déceler chez ses interlocuteurs une certaine perplexité concernant les critères exacts de répartition du FAI. Ce sentiment tenait en général autant à une certaine méconnaissance du fonctionnement précis de ce fonds qu'à un désintérêt pour ces crédits, eu égard à leurs montants très modestes (*cf. infra*).

¹ Cf. *infra*.

Tenant compte de ces critiques au bout de quatre années de fonctionnement du fonds, **la circulaire du 5 février 2007** a eu pour objectif de réorienter l'utilisation du FAI vers le financement de moyens lourds et / ou structurants couvrant les risques majeurs (moyens de commandement ou de coordination interdépartementaux ou inter-services, mise en place de plates-formes communes d'appels d'urgence, équipements et adaptation des systèmes d'information et de communication des SDIS dans le cadre de la migration vers l'infrastructure nationale partagée Antares¹) et d'encourager la mutualisation des acquisitions et de l'emploi des matériels. Depuis 2008, toutes les circulaires annuelles s'inscrivent dans la continuité de celle de 2007, en accordant une mention spéciale concernant la migration vers l'infrastructure Antares.

Au final, le FAI a connu **un recentrage de son action autour d'Antares**, infrastructure qui bénéficiait en 2010 de 71,2 % des crédits d'aide à l'investissement et sur laquelle votre rapporteur spécial reviendra plus en détail *infra*.

Pour autant, il n'a pas été entièrement mis fin au saupoudrage de ces crédits, du fait de leur enveloppe de plus en plus réduite au fil des années à répartir entre un nombre lui toujours fixe de SDIS. Simplement, **le saupoudrage a changé de nature** : il concernait auparavant des projets d'investissement très disparates, il touche désormais de faibles montants ventilés entre quatre vingt seize SDIS.

b) Une évolution à la baisse de la participation financière de l'Etat

La loi précitée du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 prévoit **18,36 millions d'euros** en AE et en CP au titre du FAI.

Relativement modestes dans leur montant, ces crédits doivent par ailleurs être remis en perspective de **l'évolution de la dotation du fonds** depuis sa création.

¹ Cf. *infra*.

L'évolution de la dotation du FAI

(en millions d'euros)

Exercice	AE	CP
2003	45,00	45,00
2004	54,00	45,00
2005	61,45	65,00
2006	67,00	64,85
2007	37,50	37,50
2008	27,65	27,65
2009	23,37	23,37
2010	21,36	21,36
2011	21,36	21,36
2012	18,36	18,36

Source : DGSCGC

La dotation du FAI est ainsi passée de 45 millions d'euros en 2003 à 18,36 millions d'euros en 2012, soit **une baisse de 59,2 % depuis sa création.**

Après une montée en puissance de 2003 à 2005, le fonds a même culminé à 65 millions d'euros. Quasi stabilisé en 2006 (64,85 millions d'euros), il a enregistré une décreue continue depuis lors. **Rapportée au pic de 2005, la dotation de 2012 subit une baisse de 71,7 %.**

A cette chute tendancielle s'ajoute par ailleurs un élément conjoncturel. En effet, ainsi que l'avait relevé votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, « *selon les informations recueillies auprès de la DGSCGC, la baisse de 3 millions d'euros du FAI en 2012 s'explique uniquement par le besoin de maintenir le montant de la subvention de fonctionnement de l'ENSOSP à 4,47 millions d'euros* »¹.

Ainsi, la dotation du FAI apparaît-elle moins comme un enjeu stratégique que comme **une simple variable d'ajustement** au sein de la mission « Sécurité civile ».

Plus précisément, le FAI tend à jouer le rôle de variable d'ajustement au sein des dépenses d'intervention (titre 6) de la mission « Sécurité civile ». En 2011, les subventions versées par le FAI n'ont finalement été que de **12,6 millions d'euros**, pour une autorisation initiale de 21,36 millions d'euros. Ce faible taux de consommation (59 %) s'explique notamment par la décision de la DGSCGC de geler une partie de ces crédits dans l'attente du versement par les SDIS de leur contribution aux frais de fonctionnement d'Antares².

¹ Cf. Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012) – Tome III – Annexe 27.

² Cf. infra.

c) Une sous-utilisation des crédits accordés

L'utilité et l'efficacité de ce fonds seraient déjà sujettes à caution du seul fait de cette chute du montant des dotations. Mais, **au surplus, il apparaît que ces crédits (faibles) ne sont pas totalement utilisés par les SDIS.**

Si les AE engagées non soldées sont reportées sur l'exercice suivant, les AE affectées non engagées sont annulées. Les CP restés inutilisés font, quant à eux, l'objet d'une demande de report. **Les SDIS connaissent en effet un taux d'exécution de leurs programmes d'investissement insuffisant**, bien qu'une progression notable soit enregistrée. En 2009, 66 % des projets ont été réalisés dans l'année, contre 54 % en 2007 et 63 % en 2008.

Ce niveau de taux d'exécution s'explique 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 constatés.

Lors des derniers exercices, les crédits délégués en préfecture n'ont pas été effectivement consommés par les SDIS, faute de production par ceux-ci des factures correspondantes (près d'un million d'euros en 2009).

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 SDIS¹.

A cet égard, **votre rapporteur spécial estime nécessaire que les SDIS travaillent à améliorer le taux de consommation des crédits du FAI dans l'année où ils sont accordés.**

d) Quel avenir pour le FAI ?

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, Jean-Paul Kihl, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, a rappelé l'intérêt du FAI : *« On ne subventionne plus que les investissements structurants et on dit les priorités, ce qui est notamment utile pour les élus locaux. C'est un signal fort »*.

On peut cependant s'interroger sur la vigueur du signal adressé quand les montants de ce fonds sont de plus en plus réduits et largement préemptés par un unique projet (Antares). La question se pose donc bel et bien du devenir du FAI après Antares. Plusieurs scénarios sont envisageables.

Dans **une première hypothèse**, la suppression pure et simple du FAI pourrait être envisagée. Il s'agirait alors de tirer les conclusions de la décline 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 d'environ une vingtaine de millions

¹ Cette mesure a été mise en œuvre dès 2010.

d'euros. Votre rapporteur spécial estime pour sa part qu'une telle suppression (brutale) 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.

Un deuxième scénario pourrait prendre le contre-pied de l'hypothèse précédente en allant vers un accroissement significatif de l'abondement du FAI. Il se fonderait sur l'importance de l'aide apporté 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 difficile à suivre, si l'on veut bien être réaliste.

A moyens constants ou quasi constants, **la piste la plus fructueuse** réside probablement dans **une nouvelle approche de la logique d'attribution de l'aide**. Quelque peu dissipé aujourd'hui, le rôle de signal joué par le FAI n'en reste pas moins réel. Ainsi que l'a souligné Jean-Paul Kihl auprès de votre rapporteur spécial, *« beaucoup de départements conditionnent le financement des projets à l'obtention du FAI »*.

Dans cette perspective, il s'agirait de redonner du sens et de l'efficacité au dispositif en fonctionnant par exemple sur **appel à projets**. **La dimension « mutualisation » de l'investissement**¹ 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.

2. Une forte mise à contribution des collectivités territoriales

a) L'alourdissement de la charge supportée par les départements et les communes

La dynamique de la dépense des SDIS (*cf. supra*) a eu pour **corollaire** un accroissement de la contribution des départements, des communes et de leurs EPCI.

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**.

¹ Cf. *infra pour plus de développements*.

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 précitée 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.

Dans ce contexte, les contributions des départements, des communes et de leurs EPCI ont évolué comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

L'évolution des contributions respectives des contingents communaux et du département depuis 2000

(en euros)

Année	Département	Communes +EPCI	Total	Part du département	Part des Communes + EPCI	Evolution Département	Evolution Communes + EPCI	Evolution du total
2000	893 561 725	1 166 657 488	2 060 219 214	43 %	57 %			
2001	992 080 045	1 417 785 635	2 409 865 680	41 %	59 %	11 %	22 %	17 %
2002	1 146 564 878	1 533 586 686	2 680 151 564	43 %	57 %	16 %	8 %	11 %
2003	1 338 634 382	1 552 974 106	2 891 608 488	46 %	54 %	17 %	1 %	8 %
2004	1 492 905 557	1 583 348 431	3 076 253 988	49 %	51 %	12 %	2 %	6 %
2005	1 678 082 952	1 615 806 053	3 293 889 005	51 %	49 %	12 %	2 %	7 %
2006	1 866 808 132	1 647 032 758	3 513 840 890	53 %	47 %	10 %	2 %	7 %
2007	1 997 230 806	1 675 503 101	3 672 733 906	54 %	46 %	7 %	2 %	4,5 %
2008	2 119 064 150	1 705 530 687	3 824 594 837	55 %	45 %	6 %	2 %	4,1 %
2009	2 216 562 357	1 751 566 849	3 968 129 206	56 %	44 %	4,6 %	2,7 %	3,8 %
2010	2 288 216 333	1 766 286 661	4 054 462 994	56 %	44 %	3,23 %	0,8 %	2,17 %
2011	2 356 055 059	1 776 669 863	4 132 724 922	57 %	43 %	3 %	0,6 %	1,9 %

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

Source : DGSCGC

Au total, entre 2000 et 2011, **la contribution des départements, des communes et de leurs EPCI est ainsi passée de 2 milliards d'euros à 4,1 milliards d'euros, soit une hausse de 100,5 %.**

Le poids de cet accroissement de la charge a été supporté de façon inégale entre les départements, d'une part, et les communes et les EPCI, d'autre part. **Les départements** ont vu leur contingent passer de 0,9 milliard d'euros à 2,3 milliards d'euros, soit une augmentation de **163,8 %**. Dans le même temps, **le « bloc » communal** a progressé de 1,1 milliard d'euros à 1,7 milliard d'euros, soit une hausse de **52,3 %**.

Alors qu'en 2000, le financement des SDIS par les collectivités territoriales résultait pour 43 % des départements et pour 57 % du « bloc » communal, ce ratio s'est strictement **inversé en 2011**.

b) La difficulté d'évaluer la part de l'investissement dans cette dépense

Dans le budget des SDIS, il est **difficile d'identifier** la part de la contribution des collectivités territoriales consacrée à l'investissement.

En effet, ces contributions visent à **financer les dépenses de fonctionnement** de ces services. Elles ne portent donc pas *stricto sensu* sur l'investissement.

Mais en réalité **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 sont l'un des modes de financement de la section d'investissement.

Par ailleurs, **les collectivités territoriales peuvent décider de prendre à leur charge certaines dépenses d'investissement relevant en principe des SDIS**. Ainsi, par exemple, dans le cas d'un centre de secours, la commune mettra à disposition le terrain en cas de construction de nouveaux bâtiments. Elle pourra même participer pour une fraction au financement de ce type d'investissement. De même, le rapport commun IGF-IGA précité indique que « *certains départements ont repris la maîtrise d'ouvrage des bâtiments des SDIS, dans un souci de professionnalisation en la confiant à leur direction spécialisée. Après leur réception, les bâtiments sont gratuitement mis à disposition des SDIS* ».

Ce rapport souligne d'ailleurs **la difficulté de procéder à la comparaison des ratios financiers entre les départements** du fait de choix de gestion parfois différents : « *à dépenses égales, certains départements demandent aux SDIS de réduire leurs amortissements, diminuant le financement des investissements issu du report de la section de fonctionnement et privilégiant des subventions directes d'investissement* ».

Le cas de l'investissement immobilier des SDIS

L'investissement immobilier représente une part importante de l'investissement total des SDIS (*cf. infra*). Or, s'agissant de cet investissement, **la participation des collectivités territoriales** et de leurs groupements peut prendre diverses formes.

A la demande de l'Assemblée des départements de France (ADF), le Cabinet Lamotte a réalisé en 2010 une enquête sur la situation financière des SDIS (*cf. infra* pour plus de développements). Cette enquête fait ressortir cette **diversité d'intervention** résumée dans le tableau ci-dessous.

<i>Participation des communes et EPCI au financement des opérations immobilières en 2009 (nb de SDIS)</i>						
<i>Nombre de SDIS ayant répondu « oui »</i>	<i>Catégories d'opérations</i>		<i>Participation en annuité de dette</i>	<i>Participation par subvention</i>	<i>Participation par exercice de la maîtrise d'ouvrage</i>	<i>Autres modalités de participation</i>
38/96 (40 %)	<i>Constructions neuves</i>	27 SDIS	11/50 (22 %)	22/56 (39 %)	17/58 (29 %)	<i>Cession du terrain à titre gratuit</i>
	<i>Rénovations</i>	16 SDIS	8/49 (16 %)	18/56 (32 %)	10/57 (17 %)	

Source : ADF – Cabinet Lamotte

Ainsi, la participation des communes et de leurs EPCI prend majoritairement la forme d'une **subvention** en faveur de l'opération immobilière projetée par le SDIS. Mais elle peut également se traduire par la prise en charge de la **maîtrise d'ouvrage**, une participation en **annuité de la dette** ou la **cession à titre gratuit d'un terrain**.

Enfin, les collectivités territoriales peuvent être amenées à intervenir indirectement dans la décision d'investissement des SDIS en leur octroyant leur **garantie d'emprunt**. Cette aide ne se traduit, en principe, par aucune sortie financière, mais elle n'en est pas moins particulièrement précieuse et utile pour les SDIS concernés. Ainsi, par exemple, le département de la Lozère (dont la participation au budget du SDIS s'élève déjà à 2,5 millions d'euros) a-t-il accordé une telle garantie au SDIS à hauteur de 300 000 euros en vue de l'acquisition de véhicules (pour 200 000 euros) et de matériels de transmission pour la mise en place d'Antares (pour 100 000 euros).

Votre rapporteur spécial regrette cette difficulté à identifier clairement la contribution des collectivités territoriales à l'effort d'investissement des SDIS. Cette relative opacité rend d'autant plus nécessaire une bonne information du conseil d'administration du SDIS en la matière, avec la possibilité par exemple d'établir **un document annuel spécifique** pour éclairer les membres de ce conseil.

3. Un cycle d'investissement arrivant à maturité pour les SDIS

a) La perspective d'une baisse de la dépense

Engagé avec la départementalisation au début des années 2000 (*cf. supra*), **le cycle d'investissement des SDIS** paraît en passe d'atteindre la maturité.

Au cours de la période allant de 2000 à 2005, l'activité de ces services a été fortement marquée par le double effet des transferts communaux et des mesures en direction des personnels (temps de travail, régime indemnitaire, réforme de la filière des sapeurs-pompier...). Une fois cette **mise en route** absorbée, une nouvelle phase est intervenue entre (environ)

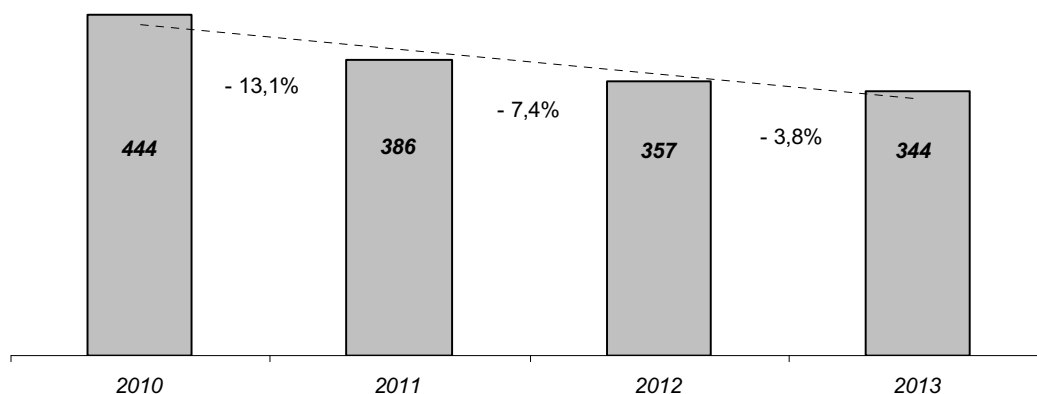
2005 et 2010. Il s'agissait d'une étape de **consolidation** avec une planification des investissements plus précise et des réorganisations.

Depuis le tournant de l'année 2010, les SDIS semblent devoir entrer dans **une phase de palier caractérisée par des investissements de moindre ampleur** que lors de la période précédente. Ce diagnostic s'appuie en particulier sur l'étude réalisée par le Cabinet Lamotte à la demande de l'Assemblée des départements de France (ADF) en 2010¹.

Interrogés sur leur **visibilité à trois ans** en matière d'investissement, les SDIS répondent de la manière indiquée par le graphe ci-dessous.

Les prévisions d'investissement des SDIS (2010-2013)

(en millions d'euros)



NB : 39 SDIS sur 96 ont répondu au questionnaire

Source : ADF – Cabinet Lamotte

Ainsi, les SDIS anticipent une baisse tendancielle de leurs dépenses d'investissement d'ici à 2013. Sur l'échantillon de trente neuf réponses obtenues lors de l'étude réalisée, il ressort une baisse projetée de 13,1 % entre 2010 et 2011, de **7,4 % entre 2011 et 2012**, et de 3,8 % entre 2012 et 2013.

b) Un besoin de financement caractérisé par la prédominance des projets immobiliers

Cette tendance à la baisse du niveau d'investissement des SDIS décrite *supra* renvoie à **une évolution de la structure de la dépense et donc du besoin de financement**.

Selon les informations recueillies au cours de l'enquête précitée ADF – Cabinet Lamotte, **l'immobilier (études, terrains, travaux,**

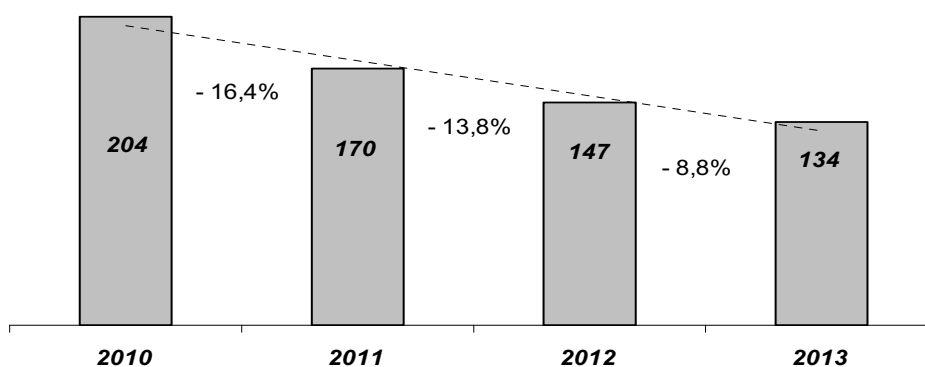
¹ « Enquête SDIS 2010 », Cabinet François Lamotte (novembre 2010).

équipements) représente le premier poste de dépense d'investissement des SDIS avec une enveloppe totale de 589 millions d'euros en 2010.

Pour autant, tout en demeurant le principal investissement des SDIS, ce poste de dépense est amené à décroître.

Les prévisions d'investissement immobilier des SDIS (2010-2013)

(en millions d'euros)



NB : 39 SDIS sur 96 ont répondu au questionnaire

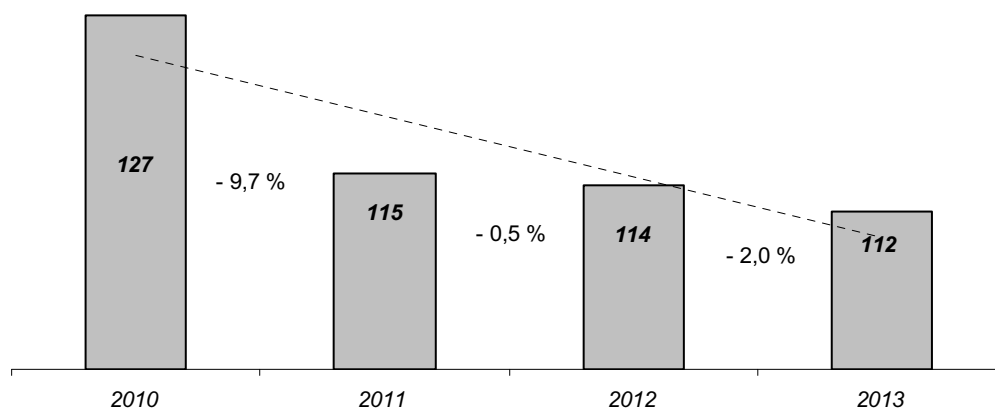
Source : ADF – Cabinet Lamotte

L'investissement immobilier des SDIS enregistre ainsi une nette décroissance : - 16,4 % en 2011, - 13,8 % en 2012 et - 8,8 % en 2013. Au total, cette dépense chute de **34,3 % entre 2010 et 2013** sur l'échantillon ayant répondu à l'enquête.

Ce recul est moins marqué s'agissant du deuxième poste de dépenses en matière d'investissement pour les SDIS : les matériels d'incendie et de secours.

Les prévisions d'investissement des SDIS dans les matériels d'incendie et de secours (2010-2013)

(en millions d'euros)



NB : 39 SDIS sur 96 ont répondu au questionnaire

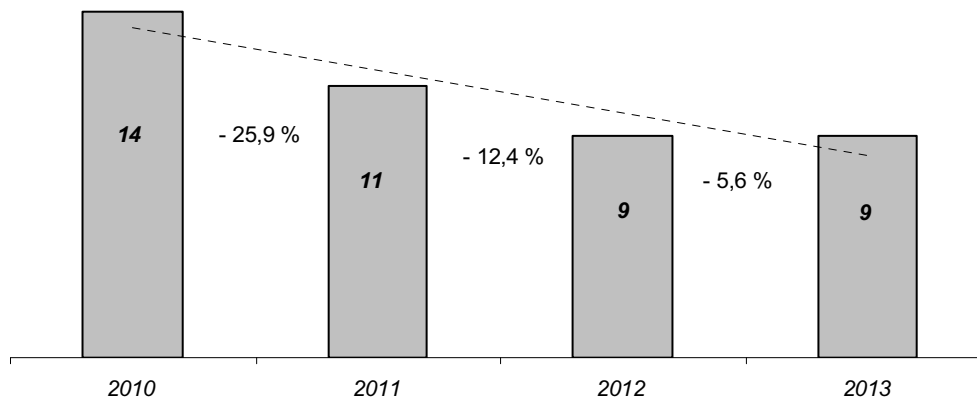
Source : ADF – Cabinet Lamotte

Représentant au total 362 millions d'euros en 2010, cet investissement passe pour les trente-neuf SDIS ayant répondu à l'enquête de 127 millions d'euros en 2010 à 114 millions d'euros en 2012 et à 112 millions d'euros en 2013. Au final, la baisse entre 2010 et 2013 serait, sur cet échantillon, de **11,8 %**.

Moins importante en volume (45 millions d'euros pour l'ensemble des SDIS en 2010), **la dépense informatique** connaît cependant une baisse aussi forte que l'investissement immobilier en valeur relative.

Les prévisions d'investissement des SDIS dans l'informatique (2010-2013)

(en millions d'euros)



NB : 39 SDIS sur 96 ont répondu au questionnaire

Source : ADF – Cabinet Lamotte

L'investissement dans l'informatique des SDIS recule ainsi de **35,7 %** entre 2010 et 2013 sur l'échantillon considéré.

Au total, de par son poids en valeur absolue et ses variations en valeur relative, c'est **l'investissement immobilier des SDIS qui dicte** la majeure partie de leur besoin de financement.

c) Une structure financière encore solide

L'enquête précitée ADF – Cabinet Lamotte permet de dresser le « **profil type** » du tableau de financement de l'investissement pour un SDIS en 2010.

Le tableau de financement de l'investissement pour un SDIS en moyenne (2010)

(en milliers d'euros)

Recettes d'investissement	Budget prévisionnel pour 2010	Part dans le total des recettes d'investissement
Emprunt	4 790	39,8 %
Amortissement	3 900	32,4 %
FCTVA (61 SDIS sur 96 bénéficient du remboursement anticipé de TVA accordé en 2008 dans le cadre du « Plan de relance » du Gouvernement)	1 284	10,7 %
Subvention du conseil général	822	6,8 %
Autofinancement complémentaire	571	4,7 %
Autres recettes d'investissement	275	2,3 %
Subvention des communes et des EPCI	205	1,7 %
FAI (subvention d'Etat)	183	1,5 %
Autres subventions de l'Etat	14	0,1 %
Total	12 044	100 %

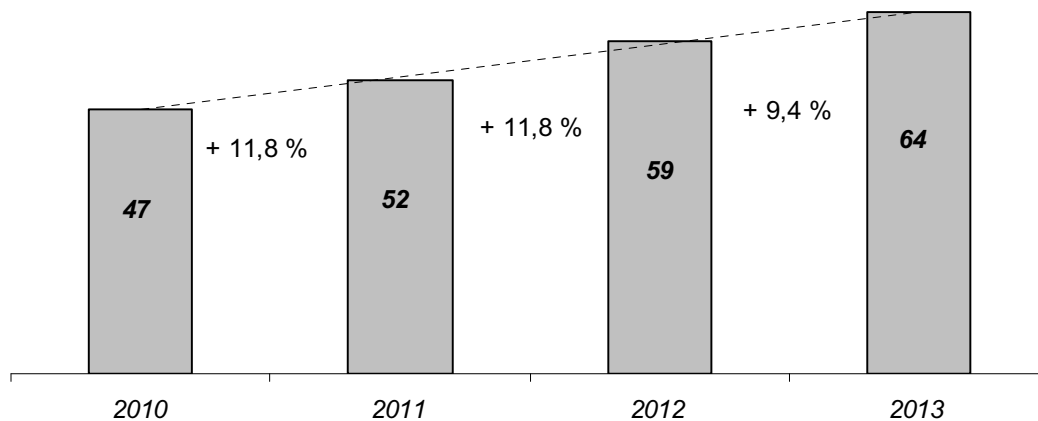
Source : Enquête ADF – Cabinet Lamotte

Le recours à l'emprunt représente donc la principale source de financement des SDIS (39,8 %), suivi des dotations aux amortissements (32,4 %).

A cet égard, il convient de souligner **l'accroissement régulier prévu par les SDIS de l'annuité de dette en capital** correspondant à l'en cours de dette propre au SDIS et à celle portée par les communes et les EPCI.

Les prévisions de remboursement de dette en capital pour les SDIS (2010-2013)

(en millions d'euros)



NB : 39 SDIS sur 96 ont répondu au questionnaire

Source : ADF – Cabinet Lamotte

En 2010, 96 % de la dette des SDIS correspondait à une dette propre, le restant de leur en cours (soit 4 %) étant porté par les communes et les EPCI. Au total, les prévisions des SDIS de l'échantillon de l'enquête ADF – Cabinet Lamotte faisaient apparaître une croissance de cet encours de **11,8 %** en 2011 et en 2012, puis de 9,4 % en 2013.

Parallèlement, le **capital restant dû** en 2010 s'élevait à 1,4 milliard d'euros pour l'ensemble des SDIS. Sur l'échantillon considéré par l'enquête ADF – Cabinet Lamotte, ce montant restant dû progressait de 22 % en 2010 mais enregistrait une décélération de cette progression les années suivantes : + 12,2 % en 2011, + 8,5 % en 2012 et + 4,6 % en 2013.

Face à cette dynamique de la dette, l'enquête précitée mettait en évidence **une capacité d'épargne brute relativement stable** des SDIS entre 2011 et 2013 aux alentours de 5,2 euros par habitant en moyenne. Toutefois, **l'épargne nette apparaissait en contraction** sous l'effet du remboursement de la dette, passant de 3 euros par habitant en moyenne en 2011 à 2,5 euros par habitant en 2013.

Votre rapporteur spécial attire votre attention sur la nécessité de garder un regard vigilant sur le niveau d'endettement des SDIS. Si celui-ci paraît encore raisonnable, il ne devra pas dans l'avenir connaître une trop forte dynamique sous peine de mettre en péril la structure financière des SDIS et leur capacité à assumer dans de bonnes conditions de nouveaux investissements.

II. LES AXES DE L'INVESTISSEMENT DE L'ETAT ET DES SDIS

L'investissement en matière de sécurité civile répond à **plusieurs objectifs** : permettre le maintien en condition opérationnelle des forces et des unités, anticiper les risques, améliorer l'efficacité des interventions et la protection des hommes, s'adapter aux évolutions technologiques... Cet investissement porte aussi bien sur les matériels et les équipements que sur les personnels eux-mêmes.

Lourds d'enjeux financiers, ces choix vont parfois déterminer pour longtemps la performance de nos services de sécurité civile. Ainsi en est-il du réseau Antares. Certains appellent des décisions qui ne peuvent plus attendre, comme par exemple la modernisation de la flotte.

Ici comme ailleurs, **des marges de progression** existent. Elles résident dans la mutualisation en cours des moyens et dans un fonctionnement plus optimal des services. Car le fonctionnement et l'investissement sont indissociablement liés.

A. UNE ADAPTATION AUX RISQUES

1. La mise à niveau des moyens opérationnels

La DGSCGC dispose aujourd'hui de **moyens importants** au service de la protection des populations et de la prévention des risques. Son efficacité et ses savoir-faire sont reconnus, y compris à l'étranger où elle est régulièrement amenée à intervenir en renfort sur des théâtres d'opération complexes.

Afin de préserver et même d'améliorer sa capacité opérationnelle, la DGSCGC réalise chaque année des investissements ciblés aussi bien en termes de moyens terrestres (secours à personne, lutte contre les feux de forêts) que de déminage. Les montants indiqués ci-dessous sont tirés du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012.

a) Les moyens terrestres

(1) Le secours à personne

Pour 2012, il est prévu l'acquisition par la DGSCGC de **véhicules banalisés** pour 0,86 million d'euros. Cette dépense concerne notamment l'acquisition de deux poids lourds (0,23 million d'euros), sept véhicules utilitaires (0,26 million d'euros), quatre véhicules légers tout-terrain (0,15 million d'euros) et d'un véhicule léger (0,15 million d'euros).

Divers matériels de restauration en vue du **renouvellement et de la remise à niveau des matériels des Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC)**¹ feront l'objet de 0,06 million d'euros d'achat.

La DGSCGC se dotera en outre d'ici à la fin de l'année 2012 de **matériels spécialisés** pour le secours à personne pour un montant total de 0,84 million d'euros :

- 0,5 million d'euros seront consacrés au renouvellement des matériels de santé ;

- 0,2 million d'euros permettront la modernisation et le rachat de matériels de sauvetage-déblaiement mis en œuvre pour le sauvetage des personnes à la suite d'une catastrophe naturelle (inondation, tremblement de terre...) ;

Le sauvetage-déblaiement



Source : site internet du SDIS 66 (Pyrénées-Orientales)

- 0,1 million d'euros financeront la mise aux normes de l'outillage des ateliers ;

- 0,04 million d'euros seront destinés aux moyens de traitement de l'eau (stations de traitement).

¹ Les UIISC sont des formations militaires de la sécurité civile renforçant les services territoriaux lorsque les circonstances exigent un appui ou une préparation particulière face aux risques. Ces militaires, issus de l'arme du génie, sont notamment spécialisés dans les domaines des feux de forêts, des risques technologiques et de la recherche de personnes ensevelies. Commandés par un général de l'armée de terre, les 1 500 hommes et femmes des UIISC participent également aux actions internationales de secours. Quatre formations militaires sont intégrées à la sécurité civile :

- l'état-major des UIISC, situé à Asnières-sur-Seine ;
- l'UIISC n° 1, basée à Nogent-le-Rotrou ;
- l'UIISC n° 5, basée à Corte ;
- l'UIISC n° 7, basée à Brignoles.

(2) La lutte contre les feux de forêts

Dans le domaine de la lutte contre les feux de forêts, la DGSCGC intervient en **renfort des moyens des SDIS**, notamment *via* ses moyens aériens (*cf. infra*).

Le bilan des feux de forêts en 2010

En 2010, **10 500 ha** ont été touchés par le feu en France métropolitaine (contre une moyenne décennale de 22 400 ha) :

- 6 200 ha dans les départements méditerranéens ;
- 3 500 ha dans le sud-ouest ;
- 800 ha dans les autres départements.

Pour soutenir les sapeurs-pompiers locaux, la DGSCGC a mobilisé :

- **23 avions bombardiers d'eau** qui sont intervenus sur 200 départs de feu dans les départements méditerranéens et à 40 reprises dans le sud-ouest ;

- **les formations militaires de la sécurité civile (UIISC)** qui ont effectué 570 missions de surveillance du terrain, principalement en Corse, et effectué 120 interventions sur feu ;

- **les colonnes de renfort** de sapeurs-pompiers constituées par les SDIS au titre de la solidarité nationale dont la mobilisation a représenté un total de 8 800 hommes / jours. A l'occasion de l'épisode opérationnel qui s'est déroulé dans l'Hérault à la fin du mois d'août, des colonnes de renfort, à la demande du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC), sont venues des zones Est, Ouest, Paris, Sud-Est et Sud-Ouest renforcer le dispositif méditerranéen, représentant au total un concours de 800 hommes.

Source : DGSCGC

En 2012, les crédits d'investissement de l'action n° 1 « *Participation de l'Etat à la lutte aérienne contre les feux de forêts* » du programme 161 « *Intervention des services opérationnels* » relative à la participation de l'Etat à la lutte aérienne contre les feux de forêts s'élèvent à 0,04 million d'euros en AE et à 2,84 millions d'euros en CP. Ces crédits couvrent **le renouvellement du parc de véhicules de la base d'avions de la sécurité civile (BASC)** pour 0,04 million d'euros (achat de quatre véhicules légers) ainsi que la poursuite des programmes aéronautiques lancés en 2011 pour 2,8 million d'euros de CP.

Par ailleurs, l'année 2012 voit la poursuite du programme de **renouvellement des matériels spécifiques de lutte contre les feux de forêts** tels que les appareils respiratoires isolants, les motopompes et divers consommables. Ce programme vise à compenser l'usure et la perte des matériels des campagnes précédentes. Doté de 0,15 million d'euros, il correspond au remplacement d'environ 15 % des matériels.

Concernant le parc des véhicules spécialisés des UIISC pour la lutte contre les feux de forêts, 0,89 million d'euros sont prévus pour le

renouvellement du parc de camions citernes feux de forêts (CCF) des UIISC. Ce renouvellement s'inscrit dans **une stratégie pluriannuelle de mise à niveau de la flotte des véhicules lourds de lutte contre les feux de forêts.**

Un camion citerne feux de forêts



Source : DGSCGC

Le programme d'acquisition prévu en 2012 intègre un prototype de CCF grande capacité (0,3 million d'euros) ainsi qu'un CCFS d'une capacité de 15 000 litres (0,4 million d'euros) et un équipement incendie CCF 4 000 (0,19 million d'euros).

Ces investissements s'inscrivent dans **une « stratégie d'attaque des feux naissants »**, qui est de longue date celle des forces d'incendie dans notre pays. Cette stratégie a certes démontré son efficacité, mais elle présente aussi certaines limites. Elle exige un effort d'investissement important pour maintenir la capacité d'attaque à un haut niveau opérationnel, alors même que certains feux ne présentent qu'un faible risque dont l'origine est bien souvent l'absence d'entretien de la garrigue. A cet égard, votre rapporteur spécial souhaite poser la question : l'attaque systématique de tous les feux est-elle dès lors opportune ? L'entrée en action des services d'incendie ne devrait-elle pas être conditionnée par le degré de risque présenté par le feu ? En tout état de cause l'appréciation sur l'opportunité d'intervenir ne peut se faire indépendamment des acteurs locaux.

b) Le déminage

(1) L'adaptation de la carte d'implantation des centres de déminage

Depuis quelques années, la DGSCGC s'est engagée dans une action de refonte de sa carte d'implantation des centres de déminage. Jusque là très marquée par les champs de bataille de la première et de la seconde guerre mondiale, cette carte doit progressivement **s'adapter à une nouvelle répartition territoriale des centres et répondre aux nouveaux besoins ainsi qu'aux nouveaux risques.**

Dans cette perspective, il s'agit d'aboutir à **une distribution optimale des ressources sur le territoire**, afin de concilier les trois missions suivantes :

- la destruction des engins des derniers conflits ;
- la protection des voyages officiels ;
- la protection des populations face à la menace nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosive (NRBC-E), en application du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale rendu public en 2008.

Marqué par la montée en puissance de la refondation du volet immobilier du déminage, l'exercice 2012 sera notamment l'année de la mise en fonctionnement de l'unité mobile de démantèlement des munitions chimiques à Suippes (Marne), qui permettra de traiter les munitions toxiques stockées. Le coût global de cette opération est évalué à **5,8 millions d'euros**.

L'unité mobile de démantèlement des munitions chimiques à Suippes

La France est malheureusement **l'un des pays les plus pollués par les engins explosifs**. Son sol recèle nombre d'obus, de grenades ou de roquettes de la première guerre mondiale, ainsi que de bombes encore actives tombées pendant la seconde guerre mondiale.

Chaque année, les services de déminage de la DGSCGC exhument près de **500 tonnes de projectiles** de tous calibres. La majeure partie est détruite sur place. Les munitions non neutralisées, notamment les bombes aériennes souvent piégées, sont quant à elles transportées dans des caisses à sable pour être désamorçées dans des zones tampons sécurisées (par exemple, dans un bunker de l'ancienne base sous-marine de La Rochelle).

Dans le lot, figure toutefois **une dizaine de tonnes d'engins contenant des substances chimiques et des liquides hautement toxiques** destinés à brûler les chairs et à provoquer la suffocation. Ces engins, qui s'oxydent au contact de l'air, font l'objet d'un traitement particulier.

Pendant plusieurs décennies, ces bombes toxiques ont été détruites par « pétardement » dans la baie de Somme. Enterrées dans le sable à marée basse, on les faisait exploser par un cocktail détonant dès que la mer était haute. Cette technique dite du « fireball » a toutefois été interdite depuis avril 1997, conformément à la Convention sur l'interdiction des armes chimiques signée le 13 janvier 1993 à Paris et ratifiée par la France le 29 avril 1997. Depuis lors, les bombes toxiques ont un temps été entreposées dans **les « centres de tris »** sécurisés de Laon, Arras et Metz, avant de toutes converger vers une destination unique : le camp militaire de Suippes.

Pour faire **face au vieillissement de ce stock de bombes et aux risques accrus qui en découlent**, l'unité mobile de démantèlement des munitions chimiques de Suippes sera en mesure de traiter huit munitions toutes les six heures, sur deux cent jours d'utilisation par an.

Cette capacité d'absorption demeure **cependant encore en deçà des besoins** et la direction générale de l'armement (DGA) réfléchit à un nouveau programme, baptisé Secoia. Ce programme vise à la création d'une usine qui devra détruire à la chaîne les projectiles chimiques non traités à Suippes.

En 2012, se poursuivent également l'aménagement d'un terrain de stockage et de destruction de munitions à **Cléry-sur-Somme** au profit du centre de déminage d'Amiens, ainsi que le transfert du centre de déminage de Laon sur un ancien site militaire à **Coucy-les-Eppes**.

Enfin, 8 millions d'euros en AE et **4 millions d'euros en CP**, financés dans le cadre 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 »), seront consacrés à la sécurisation des centres et des sites de déminage. Conformément aux recommandations de la mission qui avait été confiée, au lendemain du vol commis au centre de déminage de Lyon-Corbas, à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection de la direction de la défense et de la sécurité civiles (IDSC), un effort particulier est en effet mené en ce sens depuis 2010.

(2) L'acquisition de matériels

Parallèlement à la refonte de la carte d'implantation des centres de déminage se poursuit l'acquisition de matériels techniques pour **2,93 millions d'euros** en AE et en CP en 2012.

Réalisé chaque année, **le programme de renouvellement et de modernisation des équipements** (matériels spécifiques, consommables...) se décompose de la façon suivante :

- 2,58 millions d'euros financent la poursuite de la modernisation du service du déminage par l'acquisition de matériels spécialisés (0,35 million d'euros) et de traitement des munitions (1 million d'euros) et d'objets suspects (1,23 million d'euros) ;

La tenue d'un démineur



Source : site internet de la préfecture de police de Paris

- 0,25 million d'euros correspondent au renouvellement de l'habillement des démineurs (combinaisons pour interventions) et à la mise aux normes des équipements de protection individuelle (EPI) ;

- 0,1 million d'euros couvrent les dépenses annuelles en consommables nécessaires à la destruction des obus (explosifs, exposeurs, détonateurs...) et les tenues jetables d'interventions.

Le parc de véhicules fait également l'objet d'un renouvellement partiel pour **0,62 million d'euros** en AE et en CP.

Ces dépenses sont relatives à l'acquisition d'un poids lourd équipé (0,16 million d'euros), d'un chariot télescopique (0,15 million d'euros), de deux véhicules légers (0,05 million d'euros), de deux véhicules légers tout terrain (0,12 million d'euros) et de quatre véhicules utilitaires (0,14 million d'euros). Ces derniers véhicules seront **aménagés par les établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL)** afin de permettre aux démineurs de disposer de véritables « boîtes à outils » d'intervention sur les engins de guerre et les colis piégés.

2. L'anticipation des risques

L'un des défis majeurs de la sécurité civile consiste à continuellement anticiper les risques. La gestion d'une situation de crise est en effet d'autant plus performante qu'elle a été préparée en amont par un effort

de prospective et un entraînement régulier. La DGSCGC doit s'appliquer à cet exercice difficile s'agissant tant du risque NRBC-E, en tirant notamment les enseignements de la catastrophe de Fukushima, que du risque tsunami, à la suite notamment de celui ayant durement frappé le 26 décembre 2004 les Etats riverains de l'océan Indien. Elle cherche, en outre, à intégrer les innovations technologiques en vue de la modernisation de son système d'alerte et d'information des populations (SAIP).

Ce faisant, la DGSCGC vise **le renforcement de la veille et de l'alerte précoce** sur l'ensemble des risques, en particulier des catastrophes à cinétique rapide.

a) Le risque NRBC-E

(1) L'acquisition de matériels

Conformément aux orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, il importe de doter les services compétents de la sécurité civile de moyens efficaces de lutte contre les risques nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques et explosifs (NRBC-E) afin d'**améliorer la rapidité de prise en compte d'un éventuel attentat** (détection, levée de doute et identification de la nature du risque).

**Le laboratoire mobile du bataillon de marins-pompiers de Marseille (BM-PM)
(visite du 5 avril 2012)**



Source : Sénat

A cette fin, **un programme d'équipement pluriannuel** a été engagé en 2009. Ce programme porte en 2012 sur l'acquisition de trois robots (0,86 million d'euros) ainsi que sur deux appareils de radioscopies RX (0,1 million d'euros).

- (2) Le renforcement des moyens dans le cadre de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2)

Dans le cadre de la de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2), la DGSCGC procède à un renforcement des moyens d'intervention en matériels et équipements spécialisés dans la lutte contre la menace NRBC-E pour une enveloppe totale de **1,82 million d'euros**.

En cas d'attentat terroriste mettant en œuvre des substances radioactives, toxiques (chimiques ou biologiques) ou infectieuses (biologiques, contagieuses ou non), **la maîtrise de la contamination** sera essentielle pour la gestion efficace des effets. Les capacités de décontamination secondaire, qui requièrent l'emploi de chaînes de décontamination mobiles, doivent donc être développées. En conséquence, il est prévu de renforcer la couverture du territoire en moyens mobiles de décontamination. Pour 2012, 0,82 million d'euros sont inscrits afin d'acquérir quatre chaînes d'un coût unitaire de 0,2 million d'euros. Ces chaînes sont destinées aux SDIS de l'Hérault, de la Drôme, des Pyrénées-Atlantiques et de la Meurthe-et-Moselle.

Une unité mobile de décontamination



Source : Sénat

Par ailleurs, en cas d'attaque terroriste mettant en œuvre des substances NRBC-E, l'efficacité de la prise en charge des victimes dépend d'une détection et d'une identification la plus précoce possible des matières en cause. Or, si les cellules mobiles d'intervention radiologiques aujourd'hui

prises en œuvre permettent d'identifier de manière fiable les radioéléments impliqués, il n'en va pas de même pour les agents chimiques et biologiques. Il est donc nécessaire de renforcer les capacités mobiles d'identification de ces agents **en déployant sur les principaux bassins de population des véhicules de détection, de prélèvement et d'identification biologique et chimique**. En 2012, un million d'euros est inscrit afin de financer la réalisation d'un véhicule à destination des formations militaires de la sécurité civile (UIISC de Nogent-le-Rotrou).

La DGSCGC estime qu'à terme, et conformément aux recommandations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, le renforcement des moyens de lutte contre la menace NRBC-E devrait permettre l'amélioration de la protection de **seize grandes agglomérations prioritaires**.

(3) Les enseignements de Fukushima

La gestion du risque NRBC-E ne peut faire l'économie d'une réflexion approfondie sur les enseignements du tremblement de terre ayant provoqué **le grave accident nucléaire de la centrale de Fukushima** (mars 2011).

La DGSCGC a d'ailleurs participé à la gestion de cette crise.

La participation de la DGSCGC à la crise de Fukushima

La DGSCGC, alors DSC, a participé à la gestion de cette crise en s'appuyant sur **différentes composantes d'expertises ou opérationnelles** :

- la Mission d'appui aux risques nucléaires (MARN) qui réalisait le suivi de la situation technique et radiologique en liaison avec l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et Météo France ;

- le pôle NRBC-E qui a apporté son appui technique dans le domaine de la radioprotection ;

- le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) qui centralisait les informations, assurait la relation interministérielle opérationnelle et coordonnait les moyens de l'aide française.

Cette organisation a globalement bien fonctionné et la DGSCGC a produit pour le compte du ministre de l'intérieur deux points de situation hebdomadaires, des notes techniques et des notes d'analyse. **Un détachement de la sécurité civile a opéré pendant plus de deux semaines au Japon. Du matériel de protection a été expédié**, notamment des masques anti-poussière et à cartouche.

Source : DGSCGC

Le retour d'expérience de cet événement a mis en évidence les éléments suivants :

1) La zone radiologique impactée au Japon a été très vaste, supérieure à 1 000 km², ce qui induit **une organisation particulière des interventions**.

Cette hypothèse est en cours d'analyse par la DGSCGC afin de l'intégrer dans ses procédures.

2) Dans un tel événement, la population qui aura été contaminée, ou qui devra vivre dans un territoire contaminé, peut être importante. Elle peut dépasser largement **les capacités actuelles de contrôle radiologiques, voire de décontamination**. Il est donc nécessaire que le programme NRCB-E de la sécurité civile, qui vise à développer ces capacités, soit maintenu et conduit à son terme.

3) Vivre et travailler dans une zone contaminée nécessitent des compétences pouvant s'acquérir par des formations adaptées aux profils des différents acteurs. S'agissant d'appréhender la réalité de l'exposition aux rayonnements, si faible soit-elle, le très petit nombre d'interventions fait que les acteurs du secours (sapeurs pompiers, sauveteurs...) sont peu accoutumés à la réalité d'une dose radiologique. **Des actions de formation et de sensibilisation de ces acteurs**, notamment dans le cadre des formations et entraînements dispensés par le Centre civilo-militaire de formation et d'entraînement NRBC-E (C2MFE), seront menées.

4) Le déploiement de matériel de contrôle, qui a été effectué dans les aéroports, a permis de tester à la fois les équipes, mais aussi quelques nouveaux matériels. **Ces nouveaux matériels ont techniquement donné satisfaction**.

Au total, en tirant les enseignements de l'épisode de Fukushima, la DGSCGC estime qu'il faut :

- modifier les procédures d'intervention sur les territoires ;
- **poursuivre, voire accélérer et amplifier, le développement des capacités de contrôle et de décontamination ;**
- développer des modules de formation complémentaires des intervenants ;
- se doter, voire développer, des matériels de décontamination de masse.

b) Le Centre national d'alerte aux tsunamis pour la Méditerranée occidentale et l'Atlantique du Nord-Est (Cratanem)

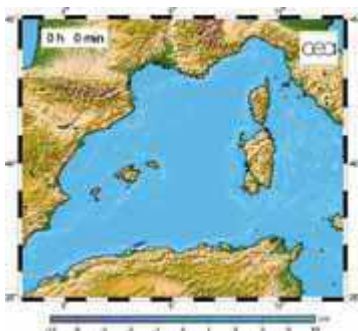
(1) La couverture nouvelle d'un risque latent

A la suite du **tsunami qui s'est produit le 26 décembre 2004 dans l'océan Indien** avec des conséquences particulièrement dévastatrices, la communauté internationale a été particulièrement sensibilisée au risque tsunami. Dès 2005, l'Unesco a ainsi été mandatée pour coordonner la mise en place de systèmes d'alerte dans les trois bassins qui n'étaient pas encore

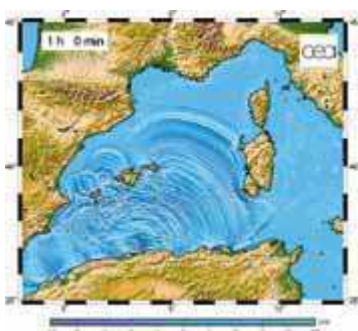
surveillés : l'océan Indien, les Caraïbes et la Méditerranée et l'Atlantique Nord-Est¹.

Le risque tsunami en Méditerranée

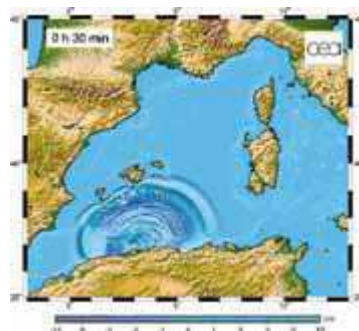
Etat de la mer au moment du séisme



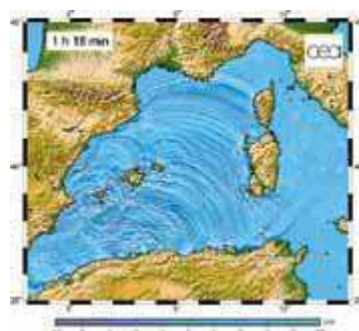
Une heure après le séisme



A l'arrivée sur les Baléares 30 minutes après



A son arrivée le long des côtes françaises, 68 minutes plus tard



► Des tsunamis peuvent se produire en Méditerranée. Les cartes ci-dessus rendent compte d'une simulation numérique de la propagation du tsunami du 21 mai 2003, suite au séisme de Boumerdes.

Source : Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)

S'inscrivant dans cette logique, **le rapport sur « L'évaluation et la prévention du risque du tsunami sur les côtes françaises en métropole et outre-mer »²** de notre ancien collègue **Jean-Claude Etienne** et de notre collègue **Roland Courteau** a débouché sur la décision de créer le Centre

¹ Le quatrième bassin, celui du Pacifique, était quant à lui déjà équipé d'un système d'alerte mis en place dès les années 1960 en réponse aux tsunamis dévastateurs liés aux séismes du Chili (1960) et de l'Alaska (1964).

² Rapport de l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) n° 546 (2008-2009) « Les dispositifs d'alerte aux tsunamis en France et dans le monde ».

d'alerte aux tsunamis pour la Méditerranée occidentale et l'Atlantique Nord-Est (Cratanem), à vocation régionale pour la Méditerranée occidentale.

L'objectif du Centre est de **fournir en moins de quinze minutes les premières informations** concernant les séismes potentiellement tsunamigènes. Ce court laps de temps est lié au très faible délai existant entre le moment du tremblement de terre et l'arrivée d'un éventuel tsunami. Les ordres de grandeur de l'arrivée des tsunamis dans cette zone sont estimés de dix à quinze minutes le long des côtes proches de l'épicentre, et de dix minutes jusqu'à un peu plus d'une heure le long des côtes françaises (en fonction de la localisation de l'origine du séisme).

Cette contrainte implique **deux défis particuliers** :

- **développer un système très rapide**, performant et robuste de traitement des données géophysiques en temps réel afin de pouvoir, en quelques minutes, caractériser un séisme et son potentiel tsunamigénique ;

- mettre en place et faire vivre une permanence, c'est-à-dire des experts présents 24h / 24, afin de traiter les événements d'intérêt.

En cas d'alerte tsunami, **des messages seront envoyés aux autorités de protection civile françaises**. Elles déclencheront alors, ou non, une évacuation de la côte (essentiellement les plages et les ports).

(2) Le maintien de la DGSCGC comme partenaire de ce projet

A l'initiative du ministère de l'intérieur et du ministère de l'écologie, **le Commissariat à l'énergie atomique (CEA)**, en partenariat avec le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) et le Centre national de recherche scientifique (CNRS), s'est vu confier la mission de constitution puis d'exploitation du Cratanem.

Une convention cadre, signée le 23 septembre 2009 entre les ministères et les établissements, règle les modalités des contributions respectives au sein du projet. Elle couvre la période de conception et de mise en place du centre d'alerte et des réseaux de mesures associés, jusqu'en 2012, ainsi que les premières années d'exploitation, jusqu'en 2013.

En 2011, des contraintes budgétaires avaient laissé envisager un retrait de la participation de la DGSCGC (alors DSC) à ce programme.

Cependant la catastrophe de Fukushima (*cf. supra*) a clairement démontré la nécessité d'avoir un réseau d'alerte. Aussi **la DGSCGC continue finalement de se positionner comme un partenaire essentiel** du programme Cratanem, y compris sur le plan financier.

Pour l'année 2012, **1,9 million d'euros** sont ouverts à ce titre. Les arbitrages relatifs à la programmation budgétaire pour la période allant de 2013 à 2015 arrêteront les crédits alloués après 2012, notamment pour le fonctionnement du centre.

Pour mémoire, **la DSC avait initialement obtenu une enveloppe de 7 millions d'euros sur cinq ans** pour prendre en charge la moitié du coût de l'investissement et la moitié du coût de fonctionnement, le ministère chargé de l'écologie assurant le reste du financement¹.

Etabli à Bruyères-le-Châtel (Essonne), **le centre national d'alerte aux tsunamis (CENALT) est opérationnel depuis le 1^{er} juillet 2012.**

c) La modernisation du système de l'alerte et de l'information des populations

(1) La vétusté de l'actuel Réseau national d'alerte (RNA)

Ainsi que le souligne le ministère de l'intérieur sur son site internet, « *les événements graves mettant en péril les personnes et **nécessitant leur mise à l'abri** se sont accrus : tempêtes, crues torrentielles, incendies, accidents de transport de matières dangereuses... ou bien encore accidents industriels ou attentats...* ». Tous appellent une réaction immédiate (quitter la zone de danger, se confiner dans un bâtiment...) qui ne se conçoit pas sans l'annonce préalable de la survenue d'un danger.

L'alerte des populations consiste donc à diffuser un signal destiné à avertir des individus d'un danger, imminent ou en train de produire ses effets, susceptible de porter atteinte à leur intégrité physique. Il doit être clairement identifié pour que les personnes concernées prennent toute la mesure du danger. Les messages diffusés visent à informer les populations sur la nature de l'événement et à délivrer des consignes de comportement précises à suivre impérativement.

L'alerte est **une mesure exceptionnelle**, dont l'efficacité repose également sur une connaissance préalable des risques particuliers auxquels les populations s'exposent.

Actuellement, cette alerte s'appuie sur **le Réseau national d'alerte (RNA)**.

Le RNA est constitué d'**environ 3 800 sirènes** reliées par un réseau dont le bon fonctionnement est assuré par France Télécom. Il a pour but d'alerter les populations en cas de danger immédiat. Les sirènes permettent, de jour comme de nuit, d'attirer rapidement l'attention des populations pour les appeler à réagir.

Toutefois, le RNA souffre d'**une vétusté réelle et grandissante** (certaines sirènes ne sont plus en état de marche...). Par ailleurs, son architecture héritée de la seconde guerre mondiale ne permet pas de répondre aux enjeux actuels de protection des populations : sa conception à partir d'une logique de défense aérienne est désormais considérée comme obsolète.

¹ Cf. Sénat, rapport spécial n° 101 (2011-2012) – Tome III – Annexe 28, de notre collègue Claude Haut, alors rapporteur spécial de la mission « Sécurité civile ».

(2) Le système d'alerte et d'information des populations (SAIP)

Le projet de modernisation de l'alerte et de l'information des populations a pour objectif de mettre en place un dispositif d'alerte performant et résistant **en remplacement de l'actuel RNA**.

Inscrit dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, **le SAIP** est conçu pour faire face aux nouvelles préoccupations de protection de la population face aux risques majeurs naturels, technologiques et sanitaires, ainsi qu'aux différentes menaces (notamment terroristes).

Le SAIP a vocation à couvrir l'ensemble des événements de défense et de sécurité civile pour lesquels un comportement spécifique de la population est attendu, grâce à **une double fonction** :

- **une fonction d'alerte**, afin que la population se mette immédiatement à l'abri du danger et se porte à l'écoute de la radio ou de la télévision (action dite « réflexe ») ;

- **une fonction d'information**, pour préciser à la population les consignes de sécurité à suivre en urgence et donner des indications sur l'évolution de l'événement.

Reposant sur **une logique de bassins de risques¹**, le SAIP est un dispositif d'alerte de proximité à base de sirènes mises en réseau (Etat, collectivités territoriales, entreprises soumises à l'élaboration d'un Plan particulier d'intervention). Il est renforcé par d'autres moyens d'alerte comme, par exemple, les automates d'appel, les panneaux à message variable ou les SMS. Il s'appuie également sur un dispositif partenarial élaboré avec les radios et télévisions du service public (Radio-France et France Télévision).

Le nouveau système, tel qu'il a été conçu et **expérimenté en juin 2009 sur quatre bassins de risques et trois départements**, s'appuie sur :

- le déclenchement de plusieurs outils d'alerte et d'information en même temps à partir d'un même point (le centre opérationnel départemental, zonal, ou le COGIC) ;

- l'utilisation du réseau Antares ;

- l'utilisation de moyens d'alerte redondants, en réseau (sirènes, panneaux à messages variables, automates d'appels, partenaires des radios et télévisions de service public et, à un horizon de trois ans, envoi de messages SMS, radio numérique...).

La réalisation du projet est prévue sur sept ans avec un calendrier allant de 2009 à 2016.

¹ Les zones d'alerte sont déterminées sur la base d'une cotation intégrant les critères suivants : la population de la zone, la densité de la population et l'identification des risques. Seules les zones d'alerte dont la cotation est la plus élevée sont retenues, de manière à permettre la connexion de 1 293 sirènes de l'actuel RNA, de 550 sirènes communales et de 987 nouvelles sirènes.

A terme, le SAIP devrait s'appuyer sur un réseau de 5 650 sirènes, dont 2 061 nouvelles implantations, et couvrir **3 886 communes**.

Après les phases d'études et d'expérimentations menées en 2009 et 2010 et le lancement du marché de réalisation en 2011, **7,95 millions d'euros** ont été ouverts pour financer la réalisation de ce nouveau système et le début de son déploiement en 2012.

B. UNE MEILLEURE INTEROPÉRABILITÉ DES SYSTÈMES DE COMMUNICATION : L'ÉPINEUSE QUESTION D'ANTARES

Projet d'envergure, Antares (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours) vise à une meilleure interopérabilité des systèmes de communication de nos forces de sécurité (police, gendarmerie, sécurité civile, services d'aide médicale d'urgence). **Trop longtemps, ces acteurs de la sécurité ont en effet été handicapés par des systèmes ne se « parlant » pas entre eux, ou très mal.** A plusieurs reprises, votre commission des finances a d'ailleurs eu l'occasion de déplorer un tel état de fait, issu d'un manque de coordination initiale¹.

Le défi d'Antares est donc considérable. Si le déploiement de cette infrastructure progresse sur l'ensemble du territoire, il n'est toutefois pas exempt de difficultés. En outre, le coût de fonctionnement de cet investissement important n'est pas sans poser problème. A qui doit en revenir la charge ?

1. Le déploiement d'Antares

a) L'ambition du programme : disposer d'une solution adaptée à l'ensemble des forces concourant à la sécurité civile

Antares a pour but d'offrir un nouveau réseau de radiocommunications, notamment aux sapeurs-pompiers, reposant sur **la technologie numérique**.

Les travaux menés **de 1997 à 2003** ont permis à l'ancienne DSC de définir les grandes lignes de la réforme des transmissions nécessaire aux sapeurs-pompiers.

Les principaux objectifs du programme Antares sont les suivants :

- **éviter aux SDIS la fracture technologique** avec les autres services publics de secours. En effet, la gendarmerie est passée au numérique avec son système Rubis, tandis que la police a fait migrer son système Acropol ;

- **renforcer la capacité opérationnelle** par une plus forte interopérabilité entre SDIS ;

¹ Cf. par exemple, Sénat, rapport spécial n° 111 (2010-2011) – Tome III – Annexe 27, de notre collègue Aymeri de Montesquiou, alors rapporteur spécial de la mission « Sécurité ».

- **améliorer la sécurité des sapeurs-pompiers en intervention** (appel d'urgence, localisation des unités engagées...).

Ces réflexions ont conduit à retenir une solution numérique terrestre, sécurisée, cohérente avec les systèmes équipant les autres services de sécurité (Rubis et Acropol). Cette solution permet également **des applications spécifiques**.

Ainsi, les applications d'Antares répondent aux exigences opérationnelles des sapeurs-pompiers à plusieurs niveaux :

- ce système permet de renforcer l'interopérabilité au plan national et au niveau interdépartemental en mettant à disposition des SDIS **des applications identiques supportées par des solutions techniques portables sur tout le territoire** ;

- **au niveau départemental**, Antares renforce les moyens de commandement et de coordination grâce à la généralisation des « status » et à la connaissance de la situation tactique par la remontée du positionnement des moyens au centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) (contour du feu, par exemple). Ce système contribue également à l'efficacité de l'envoi de secours aux personnels engagés, grâce à la remontée en priorité absolue de l'appel d'urgence. Il permet d'accroître les possibilités de communications directes entre le centre opérationnel et le commandement ;

- **au niveau tactique**, Antares vise à augmenter la performance sur le terrain par des communications individuelles et directes (par exemple, les reports en temps réel de la situation tactique du centre opérationnel ou de la situation des moyens engagés ou en transit) ;

- **dans les engins**, Antares permet, grâce à une configuration modulaire de type radio / équipement informatique / géolocalisation, de fournir des services « de bord » (cartographie opérationnelle, aide à l'itinéraire, applications spécifiques) et des services « communicants » comme la touche d'appel d'urgence, l'envoi de bilans informatisés, l'utilisation de la messagerie ou encore la consultation de base de données ;

- **les terminaux portatifs** Antares sont adaptés aux missions des sapeurs-pompiers (terminaux à sécurité intrinsèque, intégration aux équipements de protection individuelle...).

Un terminal Antares



Source : Sénat

Via Antares, les réseaux départementaux des SDIS deviennent donc **homogènes et interopérables**.

En poursuivant la migration technologique engagée par Rubis puis Acropol, Antares répond à l'objectif assigné par la loi précitée du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile : aboutir à **une solution numérique nationale, adaptée** aux sapeurs-pompiers et au-delà à l'ensemble des services qui concourent à la sécurité civile.

b) Le bilan d'étape contrasté

Le programme Antares est désormais entré dans sa **phase de généralisation** à l'ensemble du territoire.

En 2010, 52,3 % des sapeurs-pompiers étaient équipés de terminaux. En 2011, cette proportion atteignait 65 %. Dans le projet annuel de performances pour 2012 de la mission « Sécurité civile », la DGSCGC indique que **« les perspectives pour 2012 conduisent à un taux de migration de l'ordre de 70 %, conformément au plan de montée en charge du dispositif »**.

L'année 2012 doit marquer une étape importante : l'aboutissement de la migration de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) vers l'infrastructure nationale partagée de télécommunications (INPT) Antares. Cette migration, entamée à la fin de l'année 2009 pour une durée de trois ans, permettra le remplacement du réseau radio analogique utilisé actuellement par la BSPP. Elle facilitera également l'interopérabilité de cette unité, chargée de couvrir Paris et la petite couronne, avec les SDIS de la grande couronne. La loi précitée de finances pour 2012 a ainsi prévu l'ouverture de 1,07 million d'euros pour finaliser cette opération.

Pour autant, **le déploiement d'Antares ne va pas sans heurts**.

Tout d'abord, **l'adaptation de ce système à la flotte aérienne de la sécurité civile** pose problème. Antares s'est révélé impossible à intégrer en l'état actuel aux appareils. Une solution d'attente a été mise en place en ayant recours à des postes portatifs, mais ce dispositif très précaire ne peut être que

temporaire. Une étude technique est actuellement en cours et devrait aboutir, selon Jean-Paul Kihl¹, d'ici à la fin de l'année 2012. Cette adaptation nécessitera l'ouverture de 1,5 million d'euros supplémentaires en mesures nouvelles dans le prochain budget quadriennal de la mission « Sécurité civile ».

Votre rapporteur spécial déplore ce manque d'anticipation particulièrement préjudiciable à l'efficacité des pilotes de la sécurité civile et de leurs appareils. Il souhaite que la solution en cours de conception puisse être mise en œuvre dans les meilleurs délais.

Par ailleurs, pour être opérationnel, Antares nécessite **le recours à des relais et des « points hauts »**. Or, dans certains départements, cette mise en place pose manifestement problème. Ainsi, dans l'Aveyron, des pourparlers sont encore en cours entre le conseil général et la DGSCGC pour couvrir des « zones encore blanches ». Ces difficultés techniques sont à l'origine de retards dans l'installation d'Antares sur certaines parties du territoire et, donc, d'une moindre efficacité des SDIS.

Enfin, **le coût d'investissement** conséquent dans un département pour le déploiement d'Antares représente un frein non négligeable. La relative modestie des crédits alloués à cette opération par le FAI (*cf. supra*) a en effet pour conséquence de faire reposer la charge du financement en grande partie sur le conseil général. Dès lors, se pose à nouveau la question de la répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales. Celles-ci comprennent souvent difficilement qu'elles soient mises à contribution pour un système conçu et décidé sans qu'elles aient eu véritablement prise sur la décision. Antares est alors parfois perçu comme une nouvelle dépense rendue quasi obligatoire par l'Etat. Cet état de fait est d'autant plus mal vécu que, comme votre rapporteur spécial le développera *infra*, l'investissement initial dans Antares se double ensuite d'un coût de fonctionnement également à la charge du département.

2. Les enjeux financiers

a) Le budget d'investissement élevé : 145,7 millions d'euros pour la mission « Sécurité civile »

L'effort total d'investissement dans Antares s'élève à **145,7 millions d'euros** pour la mission « Sécurité civile ». Le tableau ci-dessous rend compte de la ventilation de ce coût de déploiement.

¹ *Audition du 26 avril 2012.*

Le coût du déploiement d'Antares pour la mission « Sécurité civile »

(en millions d'euros)

Déploiement d'Antares dans les SDIS	131,6	
dont marché de conception (achevé en 2010)	Dépenses d'investissement	28,4
dont fournitures (crédit-bail) sur la période 2008-2016	Dépenses d'investissement	61,3
dont part du FAI consacrée à Antares depuis 2007	Dépenses d'intervention	41,9
Déploiement d'Antares à la BSPP (sur 2009-2012)	14,1	
dont infrastructures (2009-2012)	Dépenses d'investissement	11,6
dont terminaux (achevé en 2010)	Dépenses d'investissement	1,8
dont salle de commandement (achevée en 2010)	Dépenses d'investissement	0,7
Total		145,7

Source : DGSCGC

Hors la BSPP, le coût d'investissement représente encore **131,6 millions d'euros pour le déploiement d'Antares au sein des SDIS.**

Comptabilisé en tant que dépense d'intervention (titre 6) au niveau de la mission « Sécurité civile »¹, le financement issu du FAI s'interprète toutefois économiquement comme une aide à l'investissement. Cette aide représente **41,9 millions d'euros**, soit 28,8 % de l'effort total.

Depuis 2007, **une fraction du FAI** concourt spécifiquement au financement du programme Antares². Ce concours a été de 7,5 millions d'euros en 2009, de 4,6 millions d'euros en 2010 et de 11,55 millions d'euros en 2011. Il sera de 12,16 millions d'euros en 2012.

Pour l'Etat, la commande publique relative à ce programme s'appuie sur **deux marchés** dits « industriels » de conception et de déploiement. L'un d'eux est associé à un marché de crédit-bail permettant le lissage financier de l'opération sur neuf ans (61,3 millions d'euros). Ces marchés ont été notifiés par le ministère de l'intérieur à la fin de l'année 2007.

Ces deux marchés ne couvrent cependant pas la totalité des besoins liés au déploiement d'Antares. Pour s'équiper, **les SDIS doivent en effet également passer eux-mêmes des marchés.** Selon Jean-Paul Kihl, ce dualisme des procédures s'explique par le fait que l'existence d'un marché national ne pouvait pas prétendre à répondre à tous les particularismes des services départementaux.

¹ Du point de vue de la LOLF, il s'agit en effet d'un transfert de crédits de l'Etat vers les collectivités territoriales.

² En application de la circulaire du 5 février 2007 (cf. supra).

Le résultat en est toutefois fâcheux. Livrés à eux-mêmes, les SDIS n'ont pas la même capacité de négociation que l'Etat. Ils ne disposent pas non plus de la même expertise d'achat selon les départements. Au final, à **prestation équivalente, le coût d'équipement pour Antares varie très fortement d'un SDIS à l'autre sur ces marchés complémentaires.** Catherine de Kersauson de Pennendreff, présidente de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, présidente de la formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes ayant rédigé le rapport précité sur les SDIS, a évalué cet écart de coût dans une fourchette « *de un à trois* »¹.

Votre rapporteur spécial estime que le montage des cahiers des charges des marchés nationaux aurait gagné à être réalisé en concertation plus étroite entre la DGSCGC et les SDIS. Il aurait pu en résulter des économies substantielles pour les services départementaux ainsi qu'une simplification des procédures au niveau départemental.

Pour l'avenir, la DGSCGC devra assurer un pilotage plus étroitement coordonné de ce type de marchés. Son rôle en matière d'incitation à la mutualisation des moyens n'en sera que mieux conforté.

b) Le coût caché de cette infrastructure : le fonctionnement à la charge des SDIS

Une fois un investissement réalisé, encore faut-il pouvoir en assurer le fonctionnement. A cet égard, Antares constitue **un cas d'école**. Lourde dans son financement initial (145,7 millions d'euros), cette infrastructure est également coûteuse dans son fonctionnement courant.

Le coût de fonctionnement de l'INPT est estimé à **54,9 millions d'euros**². Il est toutefois probable que cette évaluation doive être révisée, à la hausse ou à la baisse, au fil du temps. Antares n'a en effet pas encore atteint son régime de croisière et le recul manque pour chiffrer précisément son coût.

Reste qu'actuellement cette estimation est retenue pour base de calcul et que, en application du décret n° 2006-106 du 3 février 2006 relatif à l'interopérabilité des réseaux de communication radioélectriques des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile, modifié par le décret n° 2011-508 du 10 mai 2011, un tiers de ce montant de 54,9 millions d'euros est à la charge de la mission « Sécurité civile », soit **18,3 millions d'euros**³. Le décret précité prévoit en effet la participation des services utilisateurs au fonctionnement, à la maintenance, au renouvellement et aux évolutions de l'INPT.

En application de l'arrêté NOR : IOCG1117664A du 10 mai 2011 portant répartition des contributions financières des services utilisateurs de

¹ Audition du 26 mars 2012.

² Source : DGSCGC.

³ Le restant est financé par d'autres programmes budgétaires.

l'INPT, une fraction de cette quote-part, à la charge du programme 128 « Coordination des moyens de secours » de la mission « Sécurité civile », doit elle-même être prise en charge par les SDIS et le bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM), dans une limite de **12 millions d'euros**. La BSPP supporte, pour sa part, une dépense de 0,9 million d'euros, tandis que le ministère en charge de la santé contribue à hauteur de 0,6 million d'euros.

Le tableau ci-dessous présente la ventilation de la charge entre les départements. Cette charge est **fonction de la population** entrant dans le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Le montant de la contribution des SDIS et du BMPM au fonctionnement d'Antares en 2011

Département	Population entrant dans le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF)	Montant de la contribution (en euros)
Ain	591 263	121 884,50
Aisne	547 724	112 909,26
Allier	358 038	73 806,89
Hautes-Alpes	186 234	38 390,76
Ardennes	290 008	59 783,01
Ariège	173 347	35 734,20
Aude	407 137	83 928,29
BM-PM	866 864	178 697,61
Calvados	743 879	153 345,16
Cantal	168 648	34 765,54
Charente-Maritime	699 790	144 256,54
Côte-d'Or	534 051	110 090,67
Côtes-d'Armor	628 334	129 526,41
Dordogne	441 272	90 964,96
Doubs	532 066	109 681,48
Drôme	492 832	101 593,68
Eure-et-Loir	436 497	89 980,63
Gard	737 637	152 058,42
Haute-Garonne	1 224 791	252 481,62
Gers	192 769	39 737,91

Département	Population entrant dans le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF)	Montant de la contribution (en euros)
Gironde	1 472 078	303 458,01
Indre	246 811	50 878,26
Isère	1 229 260	253 402,87
Jura	274 214	56 527,19
Landes	418 430	86 256,25
Lot-et-Garonne	333 622	68 773,71
Haute-Marne	194 801	40 156,79
Meurthe-et-Moselle	732 379	150 974,52
Meuse	199 004	41 023,20
Nord	2 578 330	531 503,68
Oise	806 925	166 341,63
Pas-de-Calais	1 501 399	309 502,31
Puy-de-Dôme	663 139	136 701,21
Pyrénées-Atlantiques	688 546	141 938,67
Hautes-Pyrénées	259 275	53 447,63
Bas-Rhin	1 096 234	225 980,54
Haut-Rhin	750 962	154 805,27
Rhône	1 694 703	349 350,51
Sarthe	571 676	117 846,78
Savoie	520 841	107 367,52
Haute-Savoie	811 592	167 303,70
Seine-Maritime	1 265 468	260 866,88
Seine-et-Marne	1 307 628	269 557,85
Somme	588 908	121 399,03
Tarn	384 035	79 165,98
Tarn-et-Garonne	238 664	49 198,82
Var	1 166 296	240 423,31
Vaucluse	557 344	114 892,35
Vosges	398 225	82 091,14
Val-d'Oise	1 165 415	240 241,69

Département	Population entrant dans le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF)	Montant de la contribution (en euros)
Total de la population DGF métropolitaine hors départements 75, 92, 93 et 94	58 212 127	12 000 000,00
Total de la population entrant dans le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement des départements utilisant l'INPT	34 369 385	7 084 994,85

Source : annexe de l'arrêté NOR : IOCG1117664A du 10 mai 2011 relatif au montant des contributions financières des services d'incendie et de secours au fonctionnement de l'infrastructure nationale partageable des transmissions pour l'année 2011

Au total, en 2011, les SDIS ayant déjà l'usage opérationnel d'Antares devaient donc assumer **6,9 millions d'euros au titre du fonctionnement d'Antares, soit 37,7 % du montant total du fonctionnement à la charge de la mission « Sécurité civile »** (18,3 millions d'euros).

Le règlement de cette contribution par les SDIS et, *in fine*, par les départements n'est pas sans susciter **des tensions** pour les raisons évoquées *supra*. Au point que l'Etat prend désormais les devants pour parer les moindres recettes qui peuvent en découler.

Ainsi, en 2011 et afin de permettre de pallier une éventuelle défaillance des SDIS contributeurs, **l'équivalent du montant de la contribution due par les SDIS (soit 7,1 millions d'euros) a été gelé par la DGSCGC au sein du FAI dans l'attente du versement par les SDIS de ladite contribution¹**. Par instruction du 28 juin 2011, une première répartition du FAI pour un montant de 6 millions d'euros a été effectuée entre les zones de défense (après réserve de 3,8 millions d'euros au titre du préciput national), une seconde délégation devant être effectuée aussitôt que les SDIS se sont acquittés de leur participation aux frais de fonctionnement de l'INPT.

Au total, comme il a été rappelé *supra*, les subventions versées par le FAI en 2011 n'ont finalement été que de **12,6 millions d'euros**, pour une autorisation initiale de 21,36 millions d'euros. Ce faible taux de consommation des crédits (59 %) s'explique en partie par la décision de la DGSCGC de geler ces crédits dans l'attente du versement par les SDIS de leur contribution.

¹ Une autre solution pour recouvrer ces contributions aurait pu être, comme l'indique la Cour des comptes dans son « Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes - Exercice 2011 - Sécurité civile » (mai 2012), d'engager des procédures de mandatement d'office. De telles procédures auraient toutefois pu être perçues comme assez « brutales » par les SDIS et les départements.

Dans la mesure où le coût de fonctionnement d'Antares repose donc pour une part significative sur les SDIS et les départements, votre rapporteur spécial sera attentif à l'évolution de ce coût lors des prochains exercices.

Pour conclure sur Antares, **votre rapporteur spécial rappelle qu'un investissement en sécurité civile doit être apprécié en amont non seulement eu égard à son intérêt opérationnel (plus grande efficacité dans les interventions, amélioration de la sécurité des personnels...), mais aussi en fonction de son coût de fonctionnement anticipé.** Ce second critère n'a probablement pas été totalement pris en compte s'agissant de l'INPT.

C. UNE MODERNISATION DES MOYENS AÉRIENS EN ATTENTE DE FINANCEMENT

Les aéronefs de la sécurité civile sont constitués en **deux flottes distinctes, l'une d'avions, l'autre d'hélicoptères.** Chacune de ces flottes participe à une action dans le cadre du programme 161 « Intervention des services opérationnels » de la mission « Sécurité civile ».

Actuellement composée de trente neuf appareils¹ répartis sur vingt deux bases², la flotte d'hélicoptères a vocation à intervenir prioritairement sur des missions de **secours à personne.** Elle doit s'enrichir de quatre nouveaux appareils. D'une part, une opération de cofinancement de l'achat de deux nouveaux hélicoptères de type Dauphin est prévue pour couvrir la Polynésie française³. D'autre part, la LOPPSI 2 a prévu le financement d'une nouvelle base d'hélicoptères en Martinique ainsi que l'acquisition de deux hélicoptères de type EC 145. Située sur l'aéroport du Lamentin, la base devrait être achevée en 2012. Les deux hélicoptères sont, quant à eux, d'ores et déjà livrés pour 8,7 millions d'euros chacun. Toutefois, la flotte d'hélicoptères ne présente pas d'enjeux comparables à ceux auxquels est actuellement confrontée la flotte d'avions.

Pour les avions de la sécurité civile, l'heure des choix ne peut en effet plus être différée. Vieillissante (notamment dans sa composante « Trackers »), cette flotte doit être renouvelée. Les contours de ce renouvellement doivent faire l'objet de décisions rapides, qui renvoient non seulement au coût de financement de cette opération mais aussi à la doctrine même d'emploi des forces aériennes. Dans le même temps, la question du devenir de la base historique de Marignane se pose. Au final, des

¹ Cette flotte comprend trente cinq EC 145 et quatre Ecureuils.

² Vingt-et-une bases sur le territoire métropolitain et, depuis 2003, une base en Guadeloupe (aéroport de Pointe-à-Pitre) dotée d'un EC 145.

³ Le retrait de deux Super Puma mis en œuvre en Polynésie française a conduit le ministère de la défense à acquérir et à mettre en œuvre deux nouveaux hélicoptères de type Dauphin et à maintenir un dispositif intermédiaire dans l'attente de ces nouveaux appareils. La loi précitée de finances pour 2012 prévoit la quote-part attribuée à la DGSCGC pour le financement de cette opération, soit 1,1 million d'euros en AE et 2,8 millions d'euros en CP.

investissements lourds de conséquences pour l'avenir vont devoir être réalisés très prochainement.

1. Le renouvellement inéluctable de la flotte d'avions

a) La maintenance : une dépense de fonctionnement lourde mais permettant de rallonger le cycle de vie des appareils

La flotte d'avions de la sécurité civile est composée de **douze Canadair, neuf Tracker, trois Beech et deux Dash 8**. Elle occupe une place essentielle dans le dispositif de **lutte contre les feux de forêts**. Elle permet également d'assurer des transports de personnels et des vols logistiques.

La maintenance représente le premier coût dans le budget consacré à ces moyens aériens. Il est retracé dans l'action n° 1 « *Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts* » du programme 161 « Intervention des services opérationnels ». Pour 2012, **34,6 millions d'euros** ont ainsi été ouverts à ce titre, soit 60 % du total des CP de l'action précitée.

Cette dépense varie peu selon les types d'appareils.

Les trois **Beech** constituent la flotte d'**avions légers**, principalement utilisée pour deux types de missions : l'aide au commandement sur feux de forêts pour des missions d'investigation et de coordination (67 % des missions) et le transport au profit de différents services du ministère de l'intérieur (15,5 % des missions).

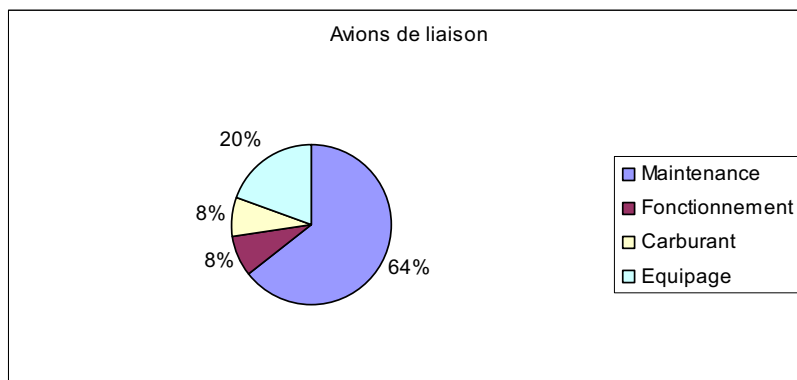
Le Beech 200



Source : DGSCGC

Son coût de maintenance représente **64 % de son coût d'heure de vol** qui s'élève à 3 648 euros / heure.

La décomposition du coût d'heure de vol du Beech



Source : DGSCGC

Les neuf **Trackers** remplissent une mission de « **guet aérien armé retardant** » (**GAAR**) avec pour objectifs de détecter les départs de feux le plus tôt possible et d'intervenir en moins de dix minutes lorsqu'un feu naissant

est détecté afin d'en empêcher le développement. Le GAAR est confié à un ou deux appareils qui surveillent et interviennent dans leur zone de responsabilité pendant une durée de deux heures trente. Le nombre de feux traités en moyenne par le GAAR est de 61 % des feux traités par la base aérienne de la sécurité civile (BASC) de Marignane. En 2011, sur les 3 126 heures feu effectuées par les avions de la BASC, 829 heures ont été consacrées au GAAR.

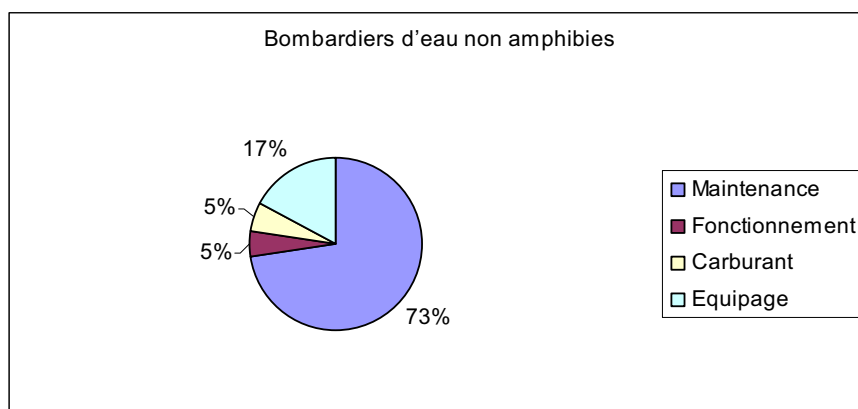
Le Tracker



Source : DGSCGC

L'heure de vol de cet appareil revient à 6 182 euros et la maintenance représente **73 %** de ce coût total.

La décomposition du coût d'heure de vol du Tracker



Source : DGSCGC

Les douze **Canadairs** interviennent en **attaque directe des feux établis** (par des largages d'eau ou de produit retardant). Ils remplissent également des missions de GAAR et sont utilisées pour la pose de lignes d'appui retardant. Ces appareils opèrent généralement en noria de quatre ou huit appareils. Le nombre de feux traités aujourd'hui par les Canadairs est d'environ 30 % à 40 %, mais il s'agit systématiquement d'incendies majeurs à fort enjeu. En 2011, sur les 3 126 heures feu effectuées par les avions de la BASC, 1 455 heures ont été effectuées par les Canadairs.

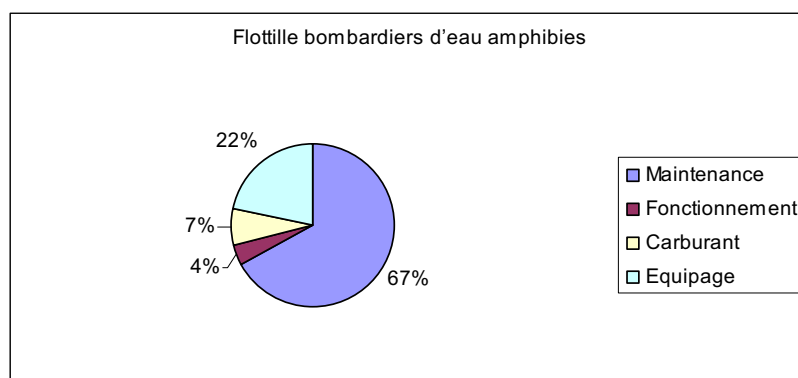
Le Canadair CL145



Source : DGSCGC

Dans son coût d'heure de vol (7 808 euros), la maintenance correspond à une charge de **67 %**.

La décomposition du coût d'heure de vol du Canadair



Source : DGSCGC

Les missions du **Dash 8** renvoient à la pose de lignes de retardant sur les feux établis ainsi qu'à une action de coordination du GAAR. Cet avion opère généralement seul ou de manière combinée avec les Trackers pour le GAAR et les Canadairs pour la lutte contre les feux de forêts. Le nombre de

feux traités aujourd'hui par les Dashes 8 est d'environ 30 % à 40 % et, comme les Canadair, il s'agit d'incendies majeurs à fort enjeu. En 2011, sur les 3 126 heures feu effectuées par les avions de la BASC, 392 heures ont été effectuées par les Dash 8.

Le Dash 8 remplit également des missions de transport afin de projeter des détachements pour des missions de sécurité civile : **sa capacité de transport est de 64 hommes ou de 9 tonnes de matériels.**

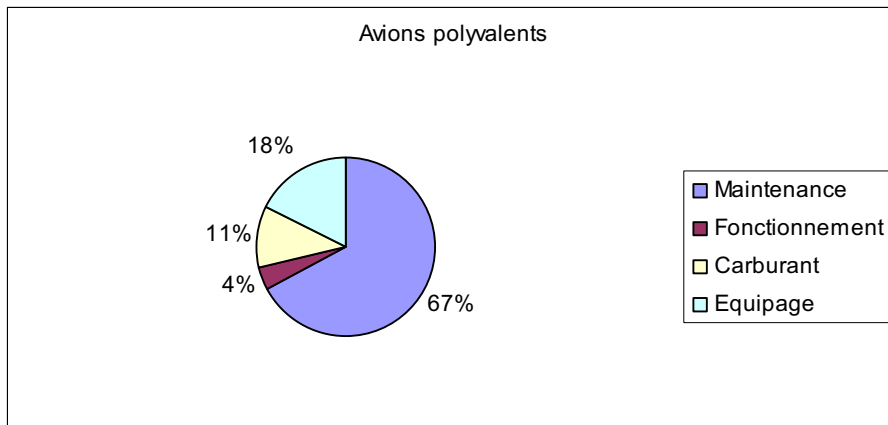
Le Dash 8



Source : DGSCGC

Pour un coût d'heure de vol de 7 392 euros, la maintenance du Dash représente **67 %**.

La décomposition du coût d'heure de vol du Dash 8



Source : DGSCGC

Bien que constituant un coût élevé, la maintenance des avions de la sécurité civile correspond à une triple nécessité. Tout d'abord, il s'agit d'assurer la disponibilité des appareils¹. Ensuite, du bon entretien des aéronefs dépend également la sécurité des équipages. Enfin, **une bonne maintenance permet de prolonger autant que possible le cycle de vie des engins.**

Le coût élevé de cette maintenance est lié aux caractéristiques structurelles de la flotte de sécurité civile. En effet, ces avions, qui volent peu en moyenne, sont soumis à des conditions d'exercice particulièrement « extrêmes » et subissent une corrosion importante, notamment lors de la phase de récupération de l'eau pour les Canadiens.

En 2006, une mission d'audit commandée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie² avait formulé deux recommandations afin de réduire la dépense liée à la maintenance des appareils :

- la première consistait à **améliorer les contrats au moment de la passation des marchés**, notamment en **augmentant leur durée** (c'est-à-dire la passer de quatre ans à dix ans) et en réalisant une publicité plus large afin d'attirer les prestataires ;

- la seconde appelait à **jouer sur la disponibilité imposée à la flotte durant les saisons « feux » et « hors feux »**. Les contrats d'alors imposaient en effet une disponibilité de 80 % le matin et de 95 % l'après-midi durant la saison des feux, et de respectivement 40 % et 60 % hors de cette saison.

¹ En juillet 2012, la BASC a connu une grève des pilotes, la précédente remontant à 1988. Les pilotes protestaient notamment contre le manque de moyens affectés à la maintenance de leurs avions. L'intersyndicale soulignait que trois Canadiens, sur les douze que compte la base, étaient en cours de maintenance, une « situation jamais rencontrée jusque-là ».

² Mission d'audit et de modernisation du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « La maintenance des aéronefs de la sécurité civile » (avril 2006).

La mission jugeait ces niveaux trop élevés par rapport à la réalité de l'utilisation de la flotte, pendant la saison des feux (avec sept jours d'utilisation du potentiel de 95 % en trois ans) et hors saison : « *il est enfin difficile de comprendre pourquoi, hors saison feu, alors que les bombardiers d'eau volent en moyenne moins de 10 minutes par jour entre octobre et janvier, il est exigé des industriels une disponibilité de 4 à 6 appareils Trackers et autant de Canadairs. Cette exigence est disproportionnée avec le besoin réel* ».

Dans la continuité de ces préconisations, la DSC a revu ses marchés de maintenance lors d'une nouvelle passation en 2008. Elle ainsi opté pour **un allongement de la durée des contrats** qui sont passés de quatre ans à douze ans. En outre, **une meilleure optimisation de l'allotissement** des marchés a également permis de trouver de nouvelles sources d'économies.

Aujourd'hui, **les contrats de maintenance** sont ainsi détenus par Sabena Technics pour les Canadairs, les Trackers et les Beechs, Cascade Aerospace pour les Dashes et Standard Aero pour les moteurs¹.

Les économies dégagées apparaissent **relativement modestes** au regard des montants engagés. En 2005, soit avant la passation des nouveaux marchés, la dépense s'élevait pour mémoire à 30 millions d'euros (66 % des charges de la BASC)². En 2010, ce poste représentait 34,9 millions d'euros et, en 2012, cette charge s'élève à 34,6 millions d'euros. Ainsi, paradoxalement, la dépense a cru entre 2005 et 2012 alors même que les nouveaux marchés ont été passés. L'analyse doit toutefois tenir compte non seulement de l'inflation mais aussi, et surtout, de l'effet de vieillissement de la flotte. Certains appareils arrivant en fin de vie requièrent un surcroît d'entretien du fait de la multiplication des avaries. La comparaison la plus pertinente réside donc dans le rapprochement des montants *post* passation des marchés. A cet égard, on constate un recul de 0,3 million d'euros de la dépense entre 2010 et 2012 (soit une baisse de 0,9 %), les nouveaux marchés faisant sentir leur effet.

La modestie des économies dégagées contraste néanmoins singulièrement avec les besoins budgétaires annoncés en matière de maintenance des appareils. Alors que l'enveloppe budgétaire prévue pour 2012 s'élève déjà à 34,6 millions d'euros, le besoin avéré pour assurer le maintien en condition opérationnelle (c'est-à-dire pour couvrir les besoins « vitaux » tels que les modifications obligatoires ou les visites d'entretien, par exemple) des avions de la BASC serait de **41,5 millions d'euros**, selon les informations communiquées par Marc Croizer, chef de la BASC, lors de son audition par votre rapporteur spécial³.

¹ Les moteurs de l'ensemble des appareils de la flotte d'avions de la sécurité civile sont tous du même type, ce qui permet un allotissement global et financièrement plus intéressant.

² Sénat, rapport d'information n° 452 (2005-2006) « La flotte aérienne de la sécurité civile » de notre collègue Claude Haut, alors rapporteur spécial de la mission « Sécurité civile ».

³ Audition du 4 avril 2012.

Considérant que le maintien en condition opérationnelle des avions de la sécurité civile représente une priorité, votre rapporteur spécial sera attentif tant à la juste couverture des coûts de maintenance qu'à leur maîtrise lors de l'examen du prochain projet de loi de finances.

b) L'heure des choix stratégiques

L'avenir de la flotte aérienne de la sécurité civile se pose aujourd'hui avec une extrême acuité. A la demande de Claude Guéant, alors ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités locales et de l'immigration, un groupe de travail a été constitué en septembre 2011 afin de préciser les besoins, de cerner les enjeux et d'envisager les scénarios possibles de renouvellement de cette flotte¹.

Les conclusions de ce groupe de travail² permet de formaliser une urgence dont la DGSCGC était d'ailleurs consciente depuis plusieurs années. Elles soulignent que *« c'est pour [les Trackers] que se pose prioritairement la question du renouvellement (...). Le calendrier de retrait de service des Trackers S2F s'échelonne entre 2016 et 2020 et dépend, en partie, de l'activité opérationnelle des prochaines saisons (...) »*. Un calendrier des besoins de renouvellement accompagne ce diagnostic liminaire.

La « limite de vie » des appareils de la sécurité civile

Type d'appareil	Limite de vie
Tracker S2F	2016 / 2020
Canadair CL 145	2025 / 2033
Dash 8	2033 / 2034
Beech 200	Indéterminée

Source : d'après le rapport précité sur « L'avenir de la flotte aérienne de la sécurité civile » (mars 2012)

¹ Lettre de mission du 8 septembre 2011.

² Rapport du préfet de région Christian Lavernée sur « L'avenir de la flotte aérienne de la sécurité civile » (mars 2012).

Ce calendrier présente une estimation des différentes « limites de vie » **en fonction de l'intensité à venir de l'activité** des missions de lutte contre les feux de forêts¹.

Afin de bâtir différents scénarios de renouvellement de la flotte, le rapport précité retient **plusieurs hypothèses** majeures :

- le bien fondé du principe de **l'attaque des feux naissants**. Représentant l'une des caractéristiques du modèle français de lutte contre les feux de forêts et l'un de ses meilleurs gages d'efficacité, ce principe correspond à la détection rapide des départs d'incendie et à l'intervention dans les dix minutes suivantes sur les foyers (qui sont alors encore très souvent maîtrisables). Pour les moyens aériens, il se traduit par le prépositionnement des aéronefs bombardiers d'eau au plus près des zones de risques dans le cadre de détachements soit saisonniers (à Ajaccio, à Carcassonne, à Bastia et à Bordeaux-Mérignac), soit ponctuels (pour des périodes de courte durée, hors période estivale). Il requière des missions de « guet aérien armé » (GAAR) effectuées par les moyens aériens de la sécurité civile² ;

- **le changement climatique** à l'horizon 2030-2050, avec pour conséquence l'extension des zones sensibles aux incendies (à terme la moitié des landes et des forêts pourrait être concernée par un niveau élevé de l'aléa « feux », et la zone de risque remonterait jusqu'à la région Centre) et l'allongement de la saison des feux ;

- l'accroissement des besoins en **Nouvelle Calédonie**³ et à **La Réunion**⁴ ;

- la recherche de **la polyvalence** des appareils ;

¹ Par exemple, pour les Canadairs CL 145, le rapport indique que « l'activité aérienne est en moyenne d'environ 260 heures de vol par avion et par an. La flotte sera âgée d'environ 35 ans lorsque devra intervenir la prochaine échéance majeure (10 053 heures de vol : remplacement ou révision approfondie d'organes essentiels, mécanismes et commandes de vol, ferrures d'emplanture des voilures, stabilisateurs...) dont le coût pourrait se révéler prohibitif en raison de l'état des aéronefs. L'échéance interviendra pour le premier appareil en 2030, en 2031 pour les sept suivants, en 2032 pour le huitième, 2033 pour le neuvième, au-delà de 2040 pour les trois derniers. **En cas d'activité forte (350 heures de vol par an) l'échéance interviendra pour le premier appareil en 2025**, en 2026 pour les sept suivants, en 2027 pour le huitième, 2028 pour le neuvième, au-delà de 2033 pour les trois derniers ».

² Le guet aérien est dit « armé » car les bombardiers qui y participent sont chargés de leur cargaison d'eau (Canadair) ou de produit retardant (Tracker et Dash).

³ Depuis 2005, la sécurité civile participe à la coordination en Nouvelle Calédonie du dispositif de lutte contre les incendies de végétation. Mais jusqu'à présent l'éloignement de ce territoire n'a pas permis d'y mettre en place des moyens aériens nationaux de renfort. Le gouvernement du territoire, avec les provinces, loue donc quatre hélicoptères bombardiers d'eau.

⁴ En 2010, le ministère de l'intérieur a engagé à La Réunion un Dash pendant une semaine. En 2011, l'engagement d'un ou deux Dashes a duré deux mois. Afin de maximiser l'efficacité du dispositif, le rapport précité relève qu'« il conviendrait d'étudier un prépositionnement des appareils dans l'île, pendant la période de risques – ce qui peut poser des problèmes de capacité de la flotte de la sécurité civile, la période de risques à La Réunion débutant en octobre, dans le prolongement immédiat de la campagne feux de forêts en métropole ».

- **la coordination avec les moyens aériens locaux mis en œuvre pas les SDIS.** En effet, depuis 1994, les SDIS (et dans certains cas les départements ou les régions) louent des appareils « hélicoptères bombardiers d'eau » (HBE)¹. Ces hélicoptères étaient, en 2011, au nombre de vingt huit et représentaient une capacité de largage instantanée de 29 000 litres, soit l'équivalent de l'ensemble de la composante « Tracker » des moyens nationaux.

c) Les scénarios envisagés : un besoin de financement variant de 60 millions d'euros à 160 millions d'euros

Partant de ces hypothèses, le rapport précité identifie **deux grands types de scénarios** en vue du renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile.

Une première approche se fonde sur des « **appareils connus (pour l'essentiel), efficaces, mais coûteux et dont les conditions d'acquisition apparaissent peu flexibles** ».

Cette solution repose sur l'adjonction d'un nombre limité d'appareils relativement chers à l'unité : **l'acquisition de Dashs et de Canadairs supplémentaires ou le renouvellement des Trackers actuels par des Trackers « Dyncorp »**.

Le coût de ce scénario est évalué par le groupe de travail précité à environ **160 millions d'euros**.

Outre son coût élevé, cette piste présente toutefois certaines limites. Le nombre réduit de modules opérationnels qui en résulterait conduirait à **un risque réel de saturation des moyens aériens** en cas de départs multiples d'incendie au même moment. Par ailleurs, la solution fondée sur le recours à des Trackers « Dyncorp » se heurte actuellement à **une absence de visibilité et de garantie quant à la fiabilité** technique de ces appareils, ceux-ci étant fabriqués à partir de cellules de Trackers datant des années 1960.

La seconde approche envisagée s'articule autour de l'introduction dans la flotte de la sécurité civile d'un nouvel appareil, **l'Air Tractor**. Monomoteur à vocation agricole initialement, cet avion est un peu moins rapide que le Tracker et dispose d'une capacité d'emport légèrement inférieure (- 10 %). Il est toutefois aujourd'hui couramment utilisé dans le domaine de la lutte contre les feux de forêts aux Etats-Unis, au Canada, en Australie, en Italie et en Espagne, notamment.

¹ Entre 1986 et 1994, ces appareils étaient loués par l'Etat.

L'Air Tractor



Source : DGSCGC

Le coût d'acquisition d'une flotte d'Air Tractors est estimé par le groupe de travail dans une fourchette **de 60 millions d'euros à 80 millions d'euros**. Le rapport précité précise par ailleurs qu'« *en première analyse, son coût d'usage devrait être moins élevé que celui de la flotte actuelle* ».

L'emploi de l'Air Tractor peut cependant être pénalisé du fait du **comportement de cet appareil au vent** et de son taux de montée dans le relief. C'est la raison pour laquelle **une campagne d'essais** de cet appareil est en cours afin de tester sa tenue au sol et en vol en cas de vent violent (Mistral), de travers ou turbulent, ainsi que ses qualités de largage.

Votre rapporteur spécial présente en annexe un détail de l'évaluation des deux grands types de scénarios envisagés, avec leurs différentes variantes. Sans préjuger de la solution technique qui sera finalement retenue, il souhaite toutefois insister à ce stade sur **deux points majeurs** :

- d'une part, **la nécessité de ne plus différer le choix** : laissée longtemps en instance, la question du remplacement des Trackers ne peut plus être repoussée. La fin de cycle de ces appareils débutera en effet en 2016 et le calendrier est désormais contraint pour procéder à la passation des nouveaux marchés¹ ;

- d'autre part, **l'impératif de prévoir les crédits en vue de ce renouvellement dans la prochaine programmation budgétaire**. Dans un contexte budgétaire très tendu, il n'est pas inutile de rappeler les coûts d'acquisition de quelques avions actuellement disponibles sur le marché :

¹ Lors de son audition par votre rapporteur spécial, Marc Croizer, chef de la BASC, a indiqué que l'achat d'un avion prend en moyenne deux ans et que la décision concernant le renouvellement des Trackers doit donc être prise au plus tard en 2013.

30 millions d'euros pour un Canadair, 25 millions d'euros pour un Dash et 3 millions d'euros pour un Air Tractor¹...

d) Les conditions de succès de l'opération : aller au-delà du volet « technique » stricto sensu

L'opération de renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile doit certes tenir compte des données techniques des appareils et de la bonne intégration de la solution retenue dans le dispositif stratégique existant en matière de lutte contre les feux de forêts. A cet égard, votre rapporteur spécial fait pleinement confiance à l'expertise de la DGSCGC et de ses pilotes pour identifier le scénario qui donnera le mieux satisfaction. Mais **le volet technique de cet investissement ne doit pas occulter l'environnement institutionnel, financier et technologique dans lequel il s'inscrit.**

Du point de vue institutionnel, le renouvellement de la flotte doit tout d'abord s'opérer en **concertation avec les acteurs locaux** de la lutte contre les feux de forêts. En ce sens, votre rapporteur spécial insiste sur l'organisation, en amont du choix définitif, d'une conférence avec les collectivités territoriales (départements et communes) et leurs établissements (SDIS) impliqués dans cette lutte pour clarifier et coordonner les recours aux moyens aériens. L'introduction d'un nouvel appareil au sein de la flotte de la sécurité civile (l'Air Tractor) nécessiterait en particulier probablement de repenser les dispositifs au sol et notamment la localisation des pélicandromes². Votre rapporteur spécial rejoint d'ailleurs sur ce terrain les recommandations du groupe de travail précité pointant le besoin de préciser le partage entre les moyens nationaux et les moyens locaux en matière aérienne, d'assurer leur complémentarité optimale et d'étudier le nouveau dispositif territorial induit par l'achat d'Air Tractors³.

Toujours du point de vue institutionnel, le renouvellement de la flotte de la sécurité civile pourrait être **une opportunité à saisir pour repenser l'organisation des moyens aériens à l'échelle de l'Union européenne (UE) et d'optimiser les décisions d'investissement entre les pays du sud de l'Europe**, en particulier.

Déjà, des renforts transfrontaliers sont assez fréquemment organisés, la sécurité civile française étant intervenue au Portugal (deux opérations), en Grèce (six opérations) et en Italie (quatre opérations) au cours des cinq dernières années. En 2009, la Commission européenne a en outre expérimenté la définition et la mise en œuvre d'**un module aérien spécifique**, composé de

¹ Estimations fournies par le rapport précité sur « L'avenir de la flotte aérienne de la sécurité civile » (mars 2012).

² Votre rapporteur spécial reviendra infra pour des développements plus précis sur les pélicandromes.

³ Le rapport du groupe de travail met en évidence que « la vitesse de l'Air Tractor nécessitera (...) au moins de préserver la densité actuelle du réseau des pélicandromes, et plus vraisemblablement de pouvoir compter sur des bases déportées dont l'implantation devra être réexaminée, afin de garantir l'efficacité optimale de ces appareils ».

deux Canadiens CL 125¹. Ce module avait vocation à intervenir au profit de l'ensemble des pays membres au départ de Bastia. Il est cependant resté sans lendemain du fait de la relative inadaptation du modèle de Canadiens employés (trop anciens et trop lents) et de certaines lourdeurs dans les processus contractuels et opérationnels.

Les conclusions du groupe de travail présidé par Christian de Lavernée évoquent d'ailleurs « **la promotion d'une capacité de l'UE en moyens de bombardement d'eau à forte capacité et allonge ou vitesse importantes** ». Elles ajoutent que « *l'arrivée de nouveaux porteurs, rapides ou à forte élongation, comme le Beriev ou d'autres projets ou possibilités de dérivés d'avions français ou européens existants, pourrait donner tout son sens à un dispositif collectif et facilement redéployable d'un pays à l'autre* ».

Eu égard aux contraintes de calendrier qui sont désormais celles de la DGSCGC s'agissant du renouvellement de sa flotte, on peut toutefois s'interroger : **le processus de décision n'aurait-il pas dû intégrer beaucoup plus tôt dans la réflexion la dimension communautaire ?** Le renouvellement de la composante « Tracker » paraît d'ores et déjà trop « mature » pour y associer nos voisins du sud de l'Europe.

Même s'il ne méconnaît pas la difficulté liée au « phasage » du renouvellement des équipements, votre rapporteur spécial regrette toutefois que la chance d'étaler entre plusieurs Etats-membres la charge importante d'investissement semble désormais passée dans le cas de la composante « Tracker ». Il souhaite que pour l'avenir, et notamment dans la perspective du renouvellement des autres composantes aériennes de la sécurité civile, la dimension communautaire soit mieux prise en compte et exploitée.

Le modèle économique sur lequel reposera le financement de l'opération de renouvellement des Trackers doit également faire l'objet d'une réflexion approfondie. Le recours à de nouveaux appareils peut faire l'objet d'une acquisition directe par l'Etat sur les crédits de la mission « Sécurité civile ». C'est jusqu'à présent toujours ainsi qu'il a été procédé pour l'achat de ce type de matériels de la sécurité civile. Pour autant, d'autres modes de financement sont possibles *via* un partenariat public-privé (PPP). Dans ce type de montage, le coût initial d'acquisition est supporté par un opérateur privé tout comme, en général, celui de la maintenance. L'Etat supporte alors simplement un coût de location annuel, avec la possibilité *in fine* de procéder à l'achat de l'engin pour sa valeur résiduelle.

Ce mode de **financement en PPP** présente l'intérêt de limiter le coût initial à la charge de l'Etat. Mais il nécessite une grande expertise dans son montage et correspond à une dette cachée (puisque les finances de l'Etat sont engagées sur une longue période). Il suppose également qu'une contrepartie

¹ *Canadiens d'ancienne génération.*

privée assume l'achat et la maintenance du (ou des) modèle(s) d'appareil(s) retenus par la DGSCGC¹.

Votre rapporteur spécial considère que ce mode de financement ne peut être écarté *a priori* même s'il constituerait une véritable « révolution culturelle » dans le monde de la sécurité civile. Une telle approche devrait en revanche faire l'objet d'un **calcul financier très précis** afin d'évaluer le coût actualisé total de l'opération et de le comparer à une opération d'achat classique.

Enfin, la modernisation de la flotte aérienne de la sécurité civile doit aussi s'appuyer sur **les atouts offerts par l'évolution des technologies** les plus récentes.

L'évolution des technologies au service de la sécurité civile : les drones et les moyens optroniques

« Les drones ne peuvent contribuer directement à la mission de GAAR (...). Leur utilisation militaire, au-dessus des zones hostiles, pour des missions d'observation de longue durée, n'est pas immédiatement transposable aux besoins de la sécurité civile.

« Toutefois, ils pourraient, à l'avenir, trouver leur utilité du fait de leur « endurance » qui leur permettrait de se maintenir sur zone pendant toutes les périodes présentant un risque élevé et grâce à leur capacité à détecter des dépôts de feu ou à fournir en temps réel des éléments d'appréciation de situations complexes.

« Trois obstacles devront être levés avant une introduction de ce moyen, qui paraît relever du moyen terme :

« - faire évoluer la réglementation de l'espace aérien civil, qui ignore actuellement les drones (...) ;

« - être en mesure d'exploiter les images recueillies (...) ;

« - évaluer les gains opérationnels au regard des coûts et dans la perspective d'une certaine mutualisation de l'emploi de ces équipements.

« (...) Dans l'attente d'éventuelles évolutions réglementaires ouvrant l'espace aérien (notamment l'espace encombré du sud de la France) aux drones, on peut doter les avions de surveillance de moyens optroniques – c'est l'option retenue, par exemple, en Californie. Ces matériels permettront de compléter les observations faites par le personnel embarqué et de préparer les centres opérationnels à l'exploitation des informations fournies par ces dispositifs : localisation plus précise des foyers, malgré la fumée, et appui à la pose de barrières de retardant.

Source : rapport précité sur « L'avenir de la flotte aérienne de la sécurité civile » (mars 2012)

A court terme notamment, **les Beech pourraient utilement être équipés de « boules FLIR »** (moyens d'observation optronique) afin

¹ En 2010, la société Vitruve D & S a fait une offre spontanée de services auprès du ministère de l'intérieur en proposant un remplacement des Canadairs par des appareils Beriev.

d'enrichir leur capacité de coordination, d'investigation et d'aide au commandement¹.

2. L'avenir de la base aérienne de Marignane

a) L'enjeu de la couverture de la zone des feux

Le territoire national présente de fortes **spécificités au regard du risque des feux de forêts**. La sécurité civile et sa flotte doivent les intégrer pour y répondre de manière optimale.

Les départements méditerranéens sont les plus exposés aux incendies de forêts. Les départements de la chaîne pyrénéenne et du massif landais sont également concernés par les incendies.

Cette particularité de la zone méditerranéenne est la conséquence de trois facteurs, souvent concomitants : la météorologie, le relief et le type de végétation. En effet, l'intensité de la sécheresse et des températures, associée à un régime de forts vents, accentue souvent dans le midi le risque d'incendies qui est, de plus, aggravé par la vulnérabilité de la végétation. Quant au relief, particulièrement accidenté dans de nombreuses zones méridionales, il rend plus difficile les interventions et les secours ainsi que la possibilité de circonscrire rapidement les incendies. Il entraîne également une augmentation du facteur de risques (abandon des terrains, pratique de l'écobuage...). Il convient d'ajouter que l'apport de renforts en Corse est pénalisé par les difficultés d'acheminement liées à l'insularité.

Le tableau ci-dessous illustre ces particularismes régionaux.

¹ Des aéronefs des douanes, par exemple, sont d'ores et déjà équipés de ce type de « boules FLIR ».

Le bilan des incendies en France depuis 2009

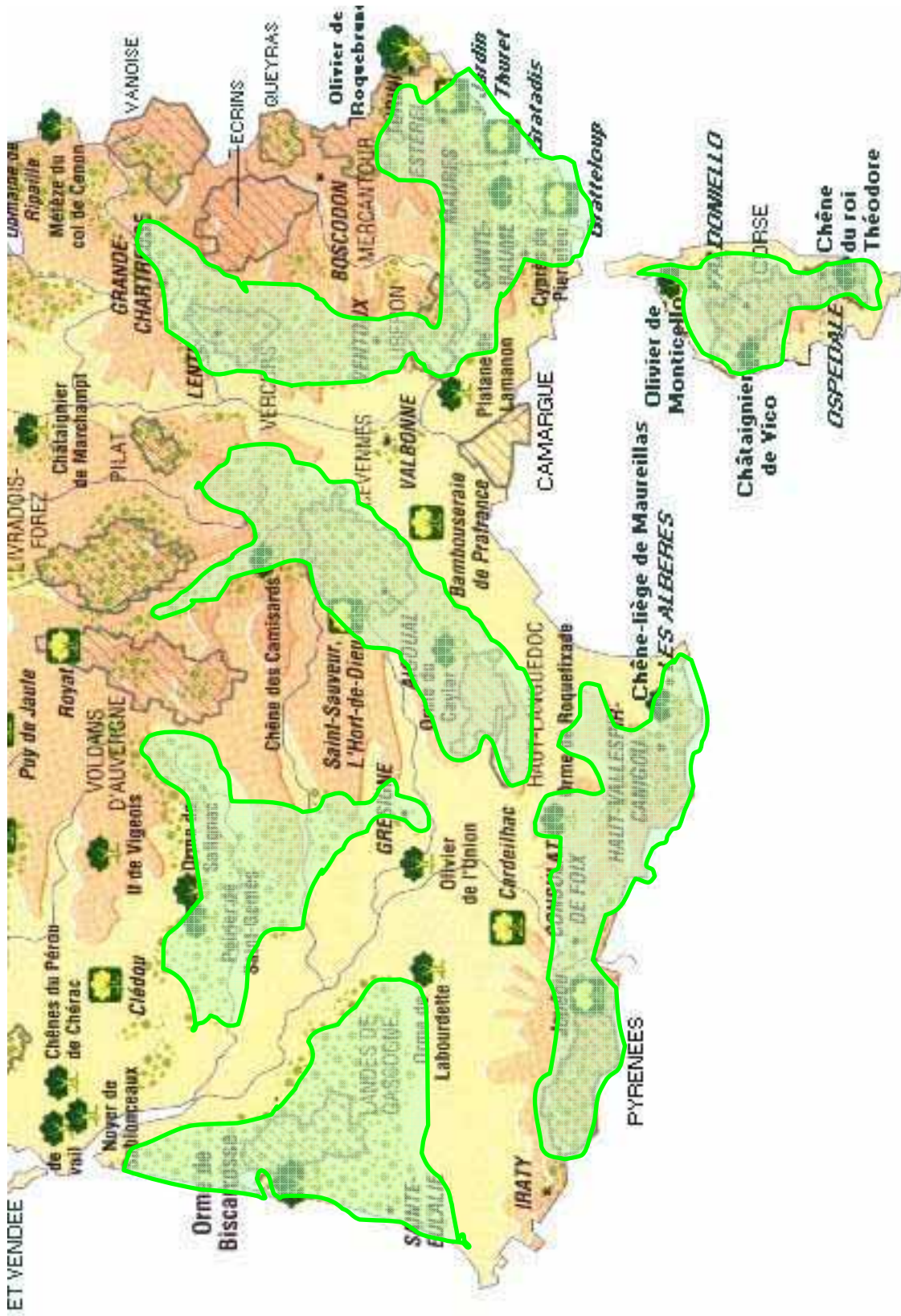
	Nombre de départs de feux			Surfaces incendiées (ha)		
	2009	2010	2011 (1)	2009	2010	2011 (1)
Alpes-Maritimes	141	62	64	120	59	302
Aude	160	139	84	307	456	93
Bouches-du-Rhône	174	137	130	1 286	1 169	200
Corse du Sud	377	275	266	5 440	82	135
Haute-Corse	270	137	158	408	283	275
Hérault	229	164	141	1 849	3 279	290
Pyrénées-Orientales	72	66	28	376	127	545
Var	183	117	60	383	104	25
Zone méditerranéenne	1 960	1 359	1 200	11 110	6 180	3 000
Sud-Ouest	2 630	2 300	2 000	4 800	3 510	3 900
Autres	280	290	nc	1 080	710	1 150
Total	4 770	3 949	nc	16 990	10 400	8 050

(1) estimation provisoire au 29/09/2011

Source : DGSCGC

La carte des zones d'action des appareils de la BASC se calque sur ces zones à risques.

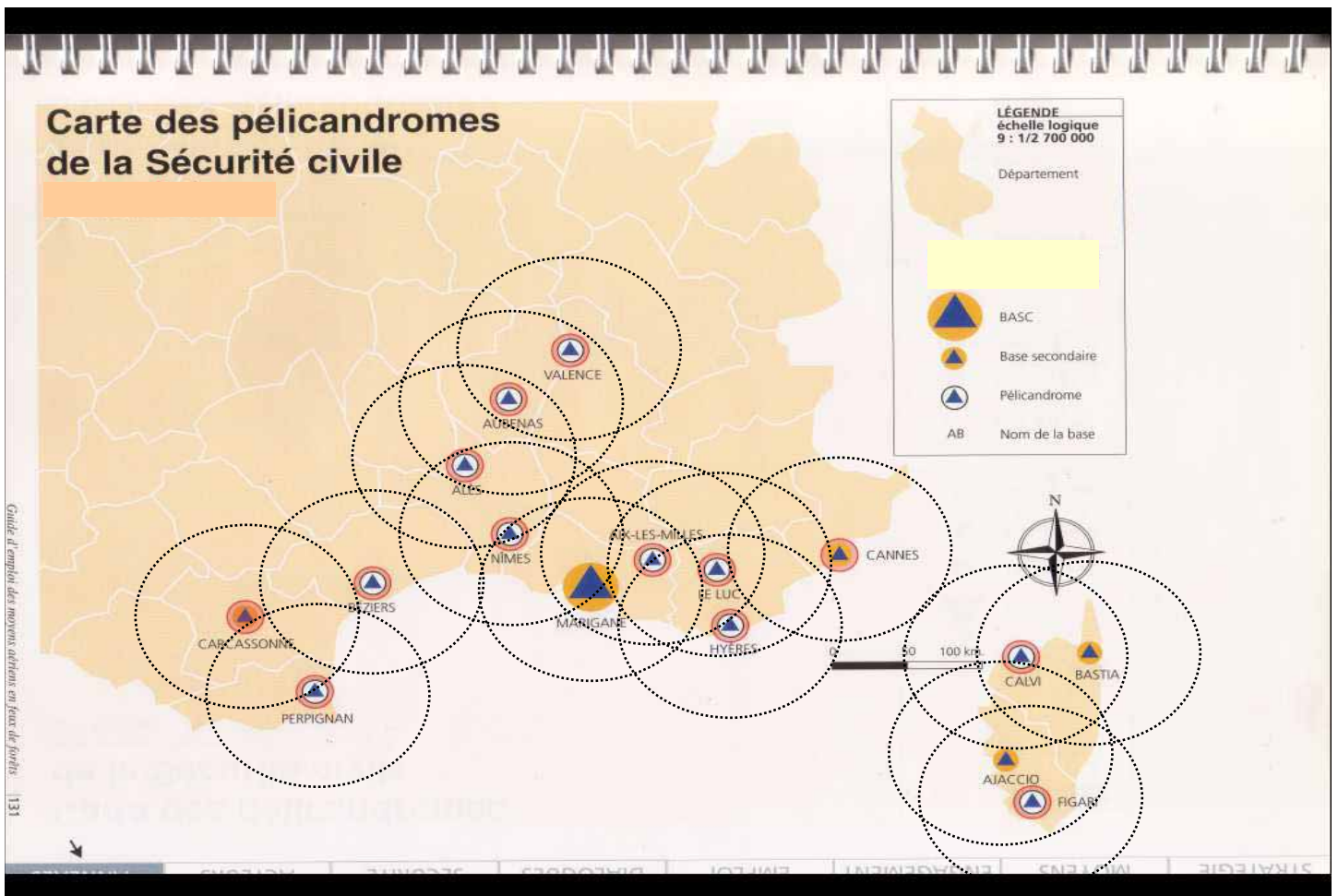
Les zones d'action de la BASC



La carte des bases et des pélicandromes de la sécurité civile témoigne du **souci d'une couverture optimale du territoire** en fonction des capacités d'autonomie des engins.

Implantés sur des aérodromes capables d'accueillir les avions bombardiers d'eau, les **pélicandromes** sont constitués d'une aire de remplissage et d'une station qui peut être de type mobile. Ils sont mis en oeuvre par les SDIS des départements sur lesquels ils sont implantés. Leur armement est assuré par un chef d'équipe et des équipiers ayant suivi une formation spécifique (trois personnes au minimum).

Les bases et les pélicandromes de la sécurité civile



Source : DGSCGC

Le centre névralgique du dispositif aérien est situé à Marignane, sur la BASC. De là s'articulent plusieurs bases secondaires, utilisées en tant que de besoin : Carcassonne, Cannes, Bastia et Ajaccio. Ces bases secondaires

sont implantées sur des aérodromes équipés d'infrastructures leur permettant de recevoir des aéronefs afin d'assurer leur mise en œuvre et leur reconditionnement pour une période prolongée. Onze pélicandromes complètent le dispositif.

b) Le déménagement de la base aérienne de la sécurité civile (BASC) vers Nîmes ?

Ouverte en 1963, la BASC est située à Marignane sur l'aéroport de Marseille-Provence. Cette installation présentait jusqu'à maintenant un caractère presque idéal puisque elle est très proche du **barycentre des feux**. Cette proximité devrait toutefois évoluer à moyen et long terme du fait des changements climatiques impactant le territoire et ayant des incidences sur les « zones feu » (*cf. supra*).

La BASC souffre surtout de façon croissante de plusieurs handicaps. Tout d'abord, ses bâtiments et ses hangars sont de plus en plus **vétustes**, ce qui freine le bon fonctionnement de la base. Par ailleurs, **l'exiguïté du site** disponible rend impossible toute extension, alors même que certains besoins pourraient s'en faire sentir. Enfin, **les contraintes de sécurité propres à un grand aéroport international** ne vont pas sans poser des difficultés de vie quotidienne aux personnels de la base dans leurs déplacements.

Des intérêts économiques tendent aussi à se faire sentir autour du site occupé actuellement par la BASC. L'emprise de la base se situe en effet dans la partie la plus recherchée par les opérateurs économiques de la plate-forme aéroportuaire. Gestionnaire de cette plate-forme, la Chambre de commerce et d'industrie de Marseille-Provence (CCIMP) a accordé à la sécurité civile une autorisation d'occupation temporaire (AOT) sur une partie de cette emprise¹. Mais **la CCIMP pourrait à terme avoir d'autres projets d'extension de son activité** sur cette parcelle. Voisin de la BASC, **Eurocopter** est aussi en recherche d'espaces pour le stationnement de ses hélicoptères et pour la création d'une hélistation (afin de ne pas gêner et de ne pas être gêné par le reste du trafic aérien de l'aéroport).

Afin de réfléchir à l'avenir de la BASC et d'envisager plusieurs scénarios possibles, **l'Inspection générale de l'administration (IGA)** a été missionnée par Claude Guéant, alors ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration². Cette mission a rendu ses conclusions, en mars 2012, dans un rapport sur « *Le devenir de la BASC de Marignane* ».

Dans ce rapport, l'IGA **écarter deux hypothèses de délocalisation**. S'agissant d'**Istres**, la mission souligne en effet la lourdeur des investissements et l'absence d'avantages par rapport à l'implantation existante à Marignane : les contraintes de sûreté liées à la base militaire d'Istre, vaste et très sensible, seraient au moins aussi importantes que sur le site de l'aéroport

¹ Convention du 18 novembre 1994, d'une durée d'un an, renouvelable par tacite reconduction.

² Lettre de mission en date du 20 octobre 2011.

de Marseille-Provence. De même, l'option d'une implantation à **Salon-de-Provence** se heurte notamment au classement du terrain pressenti en site inondable avec un aléa fort.

Dès lors, le choix ne demeure qu'entre le maintien de la BASC à Marignane et son départ à **Nîmes**, sur l'aéroport de Nîmes-Garons. L'aéronavale vient en effet de quitter cet aéroport et les équipements (hangars, parkings pour les avions, piste) qu'elle y laisse « *sont d'excellente qualité et très utilisables pour la sécurité civile, qui trouverait notamment des hangars deux fois et demi plus grands que ceux de Marignane, et aussi des terrains constructibles pour toute extension supplémentaire* ».

L'IGA dresse un comparatif financier des solutions envisageables.

L'effort d'investissement à Marignane et à Nîmes

(en millions d'euros)

	Marignane	Nîmes
Création et/ou rénovation des constructions et des installations	7,0	8,5
Bâtiment pour le simulateur de vol	0,5	-
Equipements techniques, dont salle des opérations	-	0,3
Accompagnement social	-	1,55
Participation des collectivités territoriales	-	- 1,0
Cession à la CCIMP du hangar Nord de Marignane, pour les besoins d'Eurocopter	-	- 0,5
Total	7,5	8,85

Source : rapport précité de l'IGA sur « Le devenir de la BASC de Marignane »

Un transfert de la BASC à Nîmes serait donc, selon les estimations réalisées par l'IGA, d'un coût supérieur d'environ **1,35 million d'euros** par rapport à un maintien sur le site historique de Marignane.

Plusieurs éléments viennent toutefois **relativiser cette évaluation et cet écart**. Tout d'abord, la participation des collectivités territoriales dans le cadre du projet sur Nîmes est chiffrée à un million d'euros (en minoration du coût total de l'opération pour l'Etat). Cependant le syndicat mixte pour l'aménagement et le développement de l'aéroport Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes ne s'est engagé sur aucun montant jusqu'à présent. En outre, ainsi que le précise l'IGA dans son rapport précité, « *le coût d'investissement afférent à une localisation à Nîmes devrait probablement être majoré de la quote-part du ministère de l'intérieur, à négocier avec*

l'exploitant, au titre des travaux d'importance concernant la piste ou les autres équipements aéronautiques »¹. Enfin, les dépenses de fonctionnement de la BASC à Nîmes seraient, selon l'estimation de l'IGA, minorées d'environ 0,5 million d'euros par an par rapport à la situation sur Marignane².

En conclusion, **les avantages d'une relocalisation de la BASC à Nîmes** sont assez nombreux pour un coût d'ensemble guère plus élevé que le maintien de la base à Marignane. L'IGA souligne que « *la BASC disposerait d'un équipement pratiquement neuf, adapté à ses besoins, avec de bonnes conditions techniques de navigation et d'insertion dans le trafic puisque l'aéroport de Garons n'a pas la même affluence en avions que l'aéroport de Marseille-Provence. Cette localisation dispenserait la base des contraintes d'inspection et de filtrage des personnels et des véhicules, ce qui serait un gain de confort et de rapidité des accès* ».

Un tel déménagement pourrait en outre constituer la première étape vers **la constitution d'une grande base de la sécurité civile pour tout ce qui concerne le volet « aérien »**.

Ce regroupement permettrait de dégager des **sources d'économies** via notamment :

- la proximité du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile (GHSC), basé lui aussi à Nîmes-Garons. Il en résulterait des possibilités de mutualisation de certaines fonctions support (gestion administrative et financière)³ ;

- le rapprochement des avions de la flotte de la sécurité civile du titulaire du plus gros volume de maintenance de ces avions. L'entreprise Sabena Technics (*cf. supra*) est en effet installée à Nîmes-Garons ;

- la délocalisation éventuelle du bureau des moyens aériens de la DGSCGC⁴ ;

¹ L'IGA indique à cet égard que les opérateurs de la plate-forme aéroportuaire de Nîmes se trouvent dans un contexte financier tendu.

² L'IGA précise cependant elle-même que son estimation est sujette à caution du fait de la superficie occupée à Nîmes (emprise de 20 hectares contre 8 hectares à Marignane) et de l'augmentation significative des surfaces de bureaux et de hangars. Ce changement d'échelle dans les surfaces occupées serait à l'origine d'un accroissement, difficilement chiffrable à ce stade de l'analyse, des charges de fonctionnement courant (fluides, entretien, nettoyage des locaux...).

³ L'IGA considère que cette source d'économies potentielles reste toutefois relativement limitée et elle l'estime « à un voire deux ETP ».

⁴ L'IGA évalue à un gain substantiel d'une vingtaine d'ETP ce rapprochement du bureau des moyens aériens, de la BASC et du GHSC.

- le regroupement sur le site de Nîmes de l'ESOL actuellement basé à La Valentine (Marseille) et/ou de l'UIISC aujourd'hui positionnée à Brignoles¹.

c) Les conditions de réussite d'un éventuel transfert

Dans la perspective d'un transfert éventuel de la BASC vers le site de Nîmes-Garons, **votre rapporteur spécial veut insister sur trois facteurs qui lui apparaissent clefs** dans la réussite de ce projet.

En premier lieu, le choix d'un éventuel transfert de la base doit être **étroitement coordonné avec les décisions à prendre en matière de renouvellement de la flotte aérienne** de la sécurité civile (*cf. supra*). Les options retenues dans le cadre de ce renouvellement doivent être compatibles avec la nouvelle localisation de la BASC, et inversement cette localisation conditionne aussi certaines orientations techniques pour le renouvellement de la flotte.

En deuxième lieu, **un ajustement du dispositif opérationnel des moyens aériens** de la sécurité civile devrait accompagner un tel déménagement. Le transfert de la BASC de Marignane à Nîmes signifierait en effet, assez paradoxalement, un éloignement du barycentre des feux et des principaux théâtres d'intervention actuels que sont les départements du Var et des Bouches-du-Rhône. La mission de l'IGA recommande d'ailleurs la création « *dans la partie Est de la zone Sud un point d'appui permanent pouvant fournir rapidement une capacité d'intervention compensant les effets néfastes d'une arrivée plus tardive des aéronefs décollant de la base principale de Nîmes* ».

Cet ajustement du dispositif opérationnel pourrait d'ailleurs également avoir des conséquences sur la carte des pélicandromes. Dès lors, **votre rapporteur spécial préconise une association des collectivités territoriales et des SDIS concernés à la prise de décision**. Gage d'efficacité pour l'avenir du fonctionnement du dispositif, cette concertation pourrait utilement être couplée avec celle portant sur l'évolution de la flotte aérienne de la sécurité civile (*cf. supra*).

En dernier lieu, un déménagement de la BASC ne pourra être réussi que s'il bénéficie du plein appui des personnels qui y travaillent au quotidien. En conséquence, **votre rapporteur spécial sera vigilant sur les contreparties offertes aux agents de la BASC, tant en termes d'amélioration des conditions matérielles de travail que d'accompagnement social**. Sur ce dernier point, l'IGA a d'ailleurs retenu pour hypothèse de travail une enveloppe de 1,55 million d'euros afin de

¹ Selon l'IGA, « ce regroupement géographique viserait notamment à obtenir des gains dans le registre opérationnel, en particulier par effet de rapprochement entre le vecteur aérien et les ressources à transporter en cas d'intervention (hommes, matériels). Par effet de mutualisation à un tel niveau, **des gains importants en termes d'emplois et de coût de fonctionnement peuvent bien évidemment être escomptés, mais ils n'ont pas encore été évalués par la DGSCGC** ».

financer cet accompagnement (*cf. supra*), ce qui paraît à ce stade de l'analyse une base de travail raisonnable.

D. UNE POLITIQUE DE FORMATION À RATIONNALISER

Investir dans la sécurité civile c'est aussi, et peut être même surtout, **investir dans les hommes et les femmes** qui interviennent au quotidien pour assurer la protection de nos concitoyens, prendre la mesure des risques et y apporter une réponse adéquate.

De ce point de vue, la politique de formation a connu **deux évolutions majeures** au cours des dernières années. D'une part, la délocalisation de l'Ecole nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers (ENSOSP) à Aix-les-Milles s'est traduite par un nouvel essor de cet établissement. Fleuron des écoles dans le domaine de la sécurité civile, l'ENSOSP se doit néanmoins aujourd'hui de trouver le bon rythme de croisière et de rentabiliser à plein ses capacités de formation. D'autre part, les écoles départementales ont eu tendance au cours de la période récente à se développer et à s'étoffer. Elles doivent aujourd'hui capitaliser sur leurs acquis tout en s'inscrivant dans une logique de rapprochement afin de parvenir à une optimisation des moyens mis en œuvre.

1. L'Ecole nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers (ENSOSP) : trouver un rythme de croisière

a) Un établissement de création relativement récente

A l'échelle de l'histoire des écoles de formation de la fonction publique, l'ENSOSP fait figure de « dernier arrivant ». **Créée en 1979**, elle était initialement intégrée à l'Institut national d'étude de la sécurité civile (INESC), qui avait le statut d'établissement public administratif. Ce n'est qu'en 1986 que l'école prend le nom qu'on lui connaît aujourd'hui.

Depuis le décret du 7 juin 2004¹, **l'ENSOSP est un établissement public administratif** à part entière, sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité civile, c'est-à-dire actuellement du ministre de l'intérieur.

Les **missions de l'école sont particulièrement larges**. Sa fonction première est d'assurer la formation initiale des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ainsi que des officiers du service de santé et de secours médical professionnels et volontaires. A cette mission s'ajoute la mission d'assurer la formation continue de ces personnels. L'ENSOSP doit, par ailleurs, assurer des formations à destination d'autres publics, comme les élus ou les experts. Il lui incombe également d'animer le réseau des écoles départementales ou interdépartementales de sapeurs-pompiers, de coordonner

¹ Décret n° 2004-502 du 7 juin 2004 relatif à l'ENSOSP.

leurs formations et de participer à la coopération internationale en matière de sécurité civile.

b) Un outil pédagogique moderne

En 2002, un événement majeur est intervenu dans la vie de l'école. Initialement installée à Nainville-les-Roches (Essonne), l'ENSOSP a en effet pris la direction d'**Aix-les-Milles** (Bouches-du-Rhône) pour y installer ses nouveaux locaux¹.

Rendu incontournable du fait de l'inadéquation croissante du site de Nainville-les-Roches², le transfert de l'ENSOSP a été rendu possible par la réhabilitation d'un site militaire du ministère de la défense situé à la périphérie d'Aix-en-Provence. En complément, **un plateau d'entraînement technique** a été implanté à Vitrolles, à quelques minutes en voiture du **pôle pédagogique**.

La livraison définitive des installations de l'ENSOSP a eu lieu le **4 décembre 2009** sans que ce chantier important ait pris de retard. La rentrée de septembre 2010 a marqué le début de la première année de mise en exploitation pleine et complète de ce nouvel outil pédagogique.

Les bâtiments et les salles de cours de l'ENSOSP



Source : Sénat

L'ENSOSP représente désormais un outil à la pointe de l'utilisation des technologies les plus avancées au service de la sécurité des populations civiles, comme l'illustre notamment l'implantation au sein du pôle pédagogique d'un centre d'entraînement à la médecine d'urgence, **le simulateur d'urgence extrahospitalière (Simurg)**. Capable d'accueillir

¹ L'école continue cependant de disposer d'une implantation à Paris, rue Oudine (13^{ème} arrondissement), où des formations à la prévention sont dispensées sur un site de 1 200 m².

² Cf. Sénat, rapport d'information n° 484 (2007-2008), « L'ENSOSP : une délocalisation ambitieuse à parachever » de notre collègue Claude Haut, alors rapporteur spécial de la mission « Sécurité civile ».

simultanément dix huit à vingt quatre stagiaires dans des conditions quasi réelles, ce simulateur est sans équivalent chez nos voisins européens.

Le simulateur d'urgence extrahospitalière (Simurg)



Source : Sénat

Le plateau technique contribue, pour sa part, à la formation technique et tactique des Chefs de groupe. Il s'articule autour d'une tour de contrôle permettant la supervision de plusieurs théâtres d'entraînement : un immeuble de quatre étages, une autoroute, une route de campagne et un pavillon. Ces mises en situation réelles recouvrent près de 80 % de l'activité opérationnelle qu'aura par la suite un officier.

Le plateau technique de l'ENSOSP



Source : Sénat

Disposant d'un équipement de haut niveau, l'ENSOSP constitue ainsi **un outil pédagogique moderne** au service de la formation de l'encadrement des effectifs de sapeurs-pompiers.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial lors de son déplacement auprès de la direction de l'école, les retours des stagiaires

comme des intervenants à l'ENSOSP se révèlent d'ailleurs **positifs** concernant les conditions tant d'enseignement que d'hébergement ou de restauration sur ce nouveau site.

c) Le cofinancement de la délocalisation de l'école

Initialement le coût de la construction de l'ENSOSP avait été évalué à **93,6 millions d'euros**¹.

Cette enveloppe budgétaire a été sensiblement **dépassée** du fait :

- du coût de l'achat foncier, non comptabilisé pour l'essentiel dans l'enveloppe initiale (7,9 millions d'euros) ;

- des travaux d'équipements liés à la phase transitoire et à la mise en place de locaux provisoires sur le site (5,6 millions d'euros).

Finalement le total des engagements financiers pour l'ensemble des investissements s'élève à 89,3 millions d'euros hors taxe, soit **106,8 millions d'euros** toutes taxes comprises (TTC)².

Ce budget se répartit de la manière suivante :

- 54,4 millions d'euros pour les travaux d'aménagement du pôle pédagogique ;

- 24,6 millions d'euros pour le plateau technique ;

- 2,8 millions d'euros pour l'acquisition du parc mobilier et du matériel informatique ;

- 7,9 millions d'euros pour l'achat du parc d'engins et de véhicules ;

- 3 millions d'euros pour le bâtiment d'hébergement de soixante-dix chambres ;

- 5,6 millions d'euros pour les dépenses de la phase transitoire.

- 7,4 millions pour l'achat du foncier

- 1,1 million d'euros de dépenses diverses.

Le financement de cette opération immobilière a été partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Du côté de **l'Etat**, la construction de l'ENSOSP devait être financée par un emprunt initial de 52,8 millions d'euros. Cet emprunt a pu être ramené à **50,3 millions d'euros** en raison d'une bonne gestion de trésorerie, dont l'utilisation de 2,5 millions d'euros de dotation en fonds propres tombés dans le fonds de roulement.

¹ Cf. Sénat, rapport d'information précité, « L'ENSOSP : une délocalisation ambitieuse à parachever ».

² Le coût (5 millions d'euros) de la construction, non prévue initialement, d'un bâtiment supplémentaire et du Simurg a été absorbé grâce à maîtrise des coûts des travaux de l'ensemble du reste du chantier.

Ce montant représente 56 % des coûts d'investissement de l'opération totale : **l'Etat est donc le premier financeur de l'ENSOSP.**

L'emprunt contracté par l'ENSOSP étant garanti par l'Etat, les échéances sont de ce fait remboursées par l'Etat qui verse annuellement une dotation en fonds propres couvrant le remboursement du capital et les intérêts. A ce titre, 4,9 millions d'euros et **5,17 millions d'euros** ont été versés respectivement en 2011 et en 2012 par l'Etat à l'école.

Par ailleurs, l'opération est également financée à hauteur de **40,8 millions d'euros** par les collectivités locales :

- **le conseil général des Bouches-du-Rhône est la deuxième source de financement** (après l'Etat) puisqu'il participe à hauteur de 30,5 millions d'euros, soit 33 % du coût total de la délocalisation ;

- le conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, contribue pour près de 5,8 millions d'euros, soit 6 % du total ;

- la communauté d'agglomérations du Pays d'Aix, participe quant à elle à hauteur de 2,7 millions d'euros, soit 3 % du coût total de la délocalisation ;

- la ville d'Aix-en-Provence, finance un montant de 1,8 million d'euros, soit 2 % du coût de la délocalisation.

Enfin, les ressources propres à l'établissement ont permis de compléter le financement du transfert de l'ENSOSP à Aix-en-Provence pour un montant total de **7,2 millions d'euros**.

Il faut au surplus souligner que l'acquisition d'une dernière parcelle de terrain de 4 hectares, pour **1,6 million d'euros**, a permis d'étendre le site de l'école en lui donnant la possibilité de réhabiliter un bâtiment d'une capacité de soixante-dix chambres et de construire des bâtiments ainsi que des parkings supplémentaires. Ce faisant, l'ENSOSP s'est mise en situation de répondre pour l'avenir à de nouveaux besoins, sur un horizon d'au moins vingt ans, tout en se mettant à l'abri de l'inflation foncière sur cette zone d'activité en développement.

d) Les voies pour une valorisation accrue de cet investissement

La délocalisation de l'ENSOSP s'est accompagnée de **nombreuses interrogations et parfois même de critiques** quant au coût de cette opération et à l'utilité même de cette école. L'annonce par l'Etat en 2010 de son

intention de mettre un terme à la subvention de fonctionnement accordée à l'ENSOSP n'a d'ailleurs fait qu'alimenter de nouveaux les doutes¹.

Dès lors que le déménagement de l'ENSOSP est désormais parachevé et que l'école est en état d'accueillir des élèves stagiaires, **ce débat semble cependant dépassé**. Cette page tournée, il n'en reste pas moins qu'il convient maintenant de rentabiliser au mieux cet investissement conséquent et d'utiliser au plus juste les capacités de formation de cet établissement.

A l'origine la réflexion ayant guidé à la décision de délocaliser l'ENSOSP tenait notamment au défi que cette école allait devoir relever en termes de **besoins de formation**². Cette demande accrue de formation résultait de plusieurs facteurs convergents :

- la **refonte de la filière, en 2001**, qui a accru le nombre de formations obligatoires dans les cursus d'évolution de carrière, telles que les formations d'adaptation à l'emploi (FAE) des majors, lieutenants et emplois de direction, ainsi que les formations en gestion opérationnelle de commandement (GOC) ;

- la mise en place de la **filrière service de santé et de secours médical (SSSM)** ;

- la volonté des SDIS de **disposer d'une véritable chaîne de commandement** des officiers de sapeurs-pompiers volontaires, dotée d'une formation équivalente.

En tant que prestataire de services, l'ENSOSP demeure toutefois largement **dépendante de la demande de formation** et des flux qui en résultent. Or, cette demande, qui était forte dans les années 2000, tend à diminuer ou, à tout le moins, à se stabiliser désormais.

Ainsi, l'année 2011 a été marquée par **une inflexion à la baisse** du volume des actions de formation. L'ENSOSP a organisé 71 678 journées / stagiaires en 2011 contre 81 550 en 2010 et 76 367 en 2009. Pour 2012, l'école prévoit un volume de formations de 74 877 journées³.

Dans ces conditions, comme il l'avait déjà souligné lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012⁴, **voire rapporteur spécial s'interroge sur un éventuel surdimensionnement de cet outil pédagogique au regard**

¹ L'Etat est toutefois revenu sur cette position en 2011. Lors de son discours d'inauguration de l'ENSOSP le 17 mars 2011, le Président de la République, alors Nicolas Sarkozy, a en effet 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. Le montant de la subvention de fonctionnement de l'ENSOSP s'élève, pour 2012, à 4,47 millions d'euros (contre 3,5 millions en 2011). L'ENSOSP n'étant plus, depuis 2011, considérée comme un opérateur de l'Etat, la subvention de fonctionnement apparaît désormais comme une dépense d'intervention (titre 6) dans les crédits de la mission « Sécurité civile ».

² Cf. Sénat, rapport d'information précité, « L'ENSOSP : une délocalisation ambitieuse à parachever ».

³ Source : rapport d'activité de l'ENSOSP pour 2011.

⁴ Cf. Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012) – Tome III – Annexe 27.

des besoins de formation avec la tendance à la baisse des formations d'intégration des lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels. Cette tendance pourrait être amenée à se confirmer dans les années à venir étant donné un contexte budgétaire tendu pour les SDIS.

L'ENSOSP est aujourd'hui calibrée pour accueillir entre 75 000 et 90 000 journées / stagiaires. Pour répondre à **ce nouveau défi d'ajustement de son offre à la demande**, elle doit désormais chercher à diversifier ses « clients ». Dans cette perspective, plusieurs pistes semblent pouvoir être empruntées.

La première voie consiste à **repenser la relation de l'ENSOSP avec les SDIS**. Une attention particulière pourrait être portée aux SDIS de plus petite taille pour lesquels le budget « formation » représente un enjeu plus sensible que pour les SDIS ayant une surface financière plus large. Dans son étude remise à l'ENSOSP en octobre 2011¹, le Cabinet Lamotte préconise d'« *amorcer une réflexion pour une stratégie différenciée de la programmation / planification des besoins des « grands » et des « petits » SDIS selon leur capacité à programmer à l'avance (sur plusieurs années) des besoins de formation indépendamment des situations individuelles* ».

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

Dans le même esprit, l'ENSOSP gagnerait à trouver des pistes de **mutualisation** de ses formations et de ses moyens avec les SDIS et leurs écoles départementales. En particulier, pourraient être concernés en priorité le SDIS 13 des Bouches-du-Rhône et le BMPM. La proximité géographique devrait permettre de faciliter la coopération avec ces deux structures en poursuivant un intérêt commun de réduction des coûts de formation.

La deuxième voie correspond au **développement des échanges internationaux** de l'école. D'ores et déjà, l'ENSOSP accueille des acteurs étrangers de la sécurité civile pour les former. Ainsi, par exemple, a-t-elle reçu dix délégations étrangères en 2011. Lors de son audition par votre rapporteur spécial, le Colonel François Pradon, directeur adjoint et secrétaire général de l'ENSOSP, a indiqué que cette offre de formation avait procuré un supplément de recette d'environ 1,2 million d'euros en 2011².

¹ « *Audit relatif à l'avenir de l'ENSOSP* », Cabinet Lamotte (octobre 2011).

² *Audition du 5 avril 2012.*

L'ouverture de l'ENSOSP à l'international : une voie de diversification de la demande de formation

Au cours de l'année 2011, l'ENSOSP a conduit plusieurs actions de formation à destination de publics étrangers :

- la formation initiale de deux élèves-officiers nigériens sur une période de quatre semaines de formation pratique ;

- la formation de deux officiers bulgares dans le domaine de la prévention ;

- une formation en gestion des risques générés par l'emploi de matières dangereuses dans un contexte industriel au profit de **trente officiers du Fire and Rescue Department de Brunei** ;

- une formation sur la gestion des accidents industriels de nature polluante en Egypte ;

- le renforcement des formations réalisées pour la protection civile algérienne et la mise en place d'une démarche d'accompagnement dans la construction et la mise en oeuvre de la formation. L'objectif est de **créer un master de gestion des risques et des crises en Algérie**. La finalisation de ce projet est programmée pour l'année 2012 avec l'ouverture d'une promotion sur le site de la Direction générale de la protection civile algérienne et sur le site de l'université de Médéa. Des échanges d'équipes pédagogiques et de stagiaires sont prévus avec le Master de gestion des risques et des crises de l'ENSOSP ;

- suite à la signature d'une convention avec l'Ecole nationale des pompiers du Québec (ENPQ), la mise en place d'une première collaboration concernant une formation de formateur « Recherche de Cause et de Circonstance Incendie » (RCCI) sur deux semaines (respectivement à Aix-en-Provence et à Montréal).

Source : rapport d'activité de l'ENSOSP pour 2011

Cette ouverture à l'international n'est d'ailleurs pas sans intérêt du point de vue industriel et des capacités à **l'export** de nos entreprises travaillant pour la sécurité civile. La formation sur des matériels français et l'approfondissement des liens entre les différents personnels peuvent déboucher sur des contrats à l'exportation. Ouvrir de nouveaux marchés pourrait être une conséquence indirecte de l'internationalisation de l'ENSOSP. Lors de son audition, le Colonel François Pradon a affirmé à votre rapporteur spécial que les ventes de matériels d'incendie en Algérie représentaient un chiffre d'affaires supérieur à celui réalisé en France au cours des deux dernières années.

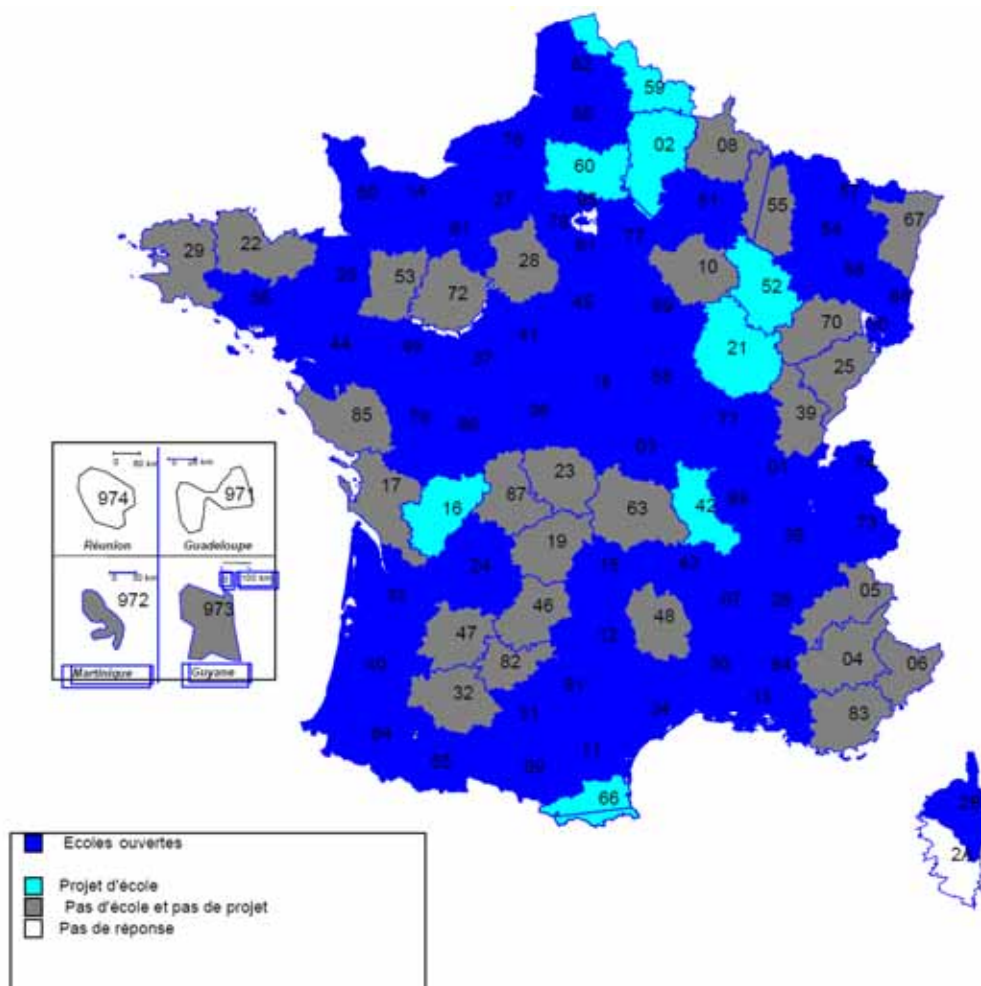
Enfin, dans le respect de ses missions, la troisième voie pour l'ENSOSP consiste à se tourner vers **des partenaires non institutionnels et privés** pour valoriser son offre de formation. Des groupes de l'industrie chimique, pétrochimique, nucléaire... peuvent être intéressés à bénéficier des savoir-faire et de la pédagogie de l'école. Il s'agit là naturellement de publics spécifiques pour lesquels l'ENSOSP aurait avantage à développer une action de prospection ciblée et adaptée. L'acquisition d'une telle expertise ne paraît pas hors de portée de l'encadrement de l'école.

2. Les écoles départementales : atteindre une optimisation des moyens

a) L'essor de ces écoles

Au nombre de cinquante six aujourd'hui, les écoles départementales de sapeurs-pompiers s'appuient sur une histoire plus ou moins longue et un ancrage plus ou moins fort selon les départements. Opérées par les SDIS, elles ont connu **un essor certain avec la départementalisation** des services d'incendie et de secours.

La cartographie des écoles départementales en 2011



Source : DGSCGC

Un exemple : la nouvelle école départementale des sapeurs-pompiers d'Ille-et-Vilaine (à L'Hermitage) a été inaugurée en 2007



Source : SDIS 35 d'Ille-et-Vilaine

Les écoles départementales visent à **la formation initiale et continue des sapeurs-pompiers**. Tandis que l'ENSOSP s'adresse aux officiers et aux futurs officiers, elles se consacrent plus spécifiquement aux autres grades et accueillent aussi bien des sapeurs-pompiers professionnels que volontaires.

La proximité du terrain représente un atout majeur pour ces écoles et il en résulte toute une série de bénéfices pour la formation dispensée aux sapeurs-pompiers des différents SDIS. Ce constat est d'autant plus fort s'agissant des sapeurs-pompiers volontaires. Ceux-ci en effet sont d'autant plus incités à prendre sur leur temps et à se former que le lieu de formation se situe à proximité de leur lieu de vie et de travail.

Au-delà d'un tronc commun, cette formation est **ciblée** selon les écoles en fonction, d'une part, des spécificités des risques plus particulièrement présents dans le département (inondations, risques technologiques, feux de forêt, sauvetage-déblaiement...) et, d'autre part, des théâtres d'opération.

Fondée sur une approche très pratique en complément de la formation théorique, ces écoles disposent de **plateaux techniques** et peuvent ainsi développer une pédagogie reposant largement sur les mises en situation.

L'exemple de l'école départementale des sapeurs-pompiers de l'Orne

Située aux portes d'Alençon, sur l'ancien site des usines Singer, l'école départementale des sapeurs-pompiers de l'Orne (EDSPO) est **ouverte depuis 1999**. Sa création a coïncidé avec la départementalisation des services d'incendie et de secours.

L'objectif prioritaire de l'école réside dans la formation par des entraînements en **conditions réelles**. Il est rempli grâce à plusieurs plateaux techniques à disposition sur près de six hectares :

- **le plateau de secours routier**, qui s'articule autour d'une plate-forme reprenant dans les moindres détails les éléments susceptibles d'exister sur la voie publique (signalisation au sol, borne d'appel d'urgence, rond-point, fossé, station-service...). Régulièrement, l'école remplit son stock de voitures accidentées utilisées pour recréer des accidents ;

- **le plateau « gaz »** : installé par Gaz de France (GDF), ce plateau dispose d'un véritable réseau de gaz alimenté en basse ou en moyenne pression. Il permet de manœuvrer sur toute situation de fuite de tuyaux, de torchère, de détérioration de compteur... Les sapeurs-pompiers peuvent alors s'entraîner en conditions réelles, en présence de gaz enflammé sur tous types de vannes ou de conduites ;

- **le plateau ferroviaire**, composé d'un passage à niveau télécommandé et d'un wagon-citerne. Ce plateau sert pour l'apprentissage des manœuvres touchant aux accidents de la circulation sur rail ou au transport de matières dangereuses ;

- **le plateau hydrocarbures**, où deux citernes pouvant contenir plusieurs milliers de litres s'élèvent et simulent un lieu de stockage d'hydrocarbures. A leurs côtés, une cuve de rétention peut être enflammée, ainsi qu'un caniveau pour former les sapeurs-pompiers à éteindre ces feux particulièrement difficiles ;

- **la maison à feu** : tout type de feu d'appartement, de cave ou de cuisine peut y être simulé. Afin de pousser la ressemblance au maximum, la cuisine et les chambres disposent des équipements que l'on retrouve dans chaque foyer : lits, chaises, tables, gazinière, vide-ordures...

- **le puits de sauvetage et la tour de manœuvre** (de douze mètres de haut et composée de quatre étages), qui permettent l'entraînement à tout type de manœuvre aussi bien dans les airs qu'en profondeur (sauvetage en excavation).

Le développement des écoles départementales permet de **répondre à l'éparpillement des formations** qui caractérisait auparavant le système. L'ouverture d'un site unique, et si possible central dans le département (afin de limiter les temps et les frais de déplacement), offre aux sapeurs-pompiers un lieu de formation complet fédérant les différents enseignements préexistants et dispersés auparavant dans les centres de secours (CS). Ce point est important car, si les sapeurs-pompiers font l'effort de se déplacer pour une formation, c'est autant que possible pour jouir de moyens dont ils ne disposent pas dans leurs CS.

Le regroupement des formations au niveau départemental vise également à **homogénéiser la formation** des stagiaires et à faire en sorte que tous les sapeurs-pompiers parlent le même langage sur le terrain. A cet égard, les écoles représentent un lieu privilégié d'échanges et jouent un rôle de cohésion important. A l'échelle du département, elles sont souvent tout à la fois un lieu emblématique, un motif de fierté et un élément de reconnaissance de la qualité du service rendu par les sapeurs-pompiers à la population.

b) Les montants de l'investissement : quelques ordres de grandeur

Les écoles départementales de sapeurs-pompiers constituent toutefois **une lourde charge d'investissement** pour les SDIS et les départements.

Un effort d'investissement est tout d'abord requis à **la création de l'école** ou lors de l'un de ses réaménagements. Ainsi, par exemple, Jean-Pierre Maggi, président du conseil d'administration du SDIS13 des Bouches-du-Rhône, a-t-il indiqué à votre rapporteur spécial que le projet actuel d'ouverture d'une nouvelle école départementale (à Velaux) représente

un coût d'investissement « *d'environ 30 à 32 millions d'euros* »¹. Inauguré en 2005, le plateau technique d'Uxegney (Vosges) a nécessité un financement à hauteur de **2 millions d'euros** entièrement supporté par le conseil général (pour un plateau s'étendant sur 5,5 hectares et offrant une capacité d'accueil pouvant aller jusqu'à 700 stagiaires).

Une fois l'école ouverte, l'effort doit ensuite continuer de se porter sur **le renouvellement des matériels servant aux formations**.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial par la DGSCGC, l'investissement moyen dans les écoles (matériels pédagogiques, véhicules, bâtiments, informatique...) représente chaque année **0,8 million d'euros** pour un SDIS de première catégorie (c'est-à-dire de grande taille), **0,1 million d'euros** pour un SDIS de troisième catégorie (c'est-à-dire de taille moyenne) et **65 000 euros** pour un SDIS de cinquième catégorie (c'est-à-dire de petite taille).

c) Les limites de ce mode d'organisation

L'essor des écoles départementales de sapeurs-pompiers ne va pas sans poser un certain nombre d'interrogations. S'il n'est certes pas question de remettre en cause l'utilité de ces écoles ni leurs résultats en terme de formation, on peut néanmoins **réfléchir à la juste adéquation entre les investissements réalisés (parfois très conséquents) et les besoins**.

L'une des caractéristiques du système français d'incendie et de secours est d'amener chaque sapeur-pompier, qu'il soit professionnel ou volontaire, à un haut niveau de formation dans tous les domaines afin qu'il puisse être **un « généraliste » du secours**. Dans son rapport précité, la MEC de l'Assemblée nationale estimait en 2009 qu'« *en moyenne nationale un sapeur-pompier, qu'il soit professionnel ou volontaire, [consacrait] 35 heures de formation par an, soit l'équivalent d'une semaine de 8 heures par jour. Le régime indemnitaire (prime de spécialité) encourage à la formation de spécialité chez les sapeurs-pompiers. Plus de 85 % des formations sont réalisées en interne, dans le SDIS de rattachement* »². Ainsi, la volonté de faire du sapeurs-pompier un « généraliste » de l'intervention, conjuguée aux effets pervers du système de rémunération des personnels, a pour conséquence un accroissement de la demande de formation pesant sur les SDIS.

Peut-on, ou doit-on, revenir sur cette mécanique aux effets assez clairement inflationnistes ? Une approche strictement budgétaire militerait assurément pour une évolution de ce système en vue de réduire la charge de formation et donc les investissements qu'elle induit. Il s'agirait alors de s'engager dans une logique de spécialisation des sapeurs-pompiers. Cette logique serait d'autant plus justifiée qu'elle se fonderait sur la prépondérance croissante du secours à personne dans l'activité quotidienne des sapeurs-pompiers. Elle permettrait en outre une rationalisation des

¹ Audition du 5 avril 2012.

² La MEC se fondait sur une étude réalisée par le Cabinet Lamotte.

formations : toutes les formations à la plongée sous-marine sont-elles par exemple bien justifiées ?

Pour autant, une telle approche peut être contestée. Le sapeur-pompier est amené à participer à des missions de secours à personnes, à des missions d'incendie et à des opérations diverses. Or, le risque « incendie » demande un haut niveau de formation, à l'identique des risques particuliers qui nécessitent un entraînement spécifique. Même s'il ne constitue plus l'activité principale, l'incendie demeure néanmoins au cœur du métier des sapeurs-pompiers et il paraît difficile de réduire le format des formations. Une « spécialisation » des missions des sapeurs-pompiers pourrait en outre déboucher sur **une augmentation des effectifs**.

A ce stade, votre rapporteur spécial ne souhaite pas trancher cette question. Il veut néanmoins la souligner dans la mesure où elle pèse sur l'effort d'investissement à la charge des SDIS et des départements. Les réponses à y apporter méritent assurément une concertation plus large que ne peut le permettre une mission de contrôle budgétaire.

En revanche, **votre rapporteur spécial estime que des efforts significatifs peuvent être engagés par les SDIS en vue d'une plus grande mutualisation de leurs outils de formation.**

En effet, le développement des écoles départementales ne doit pas se transformer en une « course à l'armement » entre les SDIS. Or, à cet égard, il n'est pas certain que la carte des écoles et de leurs plateaux techniques ne comporte pas un certain nombre de « **doublons** » qui auraient pu être évités sans un effet de « myopie administrative ». Dans le département des Bouches-du-Rhône, se trouvent concentrées : l'ENSOSP, l'Ecole d'application de sécurité civile (ECASC) à Valabre¹, l'école de marins-pompiers de la marine (relevant du BPPM) et les écoles de formation du SDIS 13 avec la perspective de la création d'une nouvelle école sur le site de Velaux. Si le département des Bouches-du-Rhône est particulièrement soumis au risque « feu de forêt » et que cette sur-exposition justifie une densité particulière de formations, une optimisation des moyens apparaît toutefois utile. Déjà mise en œuvre du point de vue opérationnel, cette démarche doit pouvoir trouver son pendant sur le volet « formation ».

D'une manière générale, avec la montée en puissance de la départementalisation, les SDIS ont surtout été préoccupés par leurs propres besoins au cours de la décennie passée, sans attacher d'extrême importance aux actions engagées par leurs voisins. Ce constat vaut notamment dans le domaine des formations proposées et des plateaux techniques décidés.

¹ L'ECASC a pour vocation de réaliser des actions de formation en vue de la protection des personnes, des biens et de l'environnement et, plus particulièrement, la préservation de la forêt méditerranéenne. Elle est devenue un centre national de formation agréé par le ministère de l'intérieur en matière de lutte contre les feux de forêts et de plongée subaquatique.

Votre rapporteur spécial estime nécessaire que les SDIS franchissent désormais un cap dans leur réflexion stratégique en matière de formation et sortent d'une logique « auto-centrée » peu propice à la réalisation d'économies d'échelle.

Il s'agit aujourd'hui, pour ces services départementaux, d'optimiser et de rationaliser leurs investissements en adoptant une démarche plus systématiquement interdépartementale débouchant sur des mutualisations. **Ces mutualisations pourraient notamment trouver à s'exprimer s'agissant des plateaux techniques.**

La mutualisation des sites de formation : le bon exemple du SDIS 72 (Sarthe)

Sur une ancienne friche industrielle, le SDIS de la Sarthe dispose depuis 2001 d'un site d'entraînement qui permet de réaliser des exercices d'application inhérents aux scénarios pédagogiques nationaux. Ce site ne permet cependant pas de répondre à tous les objectifs de formation prévus par la réglementation. En effet, **il ne dispose pas de plateau technique** au sens national du terme.

Un projet de maison à feu de type gaz, adapté à l'importance du département, a été validé dans le cadre du « projet de service 2009 – 2011 » pour répondre aux enjeux de formation continue dans le domaine de l'incendie. Mais **la proximité de plusieurs sites de formation sur des départements limitrophes, ou à une distance n'excédant pas une demi-journée de trajet, a conduit à s'intéresser aux sites déjà existants.** Les plateaux techniques et les maisons à feu des SDIS 61 (Orne), 37 (Indre-et-Loire), 86 (Vienne), 49 (Maine-et-Loire) et 41 (Loir-et-Cher) sont ainsi désormais utilisés.

Sur la base d'un **conventionnement financier**, le SDIS de la Sarthe utilise ces outils, avec, selon les cas, la mise à disposition d'une équipe d'encadrement du département d'accueil.

Source : d'après le rapport sur « Les finances départementales » de Pierre Jamet (avril 2010)

Dans la mesure où il est dans **la mission de l'ENSOSP** d'animer le réseau des écoles départementales¹, cette école pourrait utilement jouer un rôle fédérateur autour de projets structurants pour les SDIS. Elle dispose non seulement de l'expertise nécessaire mais aussi de la vision périphérique lui permettant de mettre en relation et de coordonner les initiatives.

E. UN RECENTRAGE NÉCESSAIRE DES MISSIONS AFIN DE DESSERRER LA CONTRAINTE SUR L'INVESTISSEMENT : L'EXEMPLE DES CARENCES AMBULANCIÈRES

Dans le domaine de la sécurité civile, **les décisions d'investissement sont souvent conditionnées par l'organisation des services et les pratiques sur le terrain.** Parmi l'éventail de missions, le secours à personne illustre

¹ Cf. décret précité du 7 juin 2004 relatif à l'ENSOSP.

probablement le mieux ce lien étroit entre le fonctionnement courant et les choix d'investissement.

Caractérisée par une extrême imbrication des acteurs, cette mission aujourd'hui prédominante des SDIS pâtit d'un certain dévoiement des procédures initialement prévues. **La multiplication des « carences ambulancières »** oriente les décisions d'achat des SDIS et appelle un recentrage de leurs missions.

Par ailleurs, le secours à personne renvoie à trois types de missions distinctes : les accidents, l'urgence d'aide à la personne et **des interventions à caractère plus social que médical**. Lié à l'évolution de notre société, ce dernier type d'intervention tend à gagner du terrain notamment en milieu urbain et péri urbain, ainsi qu'a pu le constater votre rapporteur spécial lors de ses déplacements. Cette tendance ne correspond toutefois pas à la vocation des SDIS qui ne doivent pas devenir un « SAMU social *bis* ». Les conséquences de ce glissement dans les missions des sapeurs-pompiers ne sont pas non plus sans incidence sur les choix d'investissement réalisés.

1. Le secours à personne : les acteurs en présence

a) Les SDIS

Dans l'organisation du secours d'urgence à personne, les SDIS occupent une place essentielle. En application de **l'article L. 1424-2 du CGCT**, ils sont chargés « *des secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes* ».

Pour ce faire, les SDIS s'appuient sur 7 277 centres et **6 144 véhicules de secours et d'aide aux victimes (VSAV)**. Les effectifs de sapeurs-pompiers comprennent en outre 5 132 médecins et 5 565 infirmiers.

Les SDIS interviennent de manière coordonnée avec les services d'aide médicale d'urgence (SAMU). Cette intervention est déclenchée à la suite d'un appel au centre de traitement de l'alerte géré par le SDIS, dit « centre 18 ». Il y a alors situation de « **départ réflexe** » (auparavant dénommée « prompt secours »). Les missions correspondent à un accident, une victime ou une catastrophe, et elles se déroulent en général dans un lieu public. Le SDIS intervient également lorsque la gravité de la situation sanitaire est incertaine. Dans ce cas, la coordination avec le médecin régulateur du SAMU se produit en cours de route et se traduit d'ailleurs souvent par l'envoi parallèle d'un véhicule du service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR).

b) Les services d'aide médicale d'urgence (SAMU)

Les SAMU sont au nombre de 101 sur le territoire et s'appuient sur des effectifs de 955 médecins et 2 003 personnels non médecins¹. Ils relèvent du ministère chargé de la santé et sont gérés en direct par les hôpitaux.

En application de l'article R. 6311-1 du code de la santé publique (CSP), leur mission consiste à « *répondre par des moyens exclusivement médicaux aux situations d'urgence* ». Dans ce cadre, ils peuvent faire appel au SMUR pour lequel on recense les moyens suivants sur l'ensemble du territoire : 370 services, 380 ambulances, 200 véhicules, 500 médecins et 600 infirmiers.

Contrairement aux SDIS, les SAMU fondent donc leur action sur une **régulation médicale**. Cette régulation consiste à orienter la prise en charge, à partir d'une appréciation par téléphone et par un médecin, de la situation médicale. Ils sont alertés par l'appel du numéro d'urgence « 15 », aboutissant à leur centre de réception et de régulation.

Une fois la régulation médicale opérée, **le SAMU peut faire appel** soit au SMUR (pour un transfert médicalisé), soit à un transporteur sanitaire privé (pour un transport non médicalisé vers le service d'urgence d'un établissement de santé), soit au SDIS.

c) Les ambulanciers privés

Il existe aujourd'hui environ 13 000 ambulances privées participant à l'aide médicale urgente. Dans le cadre de l'agrément n° 1 du **décret n° 87-965 du 30 novembre 1987** relatif à l'agrément des transports sanitaires terrestres, les transporteurs sanitaires privés sont tenus de participer, dans la mesure de leurs moyens techniques et humains, à l'aide médicale urgente et à la permanence des soins.

Dans cette perspective, les ambulanciers ont pour mission de prendre en charge les urgences pré-hospitalières à caractère sanitaire **qui ne nécessitent pas la présence d'un médecin**.

Un **tour de rôle** est organisé entre les entreprises concernées de manière à ce que, chaque jour, un ou plusieurs équipages soient mis à la disposition du SAMU.

En principe, le SDIS ne peut pas être sollicité par le régulateur du centre « 15 » pour un simple transport sanitaire, sauf si aucune ambulance privée n'est disponible. Dans ce dernier cas, il y a alors « **carence ambulancière** ». Cette carence donne droit à un défraiement du SDIS par l'assurance maladie sur des bases tarifaires réglementaires.

¹ Cf. *rapport de la mission de la direction générale d'organisation des soins (DGOS) relative à la modernisation des SAMU (juillet 2010)*.

2. La limitation des marges de manœuvre des SDIS

a) L'activité prédominante pour les sapeurs-pompiers

Au cours de la décennie, l'activité des SDIS a fortement cru. En 2010, ils ont en effet effectué **3,6 millions d'interventions** contre 3,1 millions en 2002, soit une augmentation de 17,2 % (*cf. supra*).

Cette augmentation du nombre d'interventions menées par les sapeurs-pompiers trouve son origine dans **la forte progression des actions de secours à personne**. Le tableau ci-dessous illustre cette évolution.

L'évolution des interventions des SDIS

(en milliers)

Nature des interventions	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution 2002/2010
Incendie	310	369	274	308	295	272	276	292	312	0,6 %
Secours à personne	1 828	1 866	1 797	1 912	2 133	2 212	2 307	2 479	2 491	36,2 %
Accidents	310	302	274	278	263	272	276	255	261	- 15,8 %
Protection des biens et opérations diverses	651	666	701	586	591	647	585	620	568	- 12,7 %

Source : DGSCGC

Parmi les quatre principaux types d'intervention des SDIS, la seule action à augmenter significativement est celle du secours à personne. Cette hausse est d'ailleurs particulièrement forte puisqu'elle s'élève à **36,2 %** entre 2002 et 2010. Au total, les missions de secours à personne correspondent à **68,6 %** des interventions des sapeurs-pompiers.

Cette évolution résulte naturellement d'un certain nombre de **facteurs structurels** : le vieillissement de la population et les restructurations de la carte de l'offre de soins ont accru la demande de transport sanitaire d'urgence.

Pour autant, **des motifs plus circonstanciels** et liés à l'organisation même de ce type de transport ont également joué et continuent de faire sentir leurs effets.

Tout d'abord, **l'indisponibilité des transporteurs sanitaires privés** s'est faite de plus en plus habituelle. Ce constat s'explique notamment par l'absence fréquente de conventions entre les ambulanciers privés et les

SAMU, les premiers ne se sentant dès lors pas contraints de remplir leur obligation légale.

En outre, le régulateur du SAMU estime souvent que **les sapeurs-pompiers représentent une meilleure solution** avec des délais d'intervention plus courts et des équipements mieux adaptés que les ambulanciers privés.

Enfin, ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport précité sur les SDIS, « *il paraît parfois moins coûteux de faire appel au SDIS, car il ne facture pas toujours son intervention ou ne se fait pas rembourser par le centre hospitalier, faute de disponibilité financière de ce dernier* ».

b) L'impact sur les choix d'investissement des SDIS

Liée comme on vient de le voir à un certain dévoiement des procédures prévues, la progression du secours à personne dans le volume total des interventions des SDIS au cours des dernières années présente **deux séries de conséquences** pour l'investissement des SDIS.

Tout d'abord, et de manière assez évidente, les SDIS sont incités dans leurs choix d'investissement à **répondre à la demande d'équipements nécessaires pour le secours à personne**. Du point de vue budgétaire, cette influence n'est pas neutre et votre rapporteur spécial rappelle par exemple que le coût d'acquisition d'un VSAV s'élève à environ 100 000 euros, ce coût pouvant être supérieur en fonction des options commandées sur le véhicule.

Par ailleurs, la montée en puissance des interventions de secours à personne peut contribuer à obérer les capacités d'investissement des SDIS sous l'effet d'**un manque à gagner** pour ces services départementaux. Le recours de plus en plus fréquent aux sapeurs-pompiers par la régulation médicale doit s'accompagner d'une indemnisation financière par l'assurance maladie. Cette compensation porte sur des montants relativement élevés puisqu'en 2009 le montant total dû aux « carences ambulancières » s'élevait à 17 millions d'euros¹. Or, certains SDIS souffrent de difficultés à obtenir la régularisation de leur indemnisation. En conséquence, le coût des interventions reste à leur charge, pèse sur la section de fonctionnement du SDIS et limite d'autant les excédents pouvant en être dégagés pour abonder la section d'investissement. Il convient au surplus de relever que le montant servant de base à la négociation de l'indemnisation correspond à 105 euros par intervention et n'a pas été réactualisé depuis 2006.

Dans ce contexte, **votre rapporteur spécial estime nécessaire une meilleure clarification des rôles entre le SDIS, le SAMU et le SMUR**. Les sapeurs-pompiers remplissent en effet aujourd'hui trop souvent des missions qui ne sont pas, en principe, au cœur de leur métier. Un recentrage paraît s'imposer afin de limiter les coûts de fonctionnement des SDIS et de

¹ Estimation réalisée par la direction générale de l'offre de soins (DGOS).

dégager de nouvelles marges de manœuvre pour ces services dans le domaine de l'investissement matériel.

c) Les centres d'appel communs : une dépense rentable

Face à une situation de chevauchement *de facto* des missions, **votre rapporteur spécial considère qu'un investissement s'impose aux SDIS et à leurs partenaires des SAMU : la mise en place de plates-formes communes d'appel**. Cet investissement représente certes un coût initial, mais celui-ci peut rapidement être amorti grâce aux gains de fonctionnement qui en résultent.

La difficulté opérationnelle de la régulation provient en effet de la cohabitation de trois numéros d'appel : le « 15 », le « 18 » et le « 112 » (qui est le numéro européen d'appel d'urgence). Dans la majorité des départements encore, ces numéros sont gérés en parallèle par le SDIS et le SAMU.

Le centre d'appel du SDIS 69 (Rhône)



Source : Sénat

La mutualisation de ces centres a toutefois débuté dans certains départements. Au mois de février 2012, on comptait déjà **dix-neuf plates-formes communes**.

L'exemple de la plate-forme commune « 15-18-112 » des Pyrénées-Orientales

Dans les Pyrénées-Orientales, la plate-forme commune d'alerte « 15-18-112 » a été inaugurée **le 28 février 2012**. Elle regroupe la régulation médicale du SAMU, la régulation médicale libérale de la permanence des soins et le Centre de traitement de l'alerte - Centre opérationnel départemental d'incendie et des secours (CTA-CODIS) du SDIS.

Cette plate-forme est le fruit d'une volonté commune au sein du département de doter les services d'urgences de secours et de santé d'un outil moderne, capable d'offrir **une réponse opérationnelle optimale** aux situations de détresses quotidiennes comme aux situations de crises majeures.

Elle se compose d'une salle principale située sur le site du SDIS et d'une salle de secours qui sera construite à l'hôpital.

L'évolution des risques, de la demande sanitaire, de la démographie, du tourisme ainsi que des risques naturels et technologiques dans les Pyrénées-Orientales ont généré une forte augmentation des interventions. Ainsi, en vingt ans, le SDIS est passé de 15 000 interventions à **35 000 interventions par an**. Le CTA-CODIS reçoit plus de **187 000 appels par an** et le SAMU atteint **170 000 appels**.

Cette activité exige une forte anticipation et une technicité de réponse opérationnelle toujours plus poussée. **Plus de 80 % de l'activité des sapeurs-pompiers** concerne le secours aux personnes, qui constitue une mission partagée avec la santé. En outre, les incendies comme la gestion des risques multiples exigent une coordination opérationnelle et une gestion des moyens importantes face à un danger toujours plus complexe.

La plate-forme s'inscrit dans **une démarche d'ensemble de mutualisation et d'optimisation des moyens du SDIS et de ses partenaires**.

Son coût global s'élève à **6,9 millions d'euros**.

Le financement de cet investissement se répartit de la manière suivante :

- Conseil général : 1,7 million d'euros (soit 24,2 %) ;
- Hôpital : 0,2 million d'euros (soit 2,6 %) ;
- Etat : 1,1 million d'euros (soit 16,1 %) ;
- SDIS : 3,9 millions d'euros (soit 57,1 %).

A cela, il faut rajouter les travaux d'aménagement de la salle de secours prévus au centre hospitalier et pris en charge par celui-ci, portant ainsi sa participation totale à 1,2 million d'euros.

Source : SDIS 66 (Pyrénées-Orientales)

Un frein à la mise en place de telle plates-formes peut être identifié dans la non-superposition des chaînes de décision relatives aux SDIS et aux SAMU. En effet, les SDIS ont une compétence départementale, tandis que les filières de prise en charge médicale et l'intervention des SMUR (après la régulation des SAMU) sont régies au niveau régional. Toutefois, les premières réalisations laissent à penser que **cet obstacle n'est pas majeur** et peut être surmonté afin de parvenir à une régulation plus optimale des moyens sur le terrain.

F. UN EFFORT DE MUTUALISATION DES ACHATS COMMENÇANT À PORTER SES FRUITS

Dans un contexte budgétaire tendu, les acquisitions doivent s'appuyer sur un principe général : **le juste rapport entre le risque et la dépense**¹. De même, l'achat ne correspond **pas nécessairement à du matériel neuf**.

¹ Telle est notamment le problème posé par la « stratégie d'attaque des feux naissants » (cf. supra).

Ainsi, dans un souci d'économies, le SDIS 12 (Aveyron) a-t-il procédé à l'acquisition d'une ancienne citerne laitière pour ses propres besoins.

En matière de sécurité civile, **la réduction des coûts** passera cependant désormais de façon croissante par une action résolue en faveur de la mutualisation des achats. Le mouvement est d'ores et déjà initié, mais il mérite d'être amplifié. Il va d'ailleurs dans le sens de la départementalisation décidée par la loi précitée du 3 mai 1996 relative aux SDIS qui le portait en germe.

Plus encore que les dépenses de fonctionnement courant, le domaine de l'investissement tirera bénéfice de l'effort de mutualisation. **Sur des investissements lourds** (véhicules, matériels, plates-formes...), les marges pouvant être dégagées sont encore plus importantes.

Peu engagés dans des groupements d'achats, **les SDIS sont en revanche en train de comprendre l'intérêt du soutien et de l'accompagnement qui leur est offert par la « centrale d'achat » qu'est l'Union des groupements d'achats publics (UGAP)**. Sans perdre la main sur la définition de leurs besoins, ils récoltent les bénéfices d'une expertise et d'un pouvoir de négociation supérieur à l'égard des fournisseurs.

1. La diffusion progressive du « réflexe mutualisation »

a) Le manque d'adhésion à la formule du groupement d'achats

Pour les SDIS, une politique de mutualisation des achats peut passer par **un regroupement soit entre plusieurs d'entre eux, soit avec le conseil général**.

S'agissant de l'initiative interSDIS, la loi précitée du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a donné aux SDIS la possibilité de créer **un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours (EPIDIS)**. La constitution d'un tel établissement est encadrée par les articles L. 1424-51 à L. 1424-57 du CGCT.

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

Afin de faciliter la création d'EPIDIS, l'ancienne DSC s'est positionnée dès 2006 en soutien, notamment juridique, des acteurs locaux. Toutefois, l'initiative consistant à créer un EPIDIS **relève de la seule volonté des conseils d'administration des SDIS**.

Or, jusqu'à présent, la formule n'a suscité que **très peu d'adhésion**.

A ce jour, seuls **deux exemples de volonté de partenariat** peuvent être cités. Le premier concerne les SDIS du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, le second le Haut-Rhin et le Territoire de Belfort¹.

Le partenariat entre les SDIS du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

Le premier accord de partenariat entre plusieurs SDIS a été signé le 15 juin 2006 entre les SDIS du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Encore cet accord ne crée-t-il pas à proprement parler un EPIDIS, mais se limite-t-il à définir les instruments utiles à la création éventuelle d'un EPIDIS.

Toutefois, ce projet progresse et les deux partenaires ont à présent achevé le déploiement de l'infrastructure **Antares**. Cette infrastructure a ainsi pu être mise en place pour **un coût minoré** du fait de la mutualisation de l'achat des matériels, de l'ingénierie et du système de maintenance.

Dans le même esprit, un audit a été réalisé en vue de la réorganisation des systèmes informatiques des deux services. Les conclusions de cet audit ont permis d'harmoniser le fonctionnement des deux SDIS et d'assurer une prise en compte optimale de la partie « maintenance et entretien » d'Antares. De même, a été réalisée la mise en commun de matériels d'intervention et d'un poste de commandement de site, d'ores et déjà à disposition des deux départements. A cet égard, **une commission d'appel d'offre interdépartementale** en vue de l'achat mutualisé de certains équipements et matériels a été créée et un accord est intervenu entre les deux SDIS sur un cahier des charges commun en vue de l'acquisition de « camions citernes ruraux » (CCR), de « véhicules de première intervention » (VPI), de « camions citernes forestiers » (CCF), ainsi que d'« équipements de protection individuelle » (EPI).

Le manque d'adhésion à cet outil juridique offert par la loi précitée du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile s'explique probablement par le fait que la création de **l'EPIDIS nécessite un consensus**, entre les SDIS qui le constituent, tant sur le choix des compétences et des attributions que sur la constitution de l'équipe de direction de l'établissement. Par ailleurs, de nombreux élus s'interrogent sur **un éventuel alourdissement des structures** et un dessaisissement de leurs compétences.

Votre rapporteur spécial regrette ce manque d'adhésion et suggère que la réorientation à venir du FAI (cf. supra) intègre cette variable. L'allocation des crédits du FAI pourrait ainsi prendre pour critère l'effort de mutualisation de l'investissement proposé. L'utilisation de ce fond permettrait alors d'encourager la création d'EPIDIS et de faire rentrer de plain-pied les SDIS dans une logique interdépartementale plus marquée.

¹ Une convention de partenariat a été signée, le 28 novembre 2008, entre le Haut-Rhin et le Territoire de Belfort en vue de la mise en commun de moyens de secours, et du rapprochement des stratégies en termes de perspectives d'établissement ou de création d'outils communs.

Cette logique est d'ailleurs mise en œuvre par **certains SDIS précurseurs**, sans même avoir recours à un EPIDIS. Ainsi, dans son rapport précité sur les SDIS, la Cour des comptes met en évidence que de nombreux SDIS ont pris des initiatives dans ce domaine. Les SDIS de la Haute-Marne (52), de l'Aube (10), de la Marne (51), de la Meuse (55) et des Vosges (88) ont constitué un groupement d'achats de véhicules de secours. Le SDIS du Puy-de-Dôme (63) a constitué deux groupements inter-SDIS de commandes, pour l'acquisition de VSAV.

Toutefois, la Cour relève que « **le plus souvent, les initiatives restent dispersées et ponctuelles** ».

Ici aussi, **la DGSCGC** pourrait jouer un rôle d'impulsion et de coordination. En particulier, **la rédaction de « cahiers des charges types »** permettrait un gain de temps offert aux SDIS et serait de nature à inciter des regroupements de commande dans des proportions plus importantes qu'actuellement.

L'autre voie offerte aux SDIS pour avancer dans une stratégie de groupement d'achats réside dans un partenariat avec leur interlocuteur naturel qu'est le conseil général.

De façon générale, la recherche de mutualisations avec le département est d'ailleurs d'ores et déjà une réalité dans bien des cas. Cette démarche est balisée par l'article 118 de la loi précitée du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui prévoit la possibilité de passer **des conventions de gestion** entre le SDIS et le département.

Dans leur **rapport d'information « Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens »**¹, nos collègues alors Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido citaient en exemple plusieurs initiatives probantes : la mutualisation de l'entretien des véhicules entre le SDIS et le parc départemental de l'équipement dans le département du Rhône, ou encore la gestion des bâtiments du SDIS par les services du conseil général dans le département de la Manche.

Pour autant, jusqu'à présent, les partenariats entre les SDIS et les conseils généraux portent surtout sur l'entretien du patrimoine immobilier, la formation ou le fonctionnement courant. Ils doivent pouvoir **franchir un nouveau cap** en s'intéressant désormais davantage aux investissements lourds en matériels. Le domaine des véhicules paraît en particulier propice à une recherche approfondie de mutualisations. L'expérience de travail en commun entre les SDIS et les services du département constitue ici un atout pour l'avenir.

¹ *Sénat, rapport d'information n° 495 (2009-2010), fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales (25 mai 2010).*

Votre rapporteur spécial estime donc nécessaire un développement des partenariats entre les SDIS et les départements en matière de politique d'achat, les conseils généraux pouvant d'ailleurs moduler leurs subventions aux SDIS en fonction de la propension de ces derniers à se lancer dans une logique de mutualisation.

b) Le recours croissant à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP)

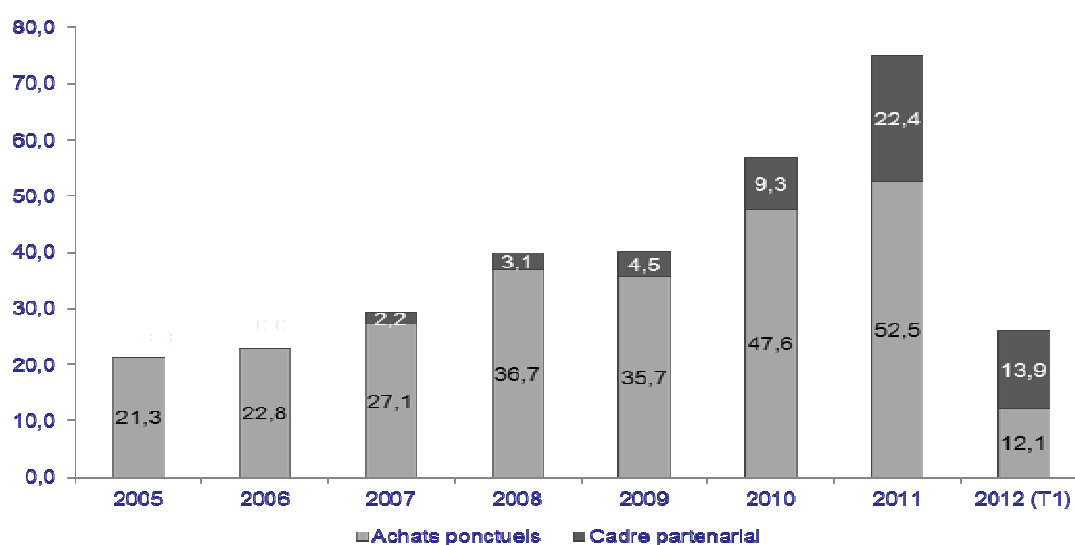
Pour les SDIS, la démarche de mutualisation des achats passe de façon croissante par **un intermédiaire : l'UGAP**.

Créé en 1985, cet établissement public industriel et commercial (EPIC) opère au profit de l'Etat et de ses opérateurs, des collectivités territoriales et du secteur public hospitalier. Il fonctionne sur le modèle économique d'**une centrale d'achat**.

Encore relativement inconnu des SDIS il y a quelques années, ceux-ci se tournent de plus en plus vers lui pour leurs achats.

L'évolution des commandes enregistrées par l'UGAP auprès des SDIS

(en millions d'euros)



Source : UGAP

Alors que les prestations de l'UGAP correspondaient à un volume d'achat de seulement 21,3 millions d'euros en 2005, ce montant est passé en 2011 à **74,9 millions d'euros**, soit une forte progression de 215,6 %.

Cette collaboration entre les SDIS et l'UGAP tend d'ailleurs à s'inscrire durablement dans le temps : 22,4 millions d'euros d'achats (soit 29,9 % du montant total) résultent d'une formule de partenariat proposée par l'UGAP **ancrant la relation dans le moyen terme**.

Cette évolution résulte d'**un partenariat progressif et pragmatique** entre les SDIS et la centrale d'achat, la BS-PP ayant joué en la matière un rôle pionnier.

Les principales étapes de l'inscription de l'UGAP dans le monde de l'incendie et du secours

A l'origine, l'UGAP entretient **une relation historique et de proximité avec la BSPP**. Elle a ensuite développé ses partenariats avec les SDIS selon les grandes étapes suivantes :

- en 2005, à l'initiative de la BSPP, l'UGAP accompagne une recherche de **mutualisation avec le BMPM** ;

- en 2007, sous l'impulsion du BMPM, s'engage une mutualisation des moyens « feux de forêts » avec les SDIS du Var (83) et des Bouches-du-Rhône (13). Cette mutualisation se traduit par la conclusion de deux premiers partenariats puis par l'extension de leur champ aux matériels de secours routiers ;

- en 2008 : les ventes de matériels de lutte contre les incendies d'aéronef sont étendues aux forces armées ;

- en 2009, un premier partenariat est conclu en Ile-de-France avec le SDIS des Yvelines ;

- en 2010, **une offre plus globale relative à l'« univers opérationnel du secours et de l'incendie »** est créée. Elle comprend des véhicules, des pièces de jonction, des émulseurs, des carburants, des uniformes et des équipements de protection individuels (EPI) ;

- en 2011, un partenariat avec l'« Entente pour la forêt méditerranéenne » est instauré avec les quatorze SDIS du pourtour méditerranéen et celui de la Drôme ;

- **en 2012**, des partenariats sont signés avec les dix SDIS du Grand Ouest, cinq SDIS de l'Est et les quatre SDIS franciliens.

Au-delà des offres transverses à l'ensemble des administrations publiques et en complément de l'offre de matériels et de dispositifs médicaux destinée aux établissements de santé mais pouvant également servir les besoins des SDIS, l'UGAP a développé à l'attention de ces derniers **une offre « métier »** particulièrement fournie.

**L'« univers opérationnel de l'incendie et du secours »
dans le catalogue 2011 de l'UGAP**

Le catalogue de l'UGAP en 2011 recensait les principaux produits suivants à l'attention des SDIS :

- **des véhicules spécialisés** : 397 véhicules (dont 210 VSAV et 163 véhicules d'incendie)

Fournisseurs : GRUAU, TIB, GIFA, RIFFAUD, SIDES, GIMAEX, COMILEV, CAMIVA, GALLIN, HAKA, DESAUTEL, BEHM, METZ.

- **des moyens nautiques** : 99 embarcations ;

Fournisseurs : ZODIAC, STEM MARINE, VAILLANT, NAVY PRO, SILLINGER, RAFALE.

- **des vêtements opérationnels et uniformes** : 273 000 pièces ;

Fournisseurs : DHJ INTERNATIONAL, CODUPAL, SERB REGAIN, BOCHE, MSA GALLET, PAUL BOYE, ALL MER, EUROPA KIMACHE, T2 S, PROCOVES, ALFREDO GRASSI, LUG EUROPA (TBI), CSA, BALSAN.

- **des matériels d'intervention** : 56 000 unités ;

Fournisseurs : GROUPE LEADER, EAU ET FEU, DESAUTEL, VANRULLEN UNISER, POK, DUMONT SECURITE.

Au total, le catalogue de l'UGAP propose désormais **4 200 références**, issues de 62 marchés opérés par 39 fournisseurs.

2. Les gains espérés de cette nouvelle stratégie d'achat

a) Les économies de moyens et de dépenses

S'engager dans une politique de mutualisation des achats présente pour les SDIS **un double avantage** : consacrer moins de ressources humaines à une fonction support et parvenir à une moindre dépense.

La fonction « achat » n'est pas au cœur du métier des SDIS. Or, elle est **chronophage**, notamment lorsqu'il s'agit d'investissements lourds. Le suivi de l'évolution des règles relatives aux marchés publics, le montage des cahiers des charges, la définition des clauses administratives et techniques, la mise en concurrence, l'ouverture des plis et l'analyse des offres... autant de tâches susceptibles de mobiliser un ou plusieurs emplois, à temps plein ou partiel. En outre, ces tâches requièrent une expertise technique et, surtout, juridique forte. Les SDIS ne disposent pas tous nécessairement de telles ressources en interne et elles doivent alors faire l'objet d'un apprentissage qui lui aussi freine le processus d'investissement. Cette dernière observation vaut notamment dans le cas des « petits » SDIS, les SDIS de grande taille étant confrontés à cette difficulté seulement dans une moindre mesure.

Mutualiser l'achat signifie **alléger cette charge de travail**, en la répartissant sur plusieurs SDIS (cas d'un groupement d'achats) ou en la déléguant (au moins en partie) à l'UGAP. Ce processus permet également d'exploiter davantage de ressources d'expertise et d'échanger les bonnes pratiques.

Au total, la mutualisation des achats permet de **dégager des ressources humaines sur les missions opérationnelles** tout en évoluant en principe dans **une plus grande sécurité juridique**.

Par ailleurs, une telle stratégie permet d'espérer **des économies de dépense**. Le regroupement permet en effet de peser d'un poids supérieur dans la négociation avec le fournisseur.

Dans son rapport précité sur les SDIS, la Cour des comptes rend compte d'économies « *restées modestes* » jusqu'à présent. A titre d'exemple, elle cite le cas du SDIS 32 (Gers) ayant procédé à des achats de véhicules *via* un groupement régional mais n'ayant obtenu qu'un gain limité à 3 % du coût initial. Néanmoins, ainsi que le précise la Cour, « *la mutualisation des achats ne produira son plein effet qu'avec des volumes financiers suffisamment importants* ». Pour jouer à plein, la mutualisation des achats nécessite de bénéficier d'un effet d'entraînement : plus nombreux seront les achats d'investissement mutualisés, plus importants seront les gains réalisés.

Pour avoir une idée plus précise de cette espérance de gains, il est intéressant d'analyser les taux de remise obtenus par l'UGAP. Lors de son audition par votre rapporteur spécial, Alain Borowski, président directeur général de l'UGAP, a ainsi indiqué que « *sur les véhicules en général, les taux de remise accordés par les industriels sont particulièrement élevés et peuvent aller jusqu'à 50 %. C'est toutefois moins le cas pour les véhicules de pompiers* »¹. Toujours selon Alain Borowski, « *le taux de remise peut être de 20 % à 30 % pour le prix d'une grande échelle* ».

Il convient de souligner que l'accompagnement des SDIS par l'UGAP procède d'une démarche d'optimisation des coûts d'achat **sans perte de contrôle des SDIS sur les spécifications techniques des matériels**. L'UGAP travaille en effet en étroite collaboration avec les SDIS sur la définition des cahiers des charges techniques. Cet aspect mérite d'être précisé car, ainsi qu'Alain Borowski l'a rappelé lors de son audition, « *tous les services techniques ont tendance à exprimer des besoins très spécifiques* ». Les SDIS ne font pas exception à la règle, mais grâce à son expertise et à son savoir-faire l'UGAP parvient néanmoins à satisfaire très largement leurs attentes en la matière. Dans le même esprit, l'UGAP travaille avec la DGSCGC à l'harmonisation des normes.

¹ Audition du 18 avril 2012.

b) La logique « gagnant-gagnant » avec les fournisseurs

La mutualisation accrue des achats, notamment *via* l'UGAP, permet **une redéfinition bienvenue des relations avec les fournisseurs.**

Sur le marché de l'incendie et du secours, la position des fournisseurs est en effet particulière, souvent marquée par **une faible concurrence mais aussi la difficulté de standardiser les produits.** D'une part, les entreprises présentes sur ce marché jouissent d'un important pouvoir de négociation du fait de barrières à l'entrée (expertise technique requise, réseau limité des services acheteurs, poids des habitudes de travail entre les fournisseurs et les SDIS, capital confiance acquis au fil du temps par certaines marques...). Ce pouvoir de négociation peut avoir pour conséquence un prix essentiellement fixé par le vendeur, avec à la clef de fortes marges supportées par les SDIS. D'autre part, les fournisseurs sont confrontés à une multiplicité d'interlocuteurs ayant chacun des requêtes techniques particulières justifiées par la spécificité des terrains d'opération. Dès lors, face à ce qui pourrait presque s'apparenter à une course aux prototypes et aux options, il est difficile pour les entreprises de standardiser leurs produits, ce qui aurait pourtant pour conséquences positives des économies d'échelle et une baisse du prix de vente.

Dans ce contexte, la mutualisation des achats permet à la fois de **rétablir une relation plus équilibrée** entre l'acheteur et le vendeur et de donner l'opportunité au fournisseur de travailler sur des produits vendus en plus grand nombre et donc plus standardisés.

Ainsi qu'Alain Borowski l'a indiqué lors de son audition, *« le fait de travailler avec l'UGAP apporte une visibilité aux fournisseurs sur leurs volumes dans le temps, tandis qu'on travaille à la simplification de la commande (...). **Le partenariat permet d'organiser et de normaliser la commande publique des SDIS** ».*

Ce partenariat « gagnant-gagnant » issu des achats groupés *via* l'UGAP se traduit non seulement dans **un prix revu à la baisse** mais aussi par **des délais inférieurs** à ceux auxquels sont soumis les SDIS du fait des règles du code des marchés publics. Les délais sont en effet ramenés à ceux traditionnels du fournisseur, sans que les délais de la procédure de mise en concurrence s'y ajoutent.

CONCLUSION

Qu'attend-on d'un investissement ? Tout d'abord, qu'il prépare l'avenir. Sous cet angle, la sécurité civile paraît relativement bien armée. Confrontée à une grande diversité de risques et de situations, elle dispose aujourd'hui d'équipements modernes ou en cours de modernisation. L'effort d'adaptation est continu et il a jusqu'à présent porté ses fruits. La contrainte budgétaire se fera certes sentir de manière croissante dans les années à venir, mais le socle existant comme la culture des personnels dans leur ensemble (Etat et SDIS) doivent permettre d'y faire face.

Que demande-t-on à la dépense d'investissement ? D'être ciblée au plus juste, pour assurer une allocation optimale des crédits. De ce point de vue, des marges de progression existent incontestablement dans le domaine de la sécurité civile. Un pilotage trop distendu, un équilibre précaire entre le financement d'Etat et celui assumé par les collectivités territoriales (notamment les départements), des habitudes d'achat insuffisamment tournées vers la mutualisation des moyens... Autant de facteurs freinant la recherche d'économies. Dans un souci de préservation de la ressource budgétaire, il convient aujourd'hui de conforter au cœur de la logique d'investissement un principe simple de responsabilisation : *« le payeur doit aussi être (au moins en partie) le décideur »*.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 10 octobre 2012, sous la présidence de M. Jean-Pierre Caffet, vice-président, la commission a entendu une communication de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, sur les investissements de la sécurité civile.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – La mission « Sécurité civile » fait partie des missions régaliennes de l'Etat. On peut toutefois s'interroger sur la réalité de son engagement par rapport aux différents acteurs pour mener à bien cet objectif au cœur de la vie de nos concitoyens. Les autorisations de dépenses d'investissement pour la mission sécurité civile s'élèvent, dans la loi de finances pour 2012, à 45,8 millions d'euros. Ce montant doit être mis en perspective des budgets prévisionnels des SDIS pour 2011 qui faisaient apparaître une dépense totale de 1,216 milliard d'euros en section d'investissement (sur un total de 5,5 milliards d'euros). Comme vous le savez, la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours (les SDIS) a constitué une étape clé dans l'évolution de l'organisation de ces services. Au terme de maintenant un peu plus de dix ans d'application de ce texte, il m'est apparu nécessaire de tirer un bilan. Quel est le processus de pilotage de cet investissement ? Qui décide ? Qui paye ? Et quels sont les grands axes de cette politique ?

A première vue l'on pourrait penser que la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) occupe une position centrale dans le processus d'élaboration des investissements et leur orientation. Pour autant, au regard des moyens dont elle dispose, elle pèse peu et son rôle d'animation, de conseil ou d'orientation se trouve considérablement réduit. A défaut de moyens financiers, la DGSCGC pourrait utilement s'investir dans un travail d'incitation à la mutualisation et s'intéresser de plus près à la norme, qui devient souvent un prétexte pour justifier l'explosion des dépenses.

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) est insuffisamment exploité. En théorie largement à la main du préfet, il devrait orienter les choix d'investissement. En pratique, le représentant de l'Etat ne dispose pas de l'ingénierie nécessaire pour orienter utilement la conception de ce document. Par ailleurs les investissements étant assurés par les SDIS, c'est-à-dire par les conseils généraux, le Préfet est mal à l'aise pour peser sur les choix. Après une période de fortes dépenses dans les années 2000, les directeurs des SDIS sont désormais conscients des contraintes pesant sur les conseils généraux. D'une façon générale, il apparaît que la DGSCGC, en liaison avec les préfets de région, pourrait utilement servir de lien et de relais entre les départements d'une même région afin de rationaliser les choix et de s'assurer tout à la fois de la mutualisation d'équipements dont la pertinence au niveau départemental ne se justifie pas et de l'adéquation des

moyens aux objectifs. La consolidation des SDACR au niveau régional sous l'autorité du préfet de région permettrait d'atteindre cet objectif.

Le rôle du fonds d'aide à l'investissement (FAI), levier principal de l'Etat dans ce domaine, tend à s'amenuiser depuis sa création. Initialement fixée à 45 millions d'euros en 2003 et ayant connu un pic en 2005, la dotation de ce fonds pour 2012 n'est plus que de 18,36 millions d'euros, soit une division par trois en cinq ans. Par comparaison avec les 1,2 milliard d'investissement des SDIS, cette somme représente à peine 1,5 % de leurs dépenses d'investissement et invite à s'interroger sur son effet levier et par voie de conséquence sur le devenir de ce fonds. Les critères d'attribution méritent aussi d'être précisés. Je propose dans cette perspective de repenser l'emploi de ces crédits avec un objectif de plus grande efficacité. Il s'agirait notamment d'utiliser l'effet de levier pour encourager des redéploiements en faveur d'une plus grande mutualisation des achats réalisés par les SDIS et de projets interdépartementaux. La mise en place d'une consolidation régionale des SDACR, évoquée plus haut, y contribuerait.

Parmi les projets financés par le FAI, Antares demeure un sujet problématique. Ce système d'information et de communication dédié aux forces concourant à la sécurité civile sur le territoire renvoie à une ambition nationale, mais aussi à un projet en réalité non pleinement partagé par les acteurs locaux : police, gendarmerie, SDIS, SAMU. Au final, la charge d'investissement (147,5 millions d'euros), comme celle du fonctionnement (estimée à 54,9 millions d'euros), pèse majoritairement sur les seuls SDIS, et par contrecoup, sur les collectivités (notamment le département) tandis que la police et le SAMU ne sont pas ou peu sollicités. Je souligne en outre le problème posé par l'inadaptation actuelle de ce matériel aux avions de la sécurité civile : Antares ne fonctionne pas dans les airs ! Le ministère doit impérativement prendre les mesures qui s'imposent pour remédier à cette impasse opérationnelle difficilement compréhensible.

En elle-même d'ailleurs, la flotte aérienne de la sécurité civile représente un enjeu budgétaire majeur. Axée sur une stratégie dite de « guet aérien » afin de lutter contre les feux de forêt, cette flotte doit connaître un renouvellement à court terme de l'une de ses composantes : les Trackers. Ces appareils vont arriver en fin de vie à partir de 2016. Les scénarios envisagés font apparaître un besoin de financement variant de 60 millions d'euros à 160 millions d'euros. La solution apparemment privilégiée aujourd'hui par le ministère s'oriente vers un remplacement des Trackers par une flottille de petits appareils, des Air Tractors, pour un coût de renouvellement de l'ordre de 60 à 80 millions d'euros. A cet égard, je veux insister sur la nécessité de procéder à une évaluation pragmatique du rapport entre le coût de l'investissement, la dangerosité du risque « feu de forêt » et l'intérêt économique. Faut-il nécessairement attaquer tous les feux de forêt naissant, alors que certains d'entre eux ne présentent qu'un faible risque dont l'origine est bien souvent l'absence d'entretien de la garrigue... En tout état de cause l'appréciation sur l'opportunité d'intervenir ne peut se faire

indépendamment des acteurs locaux. L'autre question, s'agissant des moyens aériens de la sécurité civile, réside dans le projet de délocalisation de la base de Marignane. Ici, l'enjeu renvoie à une couverture optimale de la zone des feux dans un contexte d'évolution climatique à moyen et long terme. Un déménagement de la base aérienne de la sécurité civile vers Nîmes est aujourd'hui privilégié.

L'investissement en matière de sécurité civile est aussi un investissement dans les personnels. La départementalisation des SDIS s'est accompagnée d'ouvertures d'écoles départementales. Ces écoles répondent à un besoin qui, pour les sapeurs-pompiers volontaires, appelle une réponse de proximité. Pour autant, la politique de formation des personnels doit s'orienter vers un effort accru de rationalisation et de mutualisation des moyens entre les écoles départementales et avec l'école nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers (ENSOSP). Il s'agit là d'un enjeu important en vue de contenir la charge d'investissement et d'éviter d'éventuelles surcapacités de formation.

La sécurité civile ne doit par ailleurs plus faire l'économie d'une réflexion sur un recentrage nécessaire de ses missions, afin de desserrer la contrainte d'investissement. Je pense en particulier à la notion de secours à personne, qui recouvre aujourd'hui des réalités très diversifiées allant du feu aux accidents sur la voie publique en passant par des missions sanitaires et sociales. Une meilleure répartition des tâches doit être imaginée entre les SDIS et les SAMU, notamment dans les cas de carence hospitalière. Revient-il véritablement aux pompiers de jouer le rôle d'un « SAMU social bis » auprès de sans domicile fixe par exemple ? L'augmentation considérable (+ 36,2 % entre 2002 et 2010) du secours à personne impacte significativement l'orientation et les besoins d'investissement des SDIS. Parmi ces dépenses, la mise en place de centres d'appels communs aux SDIS et aux SAMU constitue assurément une source de gains potentiels importants.

Plus généralement, les efforts de mutualisation des achats des SDIS commencent à porter leurs fruits. Progressivement se diffuse un « réflexe mutualisation », notamment sous l'impulsion de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). La DGSCGC gagnerait à développer son rôle de prescription et de conseil dans ce domaine qui doit être encore approfondi par les SDIS.

En conclusion, la sécurité civile dispose aujourd'hui d'équipements modernes, ou en cours de modernisation, pour faire face à une grande diversité de risques et de situations. L'effort d'adaptation est continu et il a jusqu'à présent porté ses fruits. Pour autant, la contrainte budgétaire se fait sentir de manière croissante, que ce soit pour l'Etat ou les collectivités territoriales. Aussi, dans un souci de préservation de la ressource budgétaire, me paraît-il nécessaire de conforter aujourd'hui, au cœur de la logique d'investissement, un principe simple de responsabilisation : « le prescripteur doit aussi être (au moins en partie) le financeur ».

M. Jean-Pierre Caffet, président. – Merci, M. le rapporteur spécial, pour ce contrôle budgétaire qui intéresse, j'en suis certain, tous nos collègues au plus haut point.

M. Philippe Adnot. – Je partage l'avis de Dominique de Legge : toutes les sorties des pompiers ne sont en effet peut-être pas toujours bien calibrées. Par ailleurs, le prescripteur de la dépense doit en être le payeur, sinon la demande tend à un maximum. Pour ce qui est du SDACR, ses objectifs doivent être considérés comme un optimum et non comme un impératif absolu. J'insiste sur le fait que le payeur doit être le décideur. Antares a contribué à augmenter la dépense alors qu'il ne fonctionne ni dans les airs, ni au cœur des feux.

La mutualisation est aussi à l'origine de dépenses supplémentaires car chacun est en demande de particularités propres lors de l'achat d'équipement. Afin d'éviter cette dérive, il convient de définir en amont le matériel et ensuite d'en proposer l'achat aux SDIS concernés.

La maîtrise de la dépense n'existe pas et pour y parvenir il faudrait intégrer d'avantage les services des SDIS dans ceux du département. Je pense en particulier aux services informatiques et immobiliers. Les pompiers expriment en effet toujours un besoin maximal, parfois loin de l'optimum.

M. Jean-Paul Emorine. – A propos des écoles de formation, je veux insister sur le caractère incontournable de la formation, en particulier pour les jeunes sapeurs-pompiers. Mais on n'est pas obligé de construire de nouveaux bâtiments pour y accueillir les modules : on peut utiliser à moindre frais les collèges, le samedi par exemple. Les directeurs de SDIS sont pragmatiques.

Actuellement, la dotation d'Etat transite par les communes pour aller vers les SDIS. Ce circuit responsabilise le maire, mais on pourrait le simplifier.

M. Dominique de Legge. – Je suis d'accord avec Philippe Adnot en ce qui concerne la mutualisation : on est plutôt dans du groupement d'achats. S'agissant de la maîtrise des dépenses, les colonels des SDIS sont conscients de cet impératif et ils ont désormais atteint un niveau d'équipement élevé pour leurs services. Certains exemples doivent être mis en avant. Je pense en particulier au SDIS de l'Aveyron qui, plutôt que d'acheter un équipement neuf, a préféré se tourner vers l'acquisition de la citerne d'une coopérative laitière.

La DGSCGC devrait jouer un rôle de régulateur en matière de normes par rapport aux SDIS, qui font pression sur le conseil général. Dans le domaine de la formation, il me semble important de distinguer la nécessité de former les personnels et l'équipement des plateaux techniques (qui permettent par exemple l'entraînement à la lutte contre le feu). Ces équipements sont nécessaires mais ils ne doivent pas forcément s'accompagner de lieux de restauration et de couchage.

S'agissant du financement des SDIS par les communes et les départements, la charge s'est inversée entre ces collectivités au cours de la décennie passée. Désormais, les départements financent majoritairement les SDIS.

M. Philippe Adnot. – Sur ce point, il faut rappeler que ce financement s'opère à partir d'une enveloppe et qu'à l'intérieur de celle-ci, il est possible de faire varier la participation de la commune, en fonction par exemple de l'évolution de sa richesse.

Mme Catherine Troendle. – En tant que rapporteure pour avis de la mission « Sécurité civile » pour la commission des Lois, j'ai fait un point plus particulier l'an dernier sur les dépenses de fonctionnement de la sécurité civile, et notamment celles de l'ENSOSP. On se concentre de plus en plus sur l'investissement au sein de cette mission et le fonctionnement tend à devenir portion congrue. On parvient à sanctuariser les dépenses de fonctionnement actuelles grâce à ce que verse l'Etat, mais on n'arrivera pas à aller au-delà.

M. Jean-Pierre Caffet, président. – Je remercie Dominique de Legge pour ce rapport particulièrement intéressant et éclairant sur les enjeux de l'investissement dans le domaine de la sécurité civile. Peut-être votre prochaine mission de contrôle pourrait-elle porter l'année prochaine sur les dépenses de fonctionnement des SDIS ?

A l'issue de ce débat, la commission, à l'unanimité, a donné acte de sa communication à M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXES

ANNEXE 1 -

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I. Au Sénat

Mercredi 18 avril 2012

- **M. Alain Borowski**, président directeur général de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) ;

- **M. Olivier Matigot**, directeur des développements et des partenariats de l'UGAP ;

- **M. Géraud Guibert**, conseiller maître à la Cour des comptes, membre de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes, contre-rapporteur du rapport de novembre 2011 sur les SDIS.

Jeudi 26 avril 2012

- **M. Jean-Paul Kihl**, directeur général de la Sécurité civile et de la gestion de crises (DGSCGC) ;

- **M. Jean Benet**, chef de service, adjoint au directeur général de la DGSCGC, chargé de la direction des sapeurs-pompiers ;

- **M. Patrice Faure**, sous-directeur des moyens nationaux (DGSCGC) ;

- **M. Etienne Stoskopf**, sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours (direction des sapeurs-pompiers de la DGSCGC) ;

- **M. Jean-Claude Geney**, directeur de cabinet (DGSCGC).

II. Lors des déplacements

Le 26 mars 2012, à Lyon

- **Mme Catherine de Kersauson de Pennendreff**, présidente de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, rapporteur du rapport de novembre 2011 sur les SDIS ;

- **M. François Carengo**, préfet de la zone de défense Sud-Est, préfet de la région Rhône-Alpes ;

- **M. Cazenave Lacrouts**, préfet délégué pour la défense et la sécurité ;

- **M. Pierre Goffinet**, directeur général des services départementaux, Conseil général de Rhône-Alpes ;

- **Colonel Serge Delaigue**, directeur départemental des services d'incendie et de secours du Rhône (SDIS 69) ;

- **M. Jean-Paul Marchini**, directeur de l'administration et des finances du SDIS 69 ;

- **Mme Sylvie Sanneï**, chef du groupement financier du SDIS 69.

Le 4 avril 2012, à Marseille

Base d'avions de la sécurité civile (BASC)

- **M. Marc Croizer**, chef de la BASC ;

- **M. Daniel Reyre**, chef adjoint de la BASC ;

- **M. Roger Gennaï**, conseiller d'administration, adjoint chargé des affaires administratives, financières et juridiques ;

- **M. Laurent Michelet**, chef du personnel navigant ;

- **M. Jean-claude Sergeant**, chef des opérations ;

- **M. Thierry Saint André**, adjoint technique.

Mairie de Marseille

- **M. Jean-Claude Gondard**, directeur général des services.

Bataillon des marins-pompiers de Marseille (BM-PM)

- **Vice Amiral Jean-Michel L'Hénaff**, commandant du BM-PM ;
- **M. Pierre Olivier**, adjoint au directeur du Service départemental d'incendie et de secours des Bouches-du-Rhône (SDIS 13) ;
- **Capitaine de vaisseau Thierry Roy**, commandant en second du BM-PM ;
- **Capitaine de frégate Patrick Grimaud**, chef de la division prévention ;
- **Commissaire en chef Christophe Gourvil**, chef de la division finances.

Le 5 avril 2012, à Marseille

Conseil général des Bouches-du-Rhône

- **M. Hervé Bourgogne**, conseiller technique auprès du Président du Conseil général ;
- **Mme Monique Agier**, directrice générale des services du Conseil général.

Service départemental d'incendie et de secours des Bouches-du-Rhône (SDIS13)

- **M. Jean-Pierre Maggi**, conseiller général, président du Conseil d'administration du SDIS 13 ;
- **Colonel Claude Jorda**, directeur du SDIS 13 ;
- **Colonel Jean-Claude Grand**, chef du pôle « opérations et actions préventives » ;
- **Lieutenant-Colonel Ludovic Ines**, chef du pôle « technique-logistique et systèmes d'information » ;
- **Lieutenant-Colonel Marc Dumas**, chef du groupement opérations ;

- **M. Frédéric Dublos**, chef du pôle « finances-patrimoine » ;

- **Lieutenant-Colonel Jean-Pierre Squillari**, chef du groupement feux de forêt ;

- **Lieutenant-Colonel Alain Fonters**, chef du groupement formation-école.

Le 5 avril 2012, à Aix-en-Provence

Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)

- **Colonel François Pradon**, directeur adjoint et secrétaire général de l'ENSOSP ;

- **Mme Catherine Lasserre**, chef de la division des services financiers.

Le 16 avril 2012, à Rodez

- **Mme Cécile Pozzo di Borgo**, préfet de l'Aveyron ;

- **M. Richard Mir**, directeur de cabinet de Madame le préfet de l'Aveyron ;

- **M. Alain Portelli**, directeur général des services du Conseil général de l'Aveyron ;

- **M. Jean-françois Gailliard**, conseiller général de Nant, vice-président de la commission des finances et du budget du conseil général, membre du Conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (CASDIS) ;

- **M. Jean-Claude Anglars**, président du CASDIS, conseiller général d'Estaing ;

- **Colonel Eric Flores**, directeur du Service départemental d'incendie et de secours de l'Aveyron (SDIS12) ;

- **Lieutenant-Colonel Olivier Théron**, directeur adjoint par intérim, chef du groupement opérations.

ANNEXE 2

COÛTS DES SDIS

(en euros)

N°	Département	Population DGF	Surface (km²)	Dépenses de fonctionnement 2011	Dépenses d'investissement 2011	Dépenses totales par habitant	Dépenses totales par km²
1	Ain	598 309	5756	36 092 644,30	5 503 299,51	69,52	7 226,54
2	Aisne	548 486	7419	34 675 755,89	13 273 625,60	87,42	6 463,05
3	Allier	357 634	7382	22 873 569,98	8 651 156,43	88,15	4 270,49
4	Alpes-de-Haute-Provence	196 459	6944	12 406 703,27	4 979 360,97	88,50	2 503,75
5	Hauts-Alpes	189 189	5632	10 162 934,79	1 496 818,75	61,63	2 070,27
6	Alpes-Maritimes	1 248 414	4294	126 015 026,16	21 365 959,42	118,05	34 322,54
7	Ardèche	347 624	5523	21 680 356,83	7 404 637,31	83,67	5 266,16
8	Ardennes	289 319	5246	15 983 636,65	2 619 543,70	64,30	3 546,16
9	Ariège	175 188	4890	8 075 283,85	2 207 285,67	58,69	2 102,77
10	Aube	308 223	6004	13 737 153,71	1 646 005,73	49,91	2 562,15
11	Aude	410 876	6234	25 931 995,50	5 643 937,94	76,85	5 065,12
12	Aveyron	305 228	8735	12 906 162,60	3 935 367,50	55,18	1 928,05
13	Bouches-du-Rhône	1 131 399	4871	118 485 052,18	43 136 333,83	142,85	33 180,33
14	Calvados	748 621	5548	37 850 727,41	12 080 312,18	66,70	8 999,83
15	Cantal	168 331	5726	10 901 485,74	2 164 288,74	77,62	2 281,83
16	Charente	362 661	5956	21 684 281,77	3 214 420,44	68,66	4 180,44
17	Charente-Maritime	707 581	6864	39 564 646,39	7 572 288,43	66,62	6 867,27
18	Cher	327 542	7310	20 529 297,06	7 488 012,61	85,54	3 832,74
19	Corrèze	264 628	5857	16 784 953,35	4 258 300,42	79,52	3 592,84
21	Côte-d'Or	536 610	8765	27 620 432,20	4 609 735,01	60,06	3 677,14

N°	Département	Population DGF	Surface (km²)	Dépenses de fonctionnement 2011	Dépenses d'investissement 2011	Dépenses totales par habitant	Dépenses totales par km²
22	Côtes-d'Armor	634 162	6878	32 507 715,87	5 846 186,05	60,48	5 576,32
23	Creuse	141 398	5565	8 620 813,48	4 665 739,51	93,97	2 387,52
24	Dordogne	443 939	9184	25 669 770,10	7 116 900,99	73,85	3 569,98
25	Doubs	534 617	5234	37 883 637,63	19 494 172,56	107,33	10 962,52
26	Drôme	497 665	6525	30 956 515,74	9 588 069,30	81,47	6 213,73
27	Eure	596 194	6004	31 387 476,55	6 573 509,37	63,67	6 322,62
28	Eure-et-Loir	437 350	5932	28 299 165,11	5 405 268,70	77,07	5 681,80
29	Finistère	958 001	6733	44 254 703,68	17 628 593,93	64,60	9 191,04
2a	Corse-du-Sud	176 425	4013	23 131 339,54	2 963 435,88	147,91	6 502,56
2b	Haute-Corse	197 583	4014	26 907 888,50	3 171 669,45	152,24	7 493,66
30	Gard	742 359	6308	65 307 375,44	16 917 078,65	110,76	13 034,95
31	Haute-Garonne	1 239 309	6309	60 265 681,08	11 830 720,49	58,17	11 427,55
32	Gers	194 550	6257	10 930 021,55	3 638 993,88	74,89	2 328,43
33	Gironde	1 485 386	10000	141 789 686,82	18 790 132,86	108,11	16 057,98
34	Hérault	1 144 977	6113	65 559 871,23	11 400 875,97	67,22	12 589,69
35	Ille-et-Vilaine	999 526	6775	57 895 346,47	4 950 976,20	62,88	9 276,21
36	Indre	246 226	6791	12 245 098,45	3 299 972,98	63,13	2 289,07
37	Indre-et-Loire	598 533	6150	32 325 341,14	8 692 304,01	68,53	6 669,54
38	Isère	1 238 847	7431	75 892 295,84	12 237 697,78	71,14	11 859,78
39	Jura	276 006	5008	13 892 632,48	2 535 624,84	59,52	3 280,40
40	Landes	424 462	9237	25 270 817,68	8 848 982,42	80,38	3 693,82
41	Loir-et-Cher	341 848	6314	23 330 237,04	24 641 854,46	140,33	7 597,73
42	Loire	760 060	4781	46 699 527,50	11 070 752,62	76,01	12 083,30
43	Haute-Loire	246 963	4965	12 939 381,38	3 113 774,13	65,00	3 233,26
44	Loire-Atlantique	1 326 378	6815	84 424 863,24	20 920 945,74	79,42	15 457,93
45	Loiret	668 676	6813	40 477 729,99	8 947 772,04	73,92	7 254,59
46	Lot	193 894	5217	9 512 474,75	3 472 611,19	66,97	2 488,99
47	Lot-et-Garonne	336 009	5385	21 563 953,56	5 121 712,49	79,42	4 955,56

N°	Département	Population DGF	Surface (km²)	Dépenses de fonctionnement 2011	Dépenses d'investissement 2011	Dépenses totales par habitant	Dépenses totales par km²
48	Lozère	95 763	5167	5 284 885,66	1 486 961,01	70,71	1 310,60
49	Maine-et-Loire	785 184	7165	41 629 098,26	6 505 245,73	61,30	6 717,98
50	Manche	538 245	5938	30 044 333,49	7 729 972,42	70,18	6 361,45
51	Marne	572 404	8162	30 186 160,55	4 222 916,92	60,11	4 215,77
52	Haute-Marne	193 906	6211	11 714 371,85	1 923 690,43	70,33	2 195,79
53	Mayenne	310 766	5175	14 786 063,55	3 443 196,25	58,66	3 522,56
54	Meurthe-et-Moselle	735 413	5241	40 487 933,11	6 749 905,65	64,23	9 013,13
55	Meuse	199 187	6200	11 352 875,77	4 576 913,62	79,97	2 569,32
56	Morbihan	789 653	6823	38 233 208,95	7 508 676,54	57,93	6 704,07
57	Moselle	1 050 849	6216	56 776 853,14	7 296 931,73	60,97	10 307,88
58	Nièvre	242 619	6817	14 878 050,57	7 026 377,56	90,28	3 213,21
59	Nord	2 578 003	5743	174 562 439,07	57 118 047,69	89,87	40 341,37
60	Oise	809 667	5857	51 073 155,50	17 952 774,41	85,25	11 785,20
61	Orne	309 439	6103	12 984 272,06	2 203 088,76	49,08	2 488,51
62	Pas-de-Calais	1 504 029	6671	91 889 326,64	16 965 761,22	72,38	16 317,66
63	Puy-de-Dôme	664 722	7955	44 048 239,54	9 406 204,12	80,42	6 719,60
64	Pyrénées-Atlantiques	693 576	7645	42 943 406,07	13 674 977,67	81,63	7 405,94
65	Hautes-Pyrénées	260 554	5407	16 958 613,47	3 843 921,93	79,84	3 847,33
66	Pyrénées-Orientales	537 391	4086	31 133 224,19	9 049 310,56	74,77	9 834,20
67	Bas-Rhin	1 102 556	4755	60 598 756,06	10 787 420,66	64,75	15 012,87
68	Haut-Rhin	754 849	3523	41 465 195,88	6 875 489,26	64,04	13 721,45
69	Rhône	1 708 598	3215	119 461 618,43	28 554 373,95	86,63	46 039,19
70	Haute-Saône	247 081	5359	9 569 563,94	2 996 841,24	50,86	2 344,92
71	Saône-et-Loire	577 444	8575	30 156 352,45	8 085 042,53	66,23	4 459,64
72	Sarthe	574 022	6245	26 438 612,46	6 708 350,10	57,75	5 307,76
73	Savoie	526 223	6028	43 126 869,38	8 832 658,77	98,74	8 619,70
74	Haute-Savoie	821 777	4391	59 059 700,17	16 522 854,63	91,97	17 213,06
76	Seine-Maritime	1 269 667	6278	74 904 566,29	11 317 571,56	67,91	13 734,01

N°	Département	Population DGF	Surface (km²)	Dépenses de fonctionnement 2011	Dépenses d'investissement 2011	Dépenses totales par habitant	Dépenses totales par km²
77	Seine-et-Marne	1 321 507	5917	114 646 185,13	22 301 295,63	103,63	23 144,75
78	Yvelines	1 417 536	2271	100 903 328,15	14 960 283,88	81,74	51 018,76
79	Deux-Sèvres	374 047	6054	20 644 930,40	5 803 857,75	70,71	4 368,81
80	Somme	590 929	6175	36 674 922,74	12 162 063,72	82,64	7 908,82
81	Tarn	386 272	5758	20 733 094,28	8 881 912,20	76,67	5 143,28
82	Tarn-et-Garonne	242 812	3718	12 183 188,06	4 676 110,37	69,43	4 534,51
83	Var	1 172 341	5973	93 925 098,54	16 007 114,44	93,77	18 404,86
84	Vaucluse	558 182	3567	47 392 081,85	10 199 315,94	103,18	16 145,61
85	Vendée	725 538	6720	29 061 995,36	8 681 341,23	52,02	5 616,57
86	Vienne	436 630	6990	20 174 289,93	5 007 669,10	57,67	3 602,57
87	Haute-Vienne	389 661	5520	18 929 726,66	4 778 717,53	60,84	4 295,01
88	Vosges	398 376	5874	22 840 383,06	5 171 464,57	70,32	4 768,79
89	Yonne	365 742	7427	21 160 094,05	5 908 802,45	74,01	3 644,66
90	Territoire-de-Belfort	142 816	610	10 828 410,82	2 095 387,14	90,49	21 186,55
91	Essonne	1 212 764	1804	87 008 928,73	10 209 654,12	80,16	53 890,57
95	Val-d'Oise	1 170 122	1249	92 261 234,77	22 941 597,55	98,45	92 236,05
971	Guadeloupe	412 973	1780	35 221 899,52	6 405 164,38	100,80	23 385,99
972	Martinique	405 296	1106	22 898 974,60	4 251 525,85	66,99	24 548,37
973	Guyane	220 918	83534	19 114 414,64	3 836 171,74	103,89	274,75
974	Réunion	814 123	2511	75 549 747,89	9 363 821,96	104,30	33 816,63
	Total	59 515 837	633 216	3 851 804 137	899 145 767	79,83	7 502,89

ANNEXE 3 -

**EVALUATION DES SCÉNARIOS DE RENOUVELLEMENT DE
LA FLOTTE AÉRIENNE DE LA SÉCURITÉ CIVILE**

ANNEXE 4 - Analyse multicritères – éléments de lecture des tableaux de synthèse

