

MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »

M. Claude Haut, rapporteur spécial

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	2
A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION N'EST PAS OPTIMALE	2
B. DES TAUX SATISFAISANTS DE CONSOMMATION DES CRÉDITS.....	3
C. UNE LÉGÈRE RÉDUCTION DU NOMBRE D'EMPLOIS	3
II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	4
A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS »	4
1. <i>La gestion des crédits en 2007 montre une surbudgétisation initiale des crédits du programme</i>	4
2. <i>Les performances du programme sont de très bonne qualité</i>	5
B. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS ».....	6
1. <i>Des problèmes de calibrage et de consommation des crédits</i>	6
2. <i>Une mesure de la performance qui s'affine laborieusement</i>	8

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION N'EST PAS OPTIMALE

La mission « Sécurité civile » est composée de deux programmes :

- le **programme 161 « Intervention des services opérationnels » (ISO)**, relatif aux **moyens nationaux de sécurité et de défense civiles** destinés à protéger la population en cas de catastrophe naturelle ou technologique (feux de forêt, secours d'urgence, déminage, etc.) ;

- le **programme 128 « Coordination des moyens de secours » (CMS)**, qui concerne plus spécifiquement la **coordination de la chaîne des acteurs de la sécurité civile** lors des gestions de crises et le soutien aux structures d'intervention.

Le directeur de la défense et de la sécurité civiles (DDSC), au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, M. Henri Masse, est responsable des deux programmes de la mission.

Votre rapporteur spécial réitère à l'occasion de son rapport sur le projet de loi de règlement pour 2007 les remarques formulées précédemment sur **l'architecture la mission**¹. Celle-ci **n'apparaît en effet pas optimale**, du fait de la très forte imbrication entre les deux programmes de la mission, qui rend leur séparation largement artificielle. Par ailleurs, **la taille de la mission est relativement réduite** ce qui limite les possibilités de redéploiement des crédits en cas de catastrophe majeure. Enfin, comme votre rapporteur spécial l'avait constaté dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2008, *« l'existence séparée d'une mission « Sécurité civile » peut donc paraître quelque peu artificielle, puisque plus de 50 % des crédits participant à la politique de sécurité civile de l'Etat n'entrent pas dans son périmètre »*.

La Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2007, estime également que *« la structure de la mission apparaît inadéquate »* notamment en raison de la *« division artificielle en deux programmes [qui] rigidifie la gestion des crédits »*.

¹ Voir le rapport n° 91 – Tome III – Annexe 29 (2007-2008) sur le projet de loi de finances pour 2008 – Sécurité civile, Claude Haut.

B. DES TAUX SATISFAISANTS DE CONSOMMATION DES CRÉDITS

Exécution des autorisations d'engagement en 2007

(en millions d'euros)

Programme	Prévues en loi de finances initiale	Disponibles	Consommées	Taux de consommation des crédits disponibles
ISO	269,58	252,54	239,82	95 %
CMS	294,97	284,18	252,79	89 %
Total	564,55	536,72	492,61	91,8 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

Exécution des crédits de paiement en 2007

(en millions d'euros)

Programme	Prévues en loi de finances initiale	Disponibles	Consommés	Taux de consommation des crédits disponibles
ISO	239,07	212,87	208,01	97,7 %
CMS	188,84	200,79	184,81	92 %
Total	427,91	413,66	392,82	95 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

La mission présente des taux de consommation des crédits satisfaisants, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, puisqu'ils sont **supérieurs à 90 %**, avec cependant une légère réserve pour le programme 128 dont la prévision et la répartition des besoins reste perfectible.

Votre rapporteur spécial relève, toutefois, que les crédits votés en loi de finances initiale ont été réduits de manière non négligeable par des mesures réglementaires en cours d'année, les autorisations d'engagement ayant été réduites de 27,8 millions d'euros et les crédits de paiement de 14,25 millions d'euros.

C. UNE LÉGÈRE RÉDUCTION DU NOMBRE D'EMPLOIS

L'effectif global de la mission s'est établi en 2007 à **2.560 emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, soit une légère réduction, à hauteur de 3 ETPT, par rapport à l'année 2006. Cette consommation est, par ailleurs, inférieure de 38 ETPT au plafond fixé pour la mission en loi de finances initiale pour 2007.

La comparaison des effectifs de chaque programme, par rapport à 2006, est peu significative en raison du transfert, depuis le programme ISO, de 108 militaires sur le programme CMS. Il convient cependant de relever que :

- le programme ISO a bénéficié de la majorité des effectifs de la mission (82,5 %) avec 2.112 ETPT pour un plafond d'emplois de 2.139 ETPT soit une consommation inférieure de 1,26 % au plafond fixé en loi de finances initiale ;

- le programme CMS a disposé, quant à lui, de 448 ETPT pour un plafond fixé à 459, soit une consommation inférieure de 2,4 % au plafond fixé en loi de finances initiale.

II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS »

1. La gestion des crédits en 2007 montre une surbudgétisation initiale des crédits du programme

Le programme ISO a fait l'objet de mouvements de crédits relativement importants en cours d'année :

- des **annulations de crédits à hauteur de 19,1 millions d'euros en autorisations d'engagement**, dont 13,1 millions d'euros sur des dépenses de titre 2 **et de 50,9 millions d'euros en crédits de paiement**, dont 13,1 millions d'euros sur des dépenses de titre 2 ;

- **des ouvertures de crédits** à hauteur de 2,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 24,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Au total, la gestion réglementaire des crédits fait donc apparaître sur le programme une **diminution de 6,3 % du montant des autorisations d'engagement et de 11 % de celui des crédits de paiement**.

Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales indique que « *les travaux de programmation budgétaire rectifiée ont mis en évidence des reliquats de gestion prévisionnels permettant d'absorber ces annulations sans remettre en cause leurs prévisions d'exécution jusqu'à la fin de l'exercice* ». Votre rapporteur spécial relève donc que si ces annulations n'ont pas porté préjudice à l'exécution du programme, elles **traduisent la surbudgétisation des crédits du programme en loi de finances initiale**.

Par ailleurs, les crédits consommés sont **inférieurs** aux crédits qui étaient disponibles. Au total, ce sont près de 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement disponibles qui **n'ont pas été consommés au cours de l'exercice 2007, soit 11 % des crédits**

prévus en loi de finances initiale. Le transfert de certaines opérations sur d'autres programmes et les autres modifications mentionnées dans le rapport annuel de performances ne permettent pas de déterminer intégralement les causes de cette sous-consommation.

En ce qui concerne, en particulier, les dépenses de personnel, **l'annulation de 13,1 millions d'euros de crédits représente près de 10 % du montant initialement voté pour les dépenses de personnel du programme.** Cette annulation est donc le signe d'une surbudgétisation relativement importante des dépenses de personnel en loi de finances initiale pour 2007, confirmée par le rapport du contrôleur budgétaire et comptable auprès du ministère¹.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial constate que **le coût moyen par agent du programme est passé de 33.505 euros en 2006 à 36.427 euros en 2007**, soit une augmentation de 8,7 % qui ne peut s'expliquer ni par la hausse du point de la fonction publique (+ 0,8 % au 1^{er} février 2007) ni par le rachat des jours de congés pris en 2007 (26.450 euros sur l'année).

2. Les performances du programme sont de très bonne qualité

L'unique indicateur de **l'objectif 1 « Assurer un appui aérien à la lutte contre les feux de forêts »** présente des résultats très satisfaisant. Les taux de disponibilité opérationnelle de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile durant la « saison feux » sont en effet, pour chaque flottille concernée, supérieurs ou égaux aux objectifs ambitieux fixés dans le projet annuel de performances.

De même, **l'objectif 2 « Optimiser le coût d'exploitation de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile (BASC) »** est satisfaisant. L'augmentation du coût de l'heure de vol par avion, + 2,6 % par rapport à 2006, est en effet inférieure aux prévisions et raisonnable dans le contexte de l'augmentation de 5 % du nombre d'heures de vol.

La disponibilité des véhicules spécifiques de la lutte contre les feux de forêts montre également une évolution très satisfaisante puisque le taux de disponibilité en 2007 s'est élevé à 91 %, contre 82,8 % en 2006, et alors que la prévision n'était que de 76 %. **L'objectif 3 « Optimiser la capacité des moyens terrestres nationaux de lutte contre les feux de forêts »** a donc été pleinement rempli. Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur le manque d'ambition de l'objectif, fixé pour 2008 à seulement 78 % de taux de disponibilité.

L'objectif 4 « Optimiser le potentiel d'engagement des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) » présente un

¹ *Rapport annuel du CBCM près le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2007.*

indicateur stable, le pourcentage des effectifs en opérations disponibles pour intervention étant passé de 78,7 % en 2006 à 78,3 % en 2007.

L'objectif 5 « Optimiser le coût d'exploitation de la flotte du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile (GHSC) » présente trois indicateurs dont les résultats en 2007 sont bons :

- le premier indique un taux quasi-stable de disponibilité de la flotte du groupement d'hélicoptères ;

- le deuxième présente une réduction très satisfaisante du coût total de l'heure de vol de la flottille du GHSC, qui est passé de 3.160 euros en 2006 à 2.850 euros en 2007 ;

- le dernier indicateur, relatif au coût total de la flotte GHSC par personne secourue, est également en baisse. Il passe de 4.898 euros en 2006 à 4.661 euros en 2007.

Enfin, l'évolution de **l'objectif 6 « Réduire le délai moyen de satisfaction des demandes d'interventions sur engins explosifs »** montre une stabilité satisfaisante du délai moyen d'intervention sur les engins de guerre, passé de 7,5 jours en 2006 à 7,7 jours en 2007, eu égard à l'importance et à la technicité de ces missions comme votre rapporteur spécial a pu le constater lors de sa rencontre avec les personnels du centre de déminage de Toulon. Toutefois, votre rapporteur spécial s'étonne que l'indicateur relatif au délai moyen d'intervention sur les colis piégés ne soit pas renseigné, le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement des comptes indiquant que « *l'indicateur a été créé en 2008, ce qui explique qu'il n'est pas renseigné dans le RAP 2007* ». En effet, l'indicateur était présent dans le projet annuel de performances annexé à la loi de finances pour 2007 ce qui justifierait qu'il continue à être renseigné dans le rapport annuel de performances de la même année.

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

1. Des problèmes de calibrage et de consommation des crédits

a) La gestion des dépenses de personnel

Le programme « Coordination des moyens de secours » (CMS) compte 448 ETPT en 2007 contre 336 en 2006, ce qui résulte essentiellement du transfert depuis le programme ISO de 108 militaires en fonction au centre opérationnel de gestion interministérielle des crises et dans les états-majors de zone de défense.

La programmation initiale prévoyait pour les dépenses de personnel 26,5 millions d'euros en crédits de paiement. La gestion réglementaire des crédits en cours d'année a tenu compte, d'une part, de l'augmentation sensible des sorties et, d'autre part, du freinage des recrutements par le responsable de

programme au second semestre, en prévision des réductions d'emplois et de crédits prévus par la loi de finances pour 2008.

Les crédits ouverts ont ainsi été ajustés par **deux annulations de crédits** :

- **2 millions d'euros** dans le décret d'avance du 25 octobre 2007 ;
- **1,6 million d'euros** au titre de la loi de finances rectificative pour 2007.

Par ailleurs, comme en 2006, une fongibilité asymétrique a été exercée en 2007, diminuant les dépenses du titre 2 de 0,4 million d'euros.

L'exécution des dépenses de personnel du programme s'est établie à 22 millions d'euros, soit 900.000 euros (4,1%) de moins que les crédits ouverts, donc à un niveau proche de la programmation budgétaire rectifiée. La différence par rapport à la LFI (4,6 millions d'euros) s'explique par la sous-consommation du plafond d'emploi, pour 0,54 million d'euros, par la non prise en compte des 108 militaires dans les premiers mois de l'année pour 1,9 million d'euros, et enfin par une **surbudgétisation qui a notamment concerné les dépenses de cotisations sociales**.

En 2007, le **coût moyen par agent du programme** s'établit à 33.653 euros, **en légère diminution par rapport à l'exécution 2006**.

b) L'exécution des dépenses hors personnel

Les modifications de crédits en gestion ont concerné principalement :

- pour les **ouvertures**, les reports de 1,1 million d'euros d'autorisations d'engagement et de **22,5 millions d'euros de crédits de paiement** laissés volontairement disponibles en fin de gestion 2006 dans le but de faire face aux restes à payer du fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) ;

- pour les **annulations**, la suppression par décret d'avance de **6,8 millions d'euros de crédits de paiement** et par la loi de finances rectificative de **8 millions d'euros de crédits de paiement**.

En outre, l'intégralité des crédits qui avaient fait l'objet d'une réserve de précaution, ont été maintenus, pour un montant total de 13,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 8,1 millions d'euros en crédits de paiement.

L'exécution des dépenses hors personnel en 2007 s'est traduite par une **consommation de 92 % des crédits de paiement et 88 % des autorisations d'engagements ouverts en loi de finances initiales** pour 2007.

Les crédits ouverts en crédits de paiement pour 177,8 millions d'euros ont permis de couvrir la programmation budgétaire rectifiée à 175,8 millions d'euros, tout en laissant des reports estimés à 7,5 millions d'euros sur le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI). Compte tenu du faible niveau de

consommation des crédits du FAI (38 millions d'euros sur une programmation de 57,8 millions d'euros), 10 millions d'euros ont été redéployés au sein du programme au bénéfice du réseau national d'alerte, de la réserve nationale, des colonnes de renforts et du budget opérationnel de programme « Soutien ».

La sous-consommation des autorisations d'engagement du programme s'explique principalement par les **retards de lancement du projet ANTARES** (extension du système de communication sécurisé de la Police Nationale-Acropol aux SDIS) en raison de la notification tardive du marché de conception, qui représente un engagement de 25 millions d'euros.

La dépense pour l'opérateur du programme, l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP), s'est élevée à 6,9 millions d'euros, composée d'une subvention d'un montant de 4,4 millions d'euros complétant ses ressources propres pour assurer son fonctionnement et de 2,5 millions d'euros de dotation en fonds propres destinée au remboursement de l'emprunt contracté par l'école pour financer la construction de son implantation à Aix-les-Milles.

c) La dépense fiscale

Une dépense fiscale est associée au programme CMS qui concerne l'exonération des vacations horaires et des avantages retraite servis aux sapeurs pompiers volontaires. Elle est évaluée à 25 millions d'euros pour 260.000 bénéficiaires en 2007.

2. Une mesure de la performance qui s'affine laborieusement

Votre rapporteur spécial constate un **effort évident pour mesurer la performance du programme dans son ensemble**, bien que l'élaboration des objectifs et des indicateurs ait été assez laborieuse. Il convient, en effet, de rappeler que ce programme, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, a fait l'objet d'ajustements de ses objectifs et indicateurs. Sur les 4 objectifs retenus pour 2006, 2 objectifs, qui ne prévoyaient qu'un indicateur d'activité, ont été supprimés à partir de 2007.

Votre rapporteur spécial pensait, dans la continuité des observations qu'il avait précédemment formulées, que les trois indicateurs du deuxième objectif auraient pu figurer au sein d'objectifs distincts, la longueur du libellé de ce deuxième objectif révélant, au moins, deux orientations différentes.

A-t-il été entendu ? Toujours est-il que **la mesure de la performance a continué à être affinée dans le sens proposé**. Ainsi, le deuxième objectif a été scindé en deux dans le projet annuel de performances annexé à la loi de finances pour 2008. La performance de ce programme sera désormais mesurée par 5 indicateurs destinés à renseigner sur la réalisation de 3 objectifs.

Dans l'attente de l'application de ces décisions la performance du programme 128 a été mesurée pour 2007 par 5 indicateurs relatifs aux 2 objectifs retenus pour cet exercice.

L'objectif 1 « Optimiser les mesures de prévention et de lutte contre feux de forêts » est mesuré par un premier indice basé sur les journées de mobilisation des colonnes prévisionnelles, d'une part, et des colonnes curatives, d'autre part, par rapport aux risques très sévères de la saison « feux de forêts ». Il a été utilement adjoint à cet objectif, depuis 2007, un second indicateur concernant le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité des risques.

Au regard des risques encourus durant l'été 2007, légèrement supérieurs à la moyenne décennale, **les résultats sont satisfaisants**. Cependant, plusieurs incendies marquants se sont développés dans des secteurs qui n'avaient pas été classés en risques très sévères et se sont déclarés plus tôt qu'habituellement dans la saison. Ce phénomène a eu pour conséquence d'augmenter l'engagement des colonnes curatives et implique la nécessité de progresser encore dans l'analyse du danger.

L'objectif 2 « Promouvoir les orientations prioritaires de la Sécurité civile par le renforcement de la sécurité des sapeurs pompiers en intervention et l'harmonisation des moyens des services départementaux d'incendie et de secours » est mesuré par un premier indicateur, correspondant au taux d'accidentologie en service. Il affiche un **résultat satisfaisant** traduisant l'efficacité des actions de prévention et de mobilisation des SDIS ainsi que l'intégration des modules de sécurité dans les formations. Après l'important travail de fiabilisation des remontées d'information, effectué en 2006, par le Bureau prévention enquête accident (BPAE) la valeur cible avait été ajustée en conséquence. Les bons résultats constatés justifieraient une nouvelle correction de l'objectif cible.

Le deuxième indicateur présentant l'attrait des formations proposées par l'opérateur l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers: (ENSOSP), apparu en 2007, est **inférieur aux prévisions**. Si l'installation, à Aix-les Milles, de l'école dans des locaux provisoires, dans l'attente de la réalisation du pôle pédagogique, explique ce résultat, **il serait intéressant de s'assurer que le nombre des inscriptions correspond à celui de la fréquentation aux formations. Par ailleurs, votre rapporteur spécial a pu constater, lors de son déplacement sur place à l'occasion de son contrôle de l'ENSOSP, que l'Ecole était confrontée à des difficultés de recrutement des formateurs.**

Enfin, le troisième indicateur, mesurant le « taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire Acropol-Antarès » est légèrement supérieur à la prévision. Selon le ministère, cet indicateur pourrait à terme être affiné par un second indicateur relatif à l'utilisation effective d'Antarès.