

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 30 c

SÉCURITÉS

(PROGRAMME 161 « SÉCURITÉ CIVILE »)

Rapporteur spécial : M. Jean Pierre VOGEL

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménié, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »	7
A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS RÉSULTANT PRINCIPALEMENT DU PACTE DE SÉCURITÉ	7
1. <i>Une hausse des crédits en AE et en CP</i>	7
2. <i>Des crédits représentant une part faible de la dépense publique consacrée à la sécurité civile</i>	8
B. UN DÉPASSEMENT DE LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE EXPLIQUÉ PAR UNE REPRISE DE L'INVESTISSEMENT ET PAR LA PRIORITÉ ACCORDÉE PAR LE GOUVERNEMENT À LA SÉCURITÉ	10
1. <i>Un programme difficile à piloter sur le plan budgétaire</i>	10
2. <i>Un dépassement de la programmation pluriannuelle supérieur à 32 millions d'euros découlant de la prise en compte du pacte de sécurité par le Gouvernement</i>	11
II. LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME	12
A. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL RÉSULTANT DU PACTE DE SÉCURITÉ COMPORTANT À TERME UN RISQUE D'ÉVICTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	12
1. <i>Une augmentation du schéma d'emploi en réaction aux nouvelles menaces...</i>	12
2. <i>...ne devant pas masquer le nécessaire renforcement des missions traditionnelles de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises</i>	14
3. <i>À terme, un risque d'éviction des dépenses d'investissement</i>	14
B. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT EN FORTE HAUSSE, PRINCIPALEMENT DESTINÉES AU RENOUELEMENT DE LA FLOTTE ET AU DÉMÉNAGEMENT DE LA BASC	16
1. <i>Une augmentation des dépenses d'investissement principalement destinée au transfert de la BASC et au renouvellement de la flotte de Trackers</i>	16
2. <i>De grands projets appelant à une vigilance particulière</i>	18
C. FACE À L'AUGMENTATION DES INTERVENTIONS ET À LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE, LA NÉCESSITÉ D'UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES RESSOURCES DES SDIS ET D'UN RENOUEAU DU VOLONTARIAT	19
1. <i>Une augmentation du nombre d'opération, notamment du secours à personnes, dans un contexte de modération budgétaire pour les SDIS</i>	19
2. <i>Une nécessaire redynamisation du volontariat</i>	21
3. <i>Une plus grande efficience des SDIS</i>	23
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	27
EXAMEN EN COMMISSION	29

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. À périmètre constant, les crédits de paiement (CP) et les autorisations d'engagement (AE) demandés sont en hausse de respectivement 5,80 % et 6,19 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016.

2. L'année 2017 est marquée par l'impact du « Pacte de sécurité » sur le budget de la sécurité civile, qui va contribuer à renforcer les moyens de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises. Ainsi, hors dépenses du pacte de sécurité, le budget 2017 est en baisse de 3,1 % en AE et 1,3 % en CP.

3. Les crédits du programme ne représentent qu'une partie des moyens consacrés à la sécurité civile, même s'ils en constituent la principale partie (49,02 % en AE et 54,82 % en CP) devant les programmes 159 « Météorologie » et 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie ».

4. Le budget des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) s'élève à 4,41 milliards d'euros pour l'année 2015 (+ 1,11 %), soit dix fois les crédits du programme 161 « Sécurité civile ».

5. Les crédits prévus pour 2017 excèdent de 32 millions d'euros en AE et en CP le plafond de la loi de programmation des finances publiques. Cet écart s'explique par les crédits prévus pour le pacte de sécurité en 2017 31,75 millions d'euros (en AE et en CP) dont 28,38 millions d'euros en titre 5 et 3,37 millions d'euros en titre 3 et le nouveau marché de maintien en conditions opérationnelle des avions.

6. L'année 2017 se distingue par une augmentation des dépenses de personnel assortie d'une augmentation du nombre d'ETPT. Ainsi, le plafond d'emplois de la sécurité civile en 2017 est fixé à 2 450 ETPT et le schéma d'emplois à réaliser au cours de l'année est de + 20 ETPT, les dépenses de personnel augmentant de 6,09 %. Votre rapporteur spécial se montrera vigilant à ce que ces créations de postes de démineurs et de géomaticiens n'entraînent pas, à terme, une éviction des dépenses d'investissement.

7. Les crédits d'investissement augmentent fortement par rapport à l'année dernière, en AE (40,04 %) comme en CP (28,54 %). Ils sont principalement dédiés au transfert de la base d'avions de la sécurité civile (BASC) sur la plate-forme de l'aéroport de Nîmes-Garons, à proximité du groupement d'hélicoptères (8,96 millions d'euros en AE et 8,37 millions d'euros en CP) et au remplacement des avions Tracker (25 millions d'euros en AE et en CP).

8. Dans un contexte de stagnation de leurs budgets, les SDIS font face à une augmentation des sollicitations (+ 3,7 % d'interventions entre 2014 et 2015), notamment en matière de secours à personne, de nature à remettre en cause la pérennité du système. Cette pérennité n'apparaît possible que si des mesures visant à augmenter l'efficacité des SDIS sont prises ainsi que si le volontariat, colonne vertébrale de notre système de secours, se voit redynamisé.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS RÉSULTANT PRINCIPALEMENT DU PACTE DE SÉCURITÉ

1. Une hausse des crédits en AE et en CP

À périmètre constant, les crédits de paiement (CP) et les autorisations d'engagement (AE) demandés sont **en hausse de respectivement 5,80 % et 6,19 %** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016.

Évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme « Sécurité civile » à périmètre constant

(en millions d'euros)

Action	2016		2017		Évolution	
	LFI		PLF (périmètre LFI 2016)			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
11 - Prévention et gestion de crises	29,13	34,18	33,59	36,86	15,31 %	7,84 %
12 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	247,09	267,19	256,01	291,7	3,61 %	9,17 %
13 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile	130,34	139,52	138,88	139,03	6,55 %	- 0,35 %
14 - Fonctionnement, soutien et logistique	7,73	7,73	9,85	8,8	27,43 %	13,84 %
Total	414,29	448,61	438,33	476,38	5,80 %	6,19 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

La hausse des crédits de paiement (CP) et des autorisations d'engagement (AE) se **concentre essentiellement sur l'action 14 « Fonctionnement, soutien et logistique », et l'action 11 « Prévention et gestion de crises ».**

L'année 2017 est marquée par l'impact du « Pacte de sécurité » sur le budget de la sécurité civile pour 2017, qui va contribuer à renforcer les moyens de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) explique cette hausse importante, qui permettra notamment :

- l'achat d'avions multi-rôles (25 millions d'euros) ;
- l'achat de moyens de lutte contre les attaques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (1,38 million d'euros) ;
- la poursuite de la modernisation des applications informatiques liées à la gestion des crises (4,39 millions d'euros) ;
- les travaux de sécurisation des sites des moyens nationaux (centres de déminage, notamment).

Les capacités d'intervention du service du déminage seront intensifiées notamment par le recrutement de quinze démineurs et trois administratifs supplémentaires. Les moyens du pôle transverse d'information géographique et de géomatique seront accrus par le recrutement de deux géomaticiens.

Ainsi, hors dépenses du pacte de sécurité, le budget 2017 est en baisse de 3,1 % en AE et 1,3 % en CP.

Plusieurs grands projets d'investissement seront également poursuivis en 2017. Il s'agit notamment des projets suivants :

- la poursuite de l'équipement des départements en système d'alerte et d'information de la population (SAIP) ;
- la poursuite du projet ANTARES avec notamment le lancement de la couverture en Guyane et à Mayotte ;
- la poursuite du plan de modernisation de la sécurité intérieure avec un enjeu particulier sur la modernisation de l'infrastructure nationale partagée des transmissions à laquelle le réseau ANTARES est adossé.

2. Des crédits représentant une part faible de la dépense publique consacrée à la sécurité civile

Les crédits du programme ne représentent qu'une partie des moyens consacrés à la sécurité civile, même s'ils en constituent la composante la plus importante (49,02 % en AE et 54,82 % en CP), devant les programmes 159 « Météorologie » et 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie ».

Au sein du budget de l'État, **sept autres programmes** contribuent à cette politique publique, le programme « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » ayant été pris en compte pour la première fois par le document de politique transversale cette année.

Programmes concourant à la politique transversale « Sécurité civile »

(en millions d'euros)

Programme	Mission	Crédits demandés (PLF 2017)		Part dans le total	
		AE	CP	AE	CP
307 - Administration territoriale	Administration générale et territoriale de l'État	54,01	54,01	6,04 %	6,22 %
149 - Forêt	Agriculture	43,23	47,26	4,83 %	5,44 %
205 - Sécurité et affaires maritimes	Écologie	29,7	26,72	3,32 %	3,08 %
159 - Météorologie	Écologie	170,13	170,13	19,03 %	19,58 %
181 - Prévention des risques	Écologie	157,38	147,15	17,60 %	16,94 %
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	Recherche et enseignement supérieur	1	1	0,11 %	0,12 %
204 - Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	Santé	0,66	0,66	0,07 %	0,08 %
161 - Sécurité civile	Sécurités	438,32	476,32	49,02 %	54,82 %
Total	-	894,12	868,84	100,00 %	100,00 %

Note : il s'agit des crédits de paiement prévus dans les projets annuels de performances.

Source : commission des finances du Sénat (d'après le document de politique transversale « Sécurité civile »)

Surtout, le budget des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) s'élève à 4,41 milliards d'euros pour l'année 2015 (+ 1,11 %), soit dix fois les crédits du programme 161 « Sécurité civile ».

Enfin, la répartition du financement des SDIS par les collectivités territoriales se maintient à 58 % pour les départements et 42 % pour les communes et EPCI. De même, le nombre de SDIS majoritairement financés par les communes et EPCI reste stable (33 SDIS en 2015 comme en 2014).

**Évolution des contributions respectives des contingents communaux
et du département au budget des SDIS**

(en euros)

Année	Département	Communes +EPCI	Total	Départ %	Collectivités %	Évolution départ %	Évolution collectivités	Évolution du total %
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	1 766 246 661	4 054 462 994	56%	44%	3,2%	1%	2,2%
2011	2 353 449 000	1 787 368 000	4 140 817 000	57%	43%	2,8%	1,2%	2,1%
2012	2 417 729 670	1 828 868 543	4 246 598 213	57%	43%	2,73%	2,32%	2,55%
2013	2 452 878 878	1 860 453 757	4 313 332 635	57%	43%	1,45%	1,73%	1,57%
2014	2 489 707 789	1 868 453 112	4 358 130 901	57%	43%	1,50%	0,43%	1,04%
2015	2 553 446 456	1 853 631 877	4 407 078 333	58%	42%	2,40%	-0,62%	1,11%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**B. UN DÉPASSEMENT DE LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE EXPLIQUÉ
PAR UNE REPRISE DE L'INVESTISSEMENT ET PAR LA PRIORITÉ
ACCORDÉE PAR LE GOUVERNEMENT À LA SÉCURITÉ**

1. Un programme difficile à piloter sur le plan budgétaire

Les dépenses de la sécurité civile présentent deux caractéristiques particulières rendant sa gestion particulièrement complexe :

- **une dépendance forte à l'aléa**, qui est le facteur déclenchant de l'engagement des moyens opérationnels. **Les dépenses liées au niveau d'activité opérationnelle** sont principalement constituées par les dépenses de carburants (des avions, des hélicoptères, et des véhicules opérationnels terrestres), l'achat de produit retardant, le déploiement de colonnes de renfort et les crédits d'extrême urgence. Le niveau de ces dépenses est corrélé aux situations de gestion de crise ;

- **un niveau de rigidité élevé**. Les dépenses « rigides » sont celles qui sont fixées par un texte (subvention versée à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, s'élevant à 4,36 millions d'euros en AE et en CP ou participation de l'État au budget de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris, qui s'élève à 83,21 millions d'euros en AE et en CP), ou qui résultent d'un marché public en cours.

En valeur, les dépenses sur lesquelles les possibilités d'agir à la baisse sont faibles s'élèvent à plus de 195 millions d'euros, sur un budget total de 297 millions d'euros en CP en 2017 (hors dépenses de personnel).

Ces masses budgétaires représentent un taux de rigidité de l'ordre de 71,4 % du total hors dépenses de personnel.

Selon la réponse aux questionnaires budgétaires, la contribution de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises à l'effort de réduction des déficits prend ainsi, à titre principal, trois formes :

- une politique d'investissement prudente ;
- la rationalisation de certaines implantations territoriales : c'est ainsi que la base d'avions de la sécurité civile sera transférée sur la plateforme de l'aéroport de Nîmes-Garons, à proximité du groupement d'hélicoptères ; la réforme territoriale des centres de déminage se poursuivra en 2017 avec la fermeture d'un centre (après deux fermetures en 2016) ;
- un pilotage resserré des dépenses de fonctionnement.

2. Un dépassement de la programmation pluriannuelle supérieur à 32 millions d'euros découlant de la prise en compte du pacte de sécurité par le Gouvernement

Il convient de relever un dépassement important, de 32 millions d'euros en AE et en CP entre la loi de programmation des finances publiques et le projet de loi de finances pour 2017.

Cet écart est concentré sur les dépenses d'investissement, et dans une moindre mesure, de personnel et d'intervention.

La lettre de cadrage du 27 avril 2016 préconisait initialement de réduire la dépense, hors masse salariale, de 5 % en 2017, ces dernières devant également rendre en compte les mesures prévues pour le pacte de sécurité. Pour les dépenses liées à la masse salariale, il était demandé de contenir la hausse à 2 % par rapport à la loi de finances pour 2016. Le montant des crédits de paiements pour 2017 s'établissait alors à 120 millions d'euros pour les dépenses de personnels (hors CAS « Pensions ») et 258,8 millions d'euros pour les autres dépenses.

Compte tenu de « la priorité accordée au secteur de la sécurité, à la contrainte opérationnelle de la sécurité civile et aux rigidités du programme », la lettre-plafond du Premier ministre du 17 juillet 2016 a finalement fixé les crédits pour 2017 à 126 millions d'euros pour les dépenses de personnels (hors CAS « Pensions ») et 298 millions d'euros pour les autres dépenses.

Les arbitrages ont fixé le montant des crédits à un niveau supérieur à la LPFP. Cela s'explique par :

- 31,75 millions d'euros (en AE et en CP), dont 28,38 millions d'euros en titre 5 et 3,37 millions d'euros en titre 3, pour le pacte de sécurité en 2017 ;

• en AE, le nouveau marché de maintien en conditions opérationnelle (MCO) des avions. Le triennal avait été établi en fonction des travaux préparatoires du premier appel d'offre déclaré infructueux.

S'ajoutent à ces éléments des données non connues lors de l'élaboration du budget triennal, à savoir les 41 recrutements du pacte de sécurité (+ 21 en 2016 et + 20 en 2017) la revalorisation du point d'indice en 2016 et 2017 et les transferts prévus en 2017, notamment.

Comparaison entre les crédits demandés et les plafonds de la programmation pluriannuelle

(en millions d'euros)

Titre	LPFP ¹		PLF 2017		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2 (hors-CAS)	120,47	120,47	126,1	126,1	5,63	5,63
Titre 3	109,25	125,68	107,31	126,32	- 1,94	0,64
Titre 5	23,56	45,19	46,63	65,67	23,07	20,48
Titre 6	98,61	98,61	103,74	103,74	5,13	5,13
Titre 7	2,01	2,01	2,23	2,23	0,22	0,22
Total	353,9	391,96	386,01	424,06	32,11	32,1

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire)

Par ailleurs, des rééquilibrages entre titres sont intervenus pour tenir compte de l'évolution de certaines dépenses obligatoires ou inéluctables. L'augmentation de la subvention versée à la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, alors qu'une baisse était prévue dans le triennal, a notamment conduit à une hausse significative du titre 6.

II. LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME

A. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL RÉSULTANT DU PACTE DE SÉCURITÉ COMPORTANT À TERME UN RISQUE D'ÉVICTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

1. Une augmentation du schéma d'emploi en réaction aux nouvelles menaces...

Historiquement marqué par un phénomène de croissance pauvre en emploi (- 6,6 % d'ETPT entre 2006 et 2014, alors même que les dépenses ont augmenté de 22,7 % sur la période), **l'année 2016 se distingue par une**

¹ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

augmentation des dépenses de personnel assortie d'une augmentation du nombre d'ETPT.

Évolution comparée des ETPT et des dépenses de personnel

(en millions d'euros)

	2006	2014	Évolution 2006-2014
Équivalent temps plein travaillé (ETPT)	2 563	2 395	- 6,6 %
Dépenses de personnel	134,416	164,907	22,7 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ainsi, le plafond d'emplois de la sécurité civile en 2017 est fixé à 2 450 ETPT et le schéma d'emplois à réaliser au cours de l'année est de + 20 ETPT, les dépenses de personnel augmentant de 6,09 %.

Évolution des schémas d'emplois depuis 2015, par catégorie d'agents

Catégorie	2015	2016	2017
Personnels administratifs	2	3	3
Personnels techniques	7	14	17
Militaires	-17	-10	0
Ouvriers d'État	-6	-10	-4
Corps de contrôle et de direction	-4	-5	-2
Corps d'encadrement et d'application	-6	20	6
TOTAL	- 24	11	20

Source : réponse aux questionnaires budgétaires

Le plafond a été revu à la hausse en 2016 et 2017 afin de tenir compte, notamment, des recrutements autorisés au titre du Pacte de Sécurité, soit + 11 ETPT en 2016 et + 20 ETPT en 2017. Cette augmentation du schéma d'emploi permettra le recrutement de trente démineurs, dont quinze cette année, et de cinq géomaticiens, afin de renforcer les systèmes d'information et de communication mis en œuvre dans la chaîne opérationnelle de la sécurité civile.

Ainsi, afin de prendre en compte ces recrutements, les plafonds d'emplois des personnels administratifs, des personnels techniques et des personnels relevant du corps d'encadrement et d'application, ont été rehaussés en 2017.

À l'inverse, le plafond d'emplois des ouvriers d'État est en diminution en raison notamment des restructurations de service et de fermeture d'ateliers de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (réorganisation des services du déminage et mutualisation des fonctions support des services centraux).

2. ...ne devant pas masquer le nécessaire renforcement des missions traditionnelles de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

Si cette augmentation est en phase avec les prévisions opérationnelles et la recrudescence de nouveaux risques (les démineurs étant mobilisés, dans le cadre de la menace terroriste, pour la neutralisation de colis suspects, l'appui aux forces de l'ordre, ou encore des missions d'évaluation des risques), elle apparaît problématique à plusieurs égards. Elle entérine en réalité la montée en puissance des composantes « gestion de crise » et « lutte contre le terrorisme ».

En effet, l'augmentation du schéma d'emploi en 2016 et 2017 ne compense pas la diminution des effectifs opérée entre 2013 et 2015 (successivement - 21, - 20 et - 24). La hausse mise en œuvre à partir de 2016 vise avant tout à répondre aux nouvelles menaces, alors même que les missions traditionnelles de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, comme l'animation des SDIS et des différents acteurs qui concourent à la sécurité civile, notamment les associations, ou encore en matière de formation des pompiers, restent d'actualité. Votre rapporteur spécial a, à cet égard, pu se faire l'écho des difficultés rencontrés par les sapeurs-pompiers volontaires pour bénéficier de la formation continue.

Votre rapporteur spécial restera vigilant quant à la mise en œuvre du projet de réorganisation de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises annoncé par le ministre de l'intérieur lors du 123^e congrès national des sapeurs-pompiers de France à Tours, qui devrait permettre *« d'ici la fin de l'année, [le recrutement de] quinze agents supplémentaires, essentiellement des sapeurs-pompiers, viendront renforcer les effectifs de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, en apportant à l'État leur connaissance du terrain et leur expertise technique »*, afin de lui permettre *« d'exercer dans de meilleures conditions son rôle de 'tête de réseau' des services d'incendie et de secours »*¹.

3. À terme, un risque d'éviction des dépenses d'investissement

Votre rapporteur spécial est par ailleurs préoccupé par le risque d'éviction des dépenses d'investissement que comporte, à terme, une augmentation trop importante des dépenses de personnel. En effet, ces créations de postes, associées au taux de rigidité élevé du programme, risquent de faire des dépenses d'investissement la seule marge de manœuvre budgétaire.

¹ Discours de Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, lors du 123^e congrès national des sapeurs-pompiers de France à Tours, le 22 septembre 2016.

Cette évolution n'est pas rassurante, dans un contexte où les besoins en investissement restent élevés, tant au niveau de l'État (renouvellement de la flotte aérienne, acquisition de moyens de lutte contre les attaques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques, modernisation des moyens de communication, etc.), qu'au niveau des SDIS.

Les besoins en investissement des SDIS portent sur les besoins courants (équipement, véhicules) ou peuvent être liées au déploiement de grands projets (ANTARES). À titre d'illustration, face au terrorisme, la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises a défini une doctrine d'action commune avec le RAID et le GIGN, pour prendre en charge les blessés, alors même que les terroristes ne sont pas neutralisés, qui rend nécessaire l'acquisition d'équipements antibalistiques (gilets et casques) par les SDIS.

Malgré cela, les dépenses d'investissement des SDIS connaissent une baisse de 4,6 % en 2015, et les aides de l'État visant à soutenir leur investissement sont éteintes depuis 2013. En effet, aucun crédit n'a été inscrit en loi de finances depuis 2013 pour abonder le fonds d'aide à l'investissement¹, qui constituait l'instrument de l'État pour soutenir les SDIS dans leurs efforts d'investissement en équipements et en matériels. La restauration durable d'un outil comparable, pourtant fort utile, apparaît particulièrement improbable car peu soutenable dans un contexte de hausse des dépenses de personnel, et ce malgré les discours du président de la République annonçant la création d'un nouveau fonds de soutien aux SDIS, doté de 20 millions d'euros, qui ne fait à ce stade l'objet d'aucune disposition en projet de loi de finances pour 2017².

¹ Le fonds d'aide aux investissements a été instauré par l'article 129 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003.

² Discours du Président de la République, le 24 septembre 2016, lors du 123^e congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers.

B. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT EN FORTE HAUSSE, PRINCIPALEMENT DESTINÉES AU RENOUELEMENT DE LA FLOTTE ET AU DÉMÉNAGEMENT DE LA BASC

1. Une augmentation des dépenses d'investissement principalement destinée au transfert de la BASC et au renouvellement de la flotte de Trackers

Évolution des crédits par titre

(en euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Variation	
	Ouvertes en LFI	Demandées	Ouverts en LFI	Demandés		
	2016	2017	2016	2017	AE	CP
Titre 2 - Dépenses de personnel	168 180 055	178 417 183	168 180 055	178 417 183	6,09%	6,09%
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	111 005 585	107 306 538	126 062 952	126 318 538	- 3,33%	0,20%
Titre 5 - Dépenses d'investissement	33 296 890	46 627 695	51 089 581	65 669 843	40,04%	28,54%
Titre 6 - Dépenses d'intervention	99 340 260	103 743 869	100 808 073	103 743 869	4,43%	2,91%
Titre 7 - Dépenses d'opérations financières	2 470 058	2 226 175	2 470 058	2 226 175	- 9,87%	- 9,87%
Total hors FDC et ADP prévus	414 292 848	438 321 460	448 610 719	476 375 608	5,80%	6,19%
Total y.c. FDC et ADP prévus	426 642 848	451 202 547	460 960 719	489 256 695	5,76%	6,14%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les crédits d'investissement augmentent fortement par rapport à l'année dernière, le projet annuel de performances prévoyant une hausse significative des AE (40,04 %) et des CP (28,54 %).

Cette forte hausse contribuera au rattrapage des retards pris au cours des années précédentes en matière d'investissements. Le titre 5 connaissait effectivement une sous-consommation en 2015 en CP qui s'expliquait :

- par le retard pris sur le projet ANTARES. La livraison tardive de certaines prestations n'a en effet pas permis leur paiement dans l'exercice.

Des retards dans la facturation ont, par ailleurs, accentué les conséquences de ces difficultés :

- par le retard pris dans l'exécution de certains travaux immobiliers et dans la passation des marchés de modernisation des aéronefs.

Les dépenses d'investissement portées par le programme concernent principalement :

- **la modernisation et la rationalisation des implantations immobilières**, avec le transfert de la base d'avions de la sécurité civile (BASC) sur la plate-forme de l'aéroport de Nîmes-Garons, à proximité du groupement d'hélicoptères, qui se déroule jusqu'en février 2017 (8,96 millions d'euros en AE et 8,37 millions d'euros en CP) ;

- **le remplacement des avions Tracker (25 millions d'euros en AE et en CP).**

En outre, l'effort d'investissement des SDIS est en diminution. Ainsi, si leurs budgets progressent de 1,1 % par rapport à 2014 ; les dépenses de fonctionnement augmentent légèrement (+ 1,67 %), tandis que les dépenses d'investissement poursuivent leur diminution : - 4 % en 2014 et - 4,6 % en 2015.

Le remplacement de la flotte de Tracker, un renouvellement stratégique

Le vieillissement moyen de la flotte des 9 Tracker de la sécurité civile est de 58 ans. Leur limite, de 25 000 heures de vol, devrait être atteinte avant 2020, impliquant un retrait du service avant cette date.

Les Tracker prennent une part très active à la stratégie d'attaque des feux naissants en étant prépositionnés au plus près des zones de risques, dans le cadre de détachements saisonniers ou ponctuels et en effectuant, lorsque le danger est le plus élevé, des missions de guet aérien armé (GAAR) pour couvrir les secteurs les plus sensibles. Les avions en GAAR interviennent de façon déterminante pour éteindre 40 % des feux sur lesquels sont engagés les moyens aériens de la sécurité civile.

Afin de conserver la capacité actuelle, qui s'avère nécessaire, il convient de pouvoir garantir le nombre de vecteurs GAAR pouvant intervenir et il est apparu qu'avec des aéronefs plus rapides et de plus grande capacité d'emport de retardant, il était possible de ne pas remplacer les Tracker nombre pour nombre. Également, au-delà de la mission de GAAR, les appareils de grande capacité sont aussi très efficaces dans la pose de lignes d'arrêt au retardant pour protéger des biens ou des personnes menacés par la progression du feu, complétant ainsi la panoplie des actions en soutien aux intervenants au sol.

Le 11 mai 2016, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise a transmis à la délégation générale pour l'armement, dans le cadre de la délégation de gestion qui les lie, une expression de besoin détaillée pour le lancement d'un marché d'acquisition d'un avion multirôles s'inscrivant dans le contexte du retrait du service des avions Tracker.

Le marché comprendra une tranche ferme et 5 tranches conditionnelles permettant d'acquérir au plus six avions multi-rôles bombardier d'eau et transport, de même type, bimoteurs à turbopropulseurs rapides et de grande capacité d'emport, neufs ou d'occasions.

L'avis d'appel public à la concurrence a été publié le 14 juillet 2016. La notification du marché est attendue en début de l'année 2017, pour une livraison du premier appareil dans les meilleurs délais.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

2. De grands projets appelant à une vigilance particulière

En 2017, l'effort d'investissement portera en outre sur les deux grands projets portés par la DGSCGC.

D'une part, le programme 161 « Sécurité civile » porte les crédits visant à optimiser et moderniser la couverture d'ANTARES (2,5 millions d'euros en AE et 18,37 millions d'euros en CP), qui est le réseau numérique chiffré de communication de la sécurité civile.

Évolution du coût et de la durée du projet ANTARES pour le programme « Sécurité civile »

(en millions d'euros, en mois)

	Prévu initialement	Actualisé	Écart
Coût total	118,6	155,8	31,4 %
Durée totale	120	168	40 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Cette modernisation est engagée depuis 2015 et mobilise plus de 150 millions d'euros sur six ans pour une participation du programme 161 « Sécurité civile » de 37 millions d'euros. Ces investissements permettront d'améliorer les capacités et la résilience du réseau actuel, mais également de prolonger sa durée de vie jusque 2030, ce qui permettra à tous les utilisateurs de prolonger la durée d'amortissement des équipements et des formations tout en limitant et retardant le besoin d'un nouvel investissement conséquent, dans la technologie 4G.

Dans le rapport d'information¹ qu'il a consacré à ce sujet, votre rapporteur spécial jugeait cette modernisation indispensable, compte tenu de l'obsolescence de la technologie sur laquelle il reposait. Il exprimait toutefois de fortes réserves sur plusieurs aspects de ce projet, qui restent toujours d'actualité.

¹ Rapport d'information n° 365 (2015-2016) de Jean Pierre Vogel, fait au nom de la commission des finances, déposé le 3 février 2016.

Ainsi, malgré l'augmentation du taux d'adhésion des SDIS à ANTARES, qui s'élève à près de 82 % fin 2014, 83,5 % en 2015 et 86 % fin 2016 selon les prévisions de la DGSCGC, des difficultés persistent. Le dispositif voit son efficacité limitée par **une couverture de mauvaise qualité et l'existence de nombreuses zones blanches, non couvertes**. De même, les SDIS font un état d'un **surcoût important lié au déploiement d'ANTARES**¹. Ces difficultés opérationnelles sont de nature à dissuader certains SDIS de rejoindre cette infrastructure. Par ailleurs, la fourchette d'investissement s'élève, pour chaque SDIS, à un montant situé entre 2 et 5 millions d'euros, et **les crédits consacrés par l'État (qui passaient par le fonds d'aide à l'investissement) destinés à aider les SDIS à migrer vers ANTARES n'ont plus été inscrits en loi de finances depuis 2013**. Ces évolutions apparaissent de nature à dissuader les SDIS n'ayant pas encore adhéré à procéder à la migration.

Le **système d'alerte et d'information de la population** mobilisera quant à lui 1 million d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP. Ce programme, qui comprend un volet de rénovation des sirènes et un volet mobile, **fait actuellement l'objet d'une mission de contrôle spécifique par votre rapporteur spécial** et ne sera donc pas traité dans le cadre du présent rapport spécial. Il a toutefois pu constater, au cours de son déplacement à Rennes et des auditions qu'il a menées, le coût important que représente le remplacement des sirènes alors même que celles-ci ont un impact très limité.

C. FACE À L'AUGMENTATION DES INTERVENTIONS ET À LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE, LA NÉCESSITÉ D'UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES RESSOURCES DES SDIS ET D'UN RENOUVEAU DU VOLONTARIAT

1. Une augmentation du nombre d'opération, notamment du secours à personnes, dans un contexte de modération budgétaire pour les SDIS

Comme l'ont récemment rappelé dans un rapport d'information nos collègues Pierre-Yves Collombat et Catherine Troendlé², les SDIS font face à une augmentation du secours à personne, qui s'explique notamment par le brouillage des compétences respectives du « 15 » et du « 18 » et par une plus grande réactivité des SDIS par rapport aux autres services. Ils apparaissent également davantage comme des services de proximité que le SAMU et le SMUR pour le public.

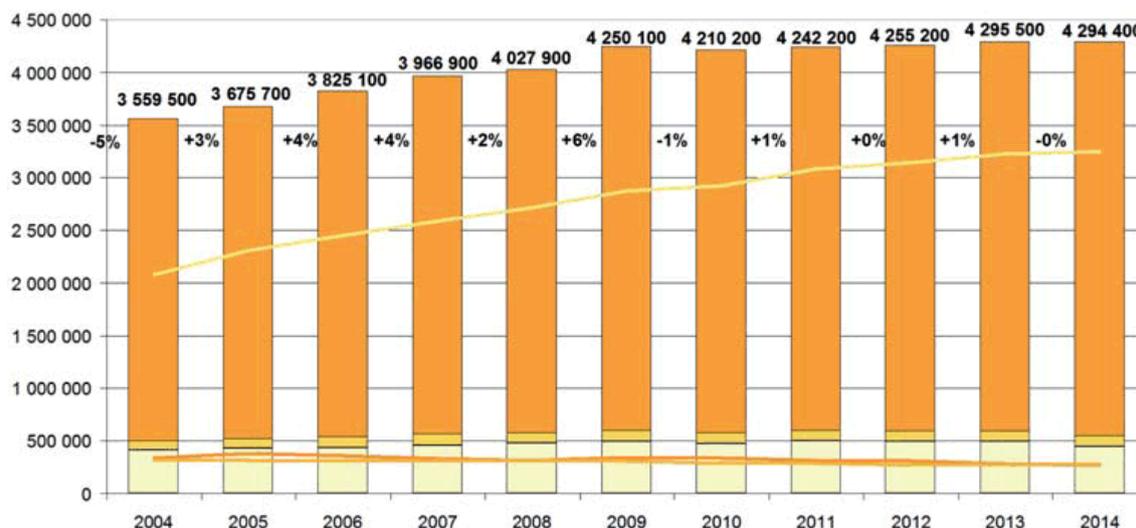
Au total, entre 2004 et 2014, le nombre des interventions des SDIS a crû de 20 %, et les interventions de secours à personne ont crû de plus de

¹ Ibid.

² Rapport d'information n° 24 (2016-2017) de Pierre-Yves Collombat et Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des lois, déposé le 12 octobre 2016.

55 %. Le rapport entre les interventions des SDIS au titre des incendies et celles relatives au secours à personne était d'un pour six en 2004, il est de un pour douze en 2014.

Évolution des interventions des SDIS entre 2004 et 2014



Source : Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, « Les statistiques des services d'incendie et de secours », édition 2015

Les SDIS ont réalisé, en 2015, près de 4,45 millions d'interventions, soit une croissance de + 3,7 % liée aux augmentations des interventions pour incendies (+ 11 %) et pour secours à victimes et de l'aide à personne (+ 5 %), tempérées par la diminution des opérations diverses (- 8 %).

Cette double évolution est préoccupante.

L'essor du secours à personne, qui tend à devenir le premier métier des sapeurs-pompiers, donne lieu à une sur-sollicitation des SDIS pour des opérations hors urgence ou de détresse. Ces missions de « bobologie » (ascenseurs, guêpes, etc.), qui ne constituent pas le cœur de métier des SDIS, tendent à entraîner **une fragilisation et une démotivation du volontariat.**

Parallèlement, **les budgets des SDIS sont quasiment stabilisés depuis cinq années.** La progression de leurs dépenses totales, de 0,2 % en 2011, se situe en 2012 à 1,1 % hors inflation, et en 2013, à 1,2 % également hors inflation, soit une hausse très modérée. En 2014, les budgets des SDIS ont progressé par rapport à 2013 de 1,3 % en valeur brute, et de 0,8 % en tenant compte de l'inflation. En 2015, les budgets des SDIS progressent par rapport à 2014 de 1,1 %. À cette inévitable modération budgétaire s'ajoute le fait que les ressources des SDIS, provenant des départements, communes et EPCI, sont difficilement maîtrisables.

Le financement des SDIS par les collectivités territoriales

Le financement des SDIS est prévu par l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales, à partir des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des départements. Aux termes de cet article, il appartient au conseil d'administration du SDIS de fixer le montant des contributions des communes et des EPCI au vu des critères qu'il définit. Ces critères tiennent généralement à la population, au potentiel fiscal, et à l'existence ou non d'un centre de secours sur le territoire de la commune. S'agissant des contributions du département, la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a apporté une modification importante dans le financement des SDIS dans la mesure où elle permet au conseil général de fixer lui-même le montant de sa contribution au budget du SDIS, au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service au cours de l'année à venir, adopté par le conseil d'administration de celui-ci.

La loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 a prévu qu'à partir de l'exercice 2003, toutes les dépenses supplémentaires des SDIS soient financées par le département. Ce dispositif vise à faire du département le principal financeur des SDIS. En moyenne, sa participation s'élève à 58 % du financement total, mais des disparités fortes existent : elle atteint par exemple 100 % dans l'Essonne et 33 % dans les Ardennes.

L'article 116 de la loi de finances rectificative pour 2008, en maintenant le plafonnement des contingents communaux, a confirmé ce dispositif.

Cet état des lieux impose une réflexion prospective sur la redynamisation du volontariat et l'augmentation de l'efficacité des SDIS, sans quoi la pérennité du modèle actuel pourrait s'en trouver menacée.

2. Une nécessaire redynamisation du volontariat

Les volontaires constituent la « colonne vertébrale » des sapeurs-pompiers. Ils représentent 83 % du total des effectifs des SDIS, contre 17 % pour les sapeurs-pompiers professionnels. Pour les SDIS de cinquième catégorie (les plus petits), la part des volontaires dans les effectifs représente 93 %.

Leur engagement est régi par le code de la sécurité intérieure ainsi que par la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers. Ni les dispositions du code du travail, ni celles du statut de la fonction publique ne lui sont applicables. Les activités de sapeur-pompier volontaire sont à but non lucratif et ouvrent droit seulement au versement d'indemnités horaires ainsi qu'à des prestations sociales et de fin de service.

Ces indemnités sont versées au sapeur-pompier volontaire en fonction des activités réellement exercées. En 2013, le montant moyen annuel

des indemnités versées à chaque sapeur-pompier volontaire s'élevait à 2 425 euros, soit environ 200 euros par mois¹.

Votre rapporteur spécial rappelle que ce modèle favorise une maîtrise des coûts au profit des contribuables, tout en assurant aux usagers des secours de qualité dans des délais raisonnables en tout point du territoire.

Depuis le début des années 1990, le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour améliorer la situation des sapeurs-pompiers volontaires et promouvoir le volontariat. Ces mesures ont permis notamment l'amélioration de la protection sociale², de la relation entre le sapeur-pompier volontaire et son employeur professionnel et la création d'une « indemnité » obligatoire et d'une allocation de vétérance³.

Le décret du 19 mai 2013 a permis une meilleure souplesse dans le management des sapeurs-pompiers volontaires (engagement, suivi de leurs activités, disponibilité et relations avec les employeurs) et a mis en cohérence le cadre juridique de l'activité des sapeurs-pompiers volontaires avec la refonte de la filière des sapeurs-pompiers professionnels.

Surtout, le plan d'action pour les sapeurs-pompiers signé lors du congrès national des sapeurs-pompiers qui s'est tenu à Chambéry en octobre 2013 a permis de mettre en œuvre différentes mesures visant à inverser la tendance à la baisse des effectifs de volontaires. Il a prévu notamment :

- la prise en compte de l'inflation dans le calcul de l'indemnité des volontaires ;
- la nomination d'un officier volontaire dans l'équipe de direction de chaque SDIS⁴ ;
- une campagne de communication promouvant l'engagement sapeur-pompier.

Une convention ayant pour objet de faciliter l'accès des sapeurs-pompiers volontaires aux logements sociaux situés près de leur lieu d'engagement a par ailleurs été signée le 21 juillet 2015.

Votre rapporteur spécial se félicite de ces évolutions qui, après une décennie d'érosion, ont permis d'inverser la tendance : l'année 2014 a marqué une augmentation du nombre de sapeurs-pompiers volontaires. Au 31 décembre 2015, on comptait ainsi 193 656 sapeurs-pompiers volontaires contre 193 756 fin décembre 2014 et 192 314 fin décembre 2013.

¹ Enquête Infosdis 2014.

² Loi du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale du sapeur-pompier volontaire en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service.

³ Loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

⁴ Décret n° 2016-955 du 11 juillet 2016.

Toutefois, il convient d'insister sur deux points particulièrement préoccupants qui, s'ils n'étaient pas pris en compte par les pouvoirs publics, pourraient mettre en danger le fonctionnement du système.

D'une part, l'évolution constante et importante du secours à personnes vient fragiliser le volontariat et entraîne une baisse de motivation. **Ainsi, malgré la hausse du nombre de volontaires, et alors que les SDIS réalisent des efforts importants pour permettre une disponibilité du volontariat, force est de constater que celle-ci est de plus en plus réduite.**

D'autre part, la panne de la formation professionnelle des sapeurs-pompiers volontaires apparaît fortement problématique. Alors qu'ils bénéficient théoriquement de la formation professionnelle pour les formations liées à leur engagement, la mise en œuvre, en 2014, du compte personnel de formation, les en empêche pour l'instant¹.

Lors du 123^e congrès de la FNSPF, le Président de la République, François Hollande, avait d'ailleurs admis la nécessité « *d'améliorer les conditions de formation et d'avancement, de faire en sorte que les volontaires puissent aussi remplir leurs missions alors même qu'ils exercent une activité salariée* », indiquant en outre que « *des mesures d'accompagnement seront mises en place, les règles seront assouplies pour élargir les recrutements et faire en sorte d'atteindre le plus vite possible l'objectif des 200 000* »². Votre rapporteur se montrera particulièrement vigilant quant aux suites réservées à ces propos.

Enfin, s'il est inopportun de parler de « concurrence » entre les engagements dans la réserve militaire et en tant que sapeur-pompier volontaire, il convient de mentionner le risque de désaffection de l'engagement pompier au profit de l'engagement vers la réserve militaire, davantage tournée vers l'ordre public et qui a récemment bénéficié d'une grande publicité suite aux attentats de 2015, notamment. À ce titre, il apparaît regrettable que les pompiers n'aient pas davantage été associés à la création d'une Garde nationale, qui doit regrouper les réserves opérationnelles de l'armée, de la police et de la gendarmerie.

3. Une plus grande efficience des SDIS

Le maintien d'un service public de qualité n'est possible, dans le contexte de « stagnation budgétaire » des budgets des SDIS, que si des pistes d'économie sont envisagées.

Il en est ainsi par exemple, de la **réduction des coûts de formation** par le développement, notamment, de la validation des acquis de l'expérience, le développement des mesures de mutualisation des achats (par la voie de l'Union des groupements d'achats publics), ainsi que de la

¹ Discours d'Éric Faure, président de la FNSPF, le 24 septembre 2016, lors du 123^e congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers.

² Discours du Président de la République, le 24 septembre 2016, lors du 123^e congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers.

mutualisation des fonctions support avec les services des conseils généraux ou d'autres services publics.

D'autres pistes, comme la tarification des opérations obligatoires pourraient être davantage mises en œuvre. Ainsi, 21 mars 2016, le CASDIS du Calvados a adopté une délibération prévoyant la facturation de sollicitations répétitives et émanant de personnes solvables, qui a reçu un fort écho médiatique. Ce type de facturation d'opérations facultatives, permet de répondre à un double objectif : trouver des sources de financement et recentrer l'activité des SDIS sur les missions premières que lui a assignées le législateur.

Comme l'avait relevé votre rapporteur spécial l'an dernier¹, la principale piste d'évolution pourrait être la mise en place d'une politique ambitieuse de **réduction du nombre de centres de traitement des appels d'urgence (CTA).**

Si les obstacles techniques et culturels à une telle évolution ne doivent pas être négligés, de nombreux pays se sont déjà engagés dans cette voie avec succès.

À titre d'illustration, **la Finlande** a réussi à mener entre 2009 et 2015 une réforme ambitieuse de son organisation qui a permis de réduire le nombre de centres d'appels de 15 à 6 et de faire du 112 le numéro de téléphone unique en cas d'urgence².

À l'inverse, un onzième numéro d'urgence a été mis en place dans notre pays en 2015³.

Comparaison entre le nombre de numéros d'appel d'urgence et de centres de traitement des appels en France et en Finlande

	Nombre de numéros d'urgence	Nombre de centres d'appels	Nombre de centres d'appels pour un million d'habitants
France	11	500	7,7
Finlande	1	6	1,1

Source : commission des finances du Sénat

Selon l'état des lieux établi par nos collègues Pierre-Yves Collombat et Catherine Troendlé¹, 20 SDIS disposent d'un centre commun « 15/18 », qui peut prendre deux formes :

¹ Rapport général n° 164 (2015-2016) de Jean Pierre Vogel, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2015.

² Marko Nieminen, Heikki Uusitalo, « Managing change : the example of Finland, from 15 centres to a network of 6 centres », EENA case study document, 7 mai 2015.

³ La liste complète est désormais la suivante : 15, 17, 18, 112, 114, 115, 119, 191, 196, 197, 116000. Cf. arrêté du 6 juillet 2015 homologuant la décision n° 2015-0153 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 17 mars 2015 modifiant la décision n° 02-1179 du 19 décembre 2002 établissant la liste des numéros d'urgence devant être acheminés gratuitement par les opérateurs de communications électroniques.

- une cohabitation physique. Quatorze SDIS ont ainsi créé des plateformes mutualisées logées dans les mêmes locaux : Ain, Ardèche, Ariège, Aude, Cher, Hérault, Indre-et-Loire, Lot-et-Garonne, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Orientales, Haute-Savoie, Vaucluse, Vosges, Essonne ;

- une communauté virtuelle. Six centres « 15/18 » sont organisés selon le mode d'une plateforme virtuelle : Corrèze, Ille-et-Vilaine ; Loire ; Loire-Atlantique ; Maine-et-Loire ; Oise. Chacun est « chez soi » mais les deux entités sont interconnectées par un logiciel dédié.

Si ces réformes sont, à terme, absolument indispensables pour accroître l'efficacité des SDIS et garantir la pérennité du système, il apparaît nécessaire de rester **particulièrement vigilant quant à ce que les regroupements de plates-formes n'aboutissent pas à des transferts de charges des « bleus » vers les « rouges », au détriment des SDIS, comme c'est le cas en matière de transport sanitaire².**

Par ailleurs, si ces évolutions sont encourageantes, nos collègues notent que « *trop souvent, cependant, cette coopération repose sur la bonne volonté des personnes, tant du côté des SAMU que des SDIS, qui conduisent un travail aussi remarquable qu'opiniâtre, dépassant les pesanteurs de leurs administrations respectives* »³. Votre rapporteur spécial se joint à ces remarques qui montrent que, dans ce domaine, une rationalisation plus ambitieuse impliquera nécessairement une forte volonté politique **traitement interministériel de ce dossier, qui ne peut continuer à dépendre de la seule bonne volonté de quelques acteurs isolés.**

Votre rapporteur spécial prend acte du **lancement d'une étude par le ministère de l'intérieur au sujet de la création d'un système unifié de réception des appels et de gestion opérationnelle (SGO), qui vise à uniformiser les systèmes informatiques utilisés par les SDIS pour la réception des appels d'urgence, l'engagement des moyens et le suivi des opérations.**

Aujourd'hui, chaque service départemental d'incendie et de secours s'organise de manière autonome et recourt à des produits du marché, alors qu'au quotidien, les SDIS doivent échanger de nombreuses informations entre eux et avec les autres acteurs du secours et de la sécurité. Cette évolution doit donc être encouragée, même si elle ne doit pas faire perdre de vue l'objectif d'une mutualisation généralisée des différents centres d'appel et d'une fusion des numéros d'urgence.

¹ Rapport d'information n° 24 (2016-2017) de Pierre-Yves Collombat et Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des lois, déposé le 12 octobre 2016.

² Les « restes à régler » pour carence du transport sanitaire ont augmenté significativement pour les SDIS en 2014 (1,75 million d'euros).

³ Rapport d'information n° 24 (2016-2017) de Pierre-Yves Collombat et Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des lois, déposé le 12 octobre 2016.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits du programme 138 « Sécurité civile ».

En seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement, nos collègues députés ont **minoré de 1 million d'euros, en AE et en CP, les crédits de ce programme**

Cette minoration fait partie du « rabet » appliqué sur la quasi-totalité des missions du budget général afin de **gager les hausses de crédits sur d'autres missions.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen des rapports de MM. Philippe Dominati, Vincent Delahaye et Jean Pierre Vogel, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Sécurités » du projet de loi de finances pour 2017.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial des programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale ». – Depuis deux ans, l'Union européenne est confrontée à un contexte sécuritaire d'une exceptionnelle gravité, marqué par une hausse sans précédent de la menace terroriste et une crise migratoire de grande ampleur.

Alors que l'Union européenne n'a subi qu'une seule attaque liée au terrorisme djihadiste entre 2013 et 2014, l'agence européenne Europol en compte dix-sept pour la seule année 2015, avec pour conséquence un surcroît d'activité important, qui pèse de manière asymétrique sur les forces de sécurité intérieure françaises : en 2015, 55 % des arrestations liées au terrorisme djihadiste enregistrées dans l'Union européenne ont eu lieu dans notre pays.

Cette croissance de l'activité opérationnelle concerne l'ensemble des policiers et des gendarmes, et pas seulement les services spécialisés, en raison notamment du maintien de l'état d'urgence et du plan Vigipirate. Je tiens à saluer la mobilisation et l'efficacité de nos forces de l'ordre, qui ont réussi à faire face à ces défis sans précédent.

Dans ce contexte, le Gouvernement propose d'augmenter significativement les moyens alloués à la police et à la gendarmerie, de 3,4 %, afin notamment de créer 2 286 emplois au sein des deux forces. Cette évolution témoigne du « changement de rythme » tardivement décidé à la suite des attentats du 13 novembre 2015. L'an passé, le budget transmis par l'Assemblée nationale en première lecture n'était en hausse que de 0,9 %, avant l'amendement exceptionnel déposé au Sénat pour intégrer les engagements pris par le Président de la République devant le Congrès à Versailles.

L'effet bénéfique de cette augmentation des effectifs pourrait toutefois être remis en cause par les nouveaux cycles de travail au sein des deux forces. L'application partielle de la directive européenne sur le temps de travail dans la gendarmerie s'est traduite par une diminution de 3 % à 5 % du nombre d'heures travaillées. Cette baisse est équivalente à une perte de 3 000 à 5 000 emplois. Pour vous donner un ordre de grandeur, cela revient au minimum à « annuler » les 3 181 créations d'emplois prévues dans la gendarmerie sur l'ensemble du quinquennat.

La transposition complète de la directive, prévue d'ici la fin de l'année 2017, pourrait se traduire par une baisse du nombre d'heures travaillées encore plus importante si le Gouvernement ne parvient pas à trouver un compromis plus favorable avec la Commission européenne.

Le Gouvernement n'est évidemment pas le seul responsable des effets négatifs de l'application anticipée de la directive sur le temps de travail dans la gendarmerie. Toutefois, la mise en place d'un nouveau cycle horaire extrêmement coûteux en effectifs, dit du « vendredi fort », lui est entièrement imputable. Si ce cycle a la préférence de la majorité des gradés et des gardiens, dans la mesure où il offre la possibilité de ne travailler qu'un week-end sur deux, il nécessite un renfort en effectifs d'un tiers pour être mis en œuvre dans les unités de sécurité publique concernées, ce qui représente une perte opérationnelle considérable.

Dans la situation actuelle, il aurait été plus responsable de ne pas ajouter ce cycle au catalogue, d'autant qu'il existait un cycle alternatif pouvait être mis en place à effectifs constants et qui aurait permis aux policiers d'avoir un week-end sur trois, au lieu d'un sur six actuellement. Le « vendredi fort » s'apparente ainsi à un « cadeau empoisonné » laissé à la majorité suivante afin d'apaiser les troupes et de contenter certaines organisations syndicales.

Cet exemple démontre en tout cas que l'efficacité de la politique sécuritaire du Gouvernement ne saurait être mesurée à l'aune du nombre d'emplois créés dans la police et la gendarmerie.

Du reste, les inquiétudes exprimées depuis plusieurs semaines par les policiers portent sur des questions très éloignées de celle des effectifs. Deux sujets sont au centre des manifestations : la faiblesse des moyens de fonctionnement et d'investissement et les tâches indues. Sur ces deux points, les réponses apportées par le Gouvernement sont à la fois tardives et insuffisantes.

S'agissant des tâches indues, aucun progrès majeur n'a été réalisé depuis un an, en dépit des mesures annoncées par le Président de République après une manifestation de plusieurs milliers de policiers sur la place Vendôme en 2015. Le projet de dématérialisation des procurations, qui aurait dû constituer un chantier prioritaire pour le ministère de l'Intérieur compte tenu des échéances électorales à venir, est au point mort. Les élections prévues l'an prochain devraient donc à nouveau mobiliser près de 1 000 ETP dans les forces de police et de gendarmerie, alors que les conditions de sécurité sont très dégradées.

La reprise des transfèrements judiciaires par l'administration pénitentiaire est un autre sujet sur lequel les personnes que j'ai entendues en audition sont souvent revenues. Une étude menée par la Gendarmerie nationale a mis en évidence que 37 000 « heures gendarmes » ont été consacrées en 2015 aux transfèrements judiciaires dans les zones où ces

missions ont pourtant théoriquement été transférées à l'administration pénitentiaire, ce qui représente l'équivalent de 4 625 patrouilles. Là encore, le problème est bien connu, sans que rien n'ait évolué depuis un an.

Quant aux moyens d'investissement et de fonctionnement, je déplore depuis longtemps l'augmentation de la part des dépenses de personnel aux dépens de la capacité opérationnelle de nos forces.

L'amendement déposé par le Gouvernement à la suite des attentats du 13 novembre semblait avoir engagé un changement de stratégie, dans la mesure où les deux tiers des crédits ouverts étaient fléchés vers les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Ce budget montre que le Gouvernement est retombé dans ses travers : alors que les dépenses de personnel sont en forte hausse, de 4 %, les crédits de paiement demandés au titre de l'investissement et du fonctionnement sont en légère baisse. Seules les autorisations d'engagement augmentent, ce qui est évidemment confortable puisqu'il reviendra à la majorité suivante de régler la facture.

Le Gouvernement semble avoir reconnu son erreur puisqu'à la suite des revendications des policiers, il a une nouvelle fois été contraint d'annoncer un plan de renforcement des moyens des forces de sécurité intérieure de 250 millions d'euros en plein milieu de la discussion budgétaire. Nous en avons discuté hier avec le ministre de l'intérieur, qui a annoncé le dépôt d'un amendement venant abonder la mission « Sécurités » à hauteur de 100 millions d'euros. Sur les 250 millions d'euros supplémentaires annoncés, seulement 100 millions d'euros correspondraient donc réellement à des mesures nouvelles.

Cet artifice budgétaire démontre que le Gouvernement n'a toujours pas pris la mesure de l'ampleur du phénomène de paupérisation des forces de police et de gendarmerie, dont la défiance à l'égard des institutions risque de se renforcer.

En l'état, je vous propose donc le rejet des crédits de la mission « Sécurités ».

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial du programme 207 « Sécurité et éducation routières » et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». – Pour la première fois depuis trente-cinq ans, la France a connu deux années consécutives de hausse de la mortalité routière. La situation, dégradée en 2014, a empiré en 2015 : 3 616 tués dans l'Hexagone et dans les départements d'outre-mer, soit 59 décès de plus par rapport à l'année précédente.

Les dix premiers mois de l'année 2016, avec un mois de septembre désastreux marqué par une augmentation de 30,4 % de tués sur les routes par rapport à septembre 2015, n'ont pas inversé cette tendance inquiétante. Ces résultats, plus que préoccupants, font douter de l'efficacité de nos dispositifs de sécurité routière, alors que le Gouvernement s'est engagé à

respecter l'objectif, initié par l'Union européenne, de réduire à moins de 2 000 le nombre de personnes tuées sur les routes en 2020.

Le produit total des amendes de la circulation et du stationnement devrait atteindre un record en 2017 puisqu'il s'élèverait à 1,84 milliard d'euros, soit une hausse de 10,6 % par rapport à 2016. Sur ce total, 1,38 milliard d'euros sont inscrits en dépenses sur le CAS « Radars », soit une augmentation de 0,46 % par rapport à 2016. J'ai indiqué hier soir lors de l'audition de Bernard Cazeneuve que cette augmentation devrait bénéficier à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), mais ces prévisions me semblent très optimistes. Une hausse de plus de 10 % en un an seulement ? Sans compter que l'installation des équipements sera étalée dans le temps.

Sur les recommandations du Comité interministériel de la sécurité routière réuni le 2 octobre 2015, le Gouvernement prévoit de commander 364 nouveaux radars en 2017, la majeure partie venant renforcer le parc existant, afin de le porter à 4 700 appareils à la fin de 2018 contre 4 100 en 2016. Le coût total de leur déploiement est estimé à 46,16 millions d'euros en 2017. Au vu du contrôle budgétaire que j'ai conduit cette année, je ne peux qu'émettre des réserves sur les lieux où il est choisi de les installer.

L'efficacité de la stratégie du Gouvernement pour enrayer la hausse de la mortalité est loin d'être démontrée. Bien que le « parcours sécurisé » soit désormais privilégié au détriment des « points de contrôle », la diffusion des avertisseurs de radars, des applications mobiles et des informations collectées par les réseaux sociaux limite le caractère imprévisible des équipements fixes, notamment des radars discriminants ainsi que des panneaux et cabines « leurres ».

En outre, l'efficacité des radars mobiles ne doit pas occulter les frais d'investissement et d'entretien liés à ce type d'équipement.

Enfin, l'implantation de ces nouveaux équipements et les trajets des radars mobiles devront être mieux corrélés à l'accidentalité. Il faudra prévoir un rééquilibrage vers les réseaux secondaires, où se produisent la majorité des accidents, au détriment des autoroutes ; un ciblage plus efficace des départements où la mortalité est supérieure à la moyenne nationale ainsi qu'un déploiement des nouveaux types de radars dans les départements d'outre-mer.

Je prends également acte de l'échec du projet d'application informatique Faeton 2, destiné à gérer le permis de conduire sécurisé. Le marché, d'un montant initial de 32,7 millions d'euros, est arrivé à son terme sans qu'un niveau de fiabilité suffisant puisse être assuré pour engager son déploiement dans les préfetures.

S'agissant de la gestion du permis à points, il est prévu d'adresser aux automobilistes plus de 16 millions de lettres simples en 2017. La dépense est estimée à un peu moins de 14 millions d'euros. Ces lettres sont envoyées

à chaque retrait ou restitution de points. Je m'interroge sur l'opportunité de cette dépense depuis cinq ans alors que tout conducteur peut consulter le solde de ses points sur le site Télépoints. J'ai déposé plusieurs amendements à ce sujet, en vain ; j'espère qu'ils seront un jour suivis d'effets.

Les dépenses inscrites au programme « Sécurité et éducation routières » ont diminué très faiblement, de 0,03 % par rapport à 2016, pour s'établir à 39,03 millions d'euros. J'accueille très favorablement l'application rapide des dispositions de la loi « Macron » qui réduisent le délai de présentation à l'examen et son coût. En revanche, le succès de l'opération « permis à un euro par jour » accuse un ralentissement que ne reflète pas l'évolution de son budget. Les crédits destinés aux campagnes de communication pourraient être augmentés, afin de mieux équilibrer les volets répressif et préventif de la politique de sécurité routière.

Pour toutes ces raisons, et dans la mesure où il ne me semble pas judicieux de modifier ces missions par voie d'amendements alors que la commission a adopté ce matin le principe d'une question préalable, je vous propose de ne pas adopter les crédits du compte spécial et de la mission et d'adopter l'article 65 qui améliore l'information du Parlement sur l'usage des recettes de l'Afitf et des collectivités locales.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial du programme 161 « Sécurité civile ». – Les crédits du programme « Sécurité civile » ne représentent que 49 % des autorisations d'engagement (AE) et 55 % des crédits de paiement (CP) consacrés à la sécurité civile au sens large. Dans la mesure où l'année 2017 est marquée par la mise en œuvre du pacte de sécurité, annoncé par le président de la République, ils sont en forte hausse : de 5,80 % en CP et de 6,19 % en AE par rapport à ceux votés en loi de finances initiale pour 2016. Si l'on excluait les dépenses liées au pacte de sécurité, le budget de 2017 serait en baisse de 3,1 % en AE et de 1,3 % en CP.

Ces hausses de crédits entraînent un dépassement important de la loi de programmation des finances publiques pour le budget 2017, à hauteur de 32 millions d'euros en AE et en CP. Cet écart est concentré sur les dépenses d'investissement, et dans une moindre mesure, de personnel et d'intervention.

Les crédits d'investissement augmentent fortement par rapport à l'année dernière, de 40,04 % en AE et de 28,54 % en CP. Si cette hausse est bienvenue, elle fait suite à plusieurs années de sous-investissement et elle est en partie contrainte.

En effet, les investissements portés par le programme concernent principalement le renouvellement de la flotte d'avions Tracker, à hauteur de 25 millions d'euros en AE et en CP. Or ces avions ont quasiment épuisé leur potentiel de vol et leur remplacement est absolument indispensable. Ces investissements sont également affectés au transfert de la base d'avions de la sécurité civile sur la plate-forme de l'aéroport de Nîmes-Garons, qui

représente 8,96 millions d'euros en AE et 8,37 millions d'euros en CP, au développement du système d'alerte et d'information des populations et du réseau « Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours ». L'efficacité d'Antares reste limitée par une couverture de mauvaise qualité et par l'existence de nombreuses zones blanches ; son déploiement induit toujours d'importants surcoûts pour les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Parallèlement, les dépenses d'investissement des SDIS continuent à diminuer, de 4 % en 2014 et de 4,6 % en 2015, alors que leurs besoins persistent. Face au terrorisme et au risque de tuerie de masse, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) a défini une doctrine d'action commune avec les forces de l'ordre pour prendre en charge les blessés, qui rend nécessaire l'acquisition de gilets et de casques antibalistiques par les SDIS, pour un coût dépassant les 2 000 euros par équipement.

Par conséquent, il serait bon que l'annonce faite par le président de la République, en septembre dernier, de la création d'un fonds d'aide à l'investissement des SDIS, doté de 20 millions d'euros par an, ne reste pas lettre morte. Ce budget ne comprend aucune mesure en ce sens.

S'agissant du titre 2, l'année 2017 se distingue par la création de 20 ETPT supplémentaires et par une hausse de 6,09 % des dépenses de personnel qui facilitera le recrutement de démineurs. Compte tenu du taux de rigidité élevé du programme et de ces créations de postes, les dépenses d'investissement risquent de constituer la seule marge de manœuvre budgétaire et de disparaître à terme. Il faudra rester vigilant sur ce point.

Enfin, les SDIS doivent faire face à une hausse de leurs interventions de 3,7 % entre 2014 et 2015, alors que leurs budgets stagnent, n'augmentant que de 1,1 % en 2015. Ce surplus d'activité est d'autant plus notable qu'il est concentré sur le secours à personnes, qui ne constitue pas le cœur de métier des sapeurs-pompiers. Cela risque de démotiver les volontaires. Nous devons continuer à renforcer l'attractivité du corps des sapeurs-pompiers volontaires qui constitue la colonne vertébrale des SDIS, dont il représente 83 % avec plus de 193 000 personnes. Une meilleure articulation de l'engagement de ces sapeurs-pompiers volontaires avec leur vie personnelle et professionnelle et un effort de communication : telles sont les orientations cruciales à mettre en œuvre.

Enfin, l'équation ne peut être pérenne que si d'importants efforts de rationalisation sont effectués au niveau des SDIS. La réduction du nombre de numéros d'appel d'urgence et une plus grande mutualisation avec le Samu ainsi qu'entre les SDIS doivent impérativement être poursuivies. Cela implique un traitement interministériel de ce dossier et une forte volonté politique.

Malgré la hausse significative du budget de la sécurité civile, je préconise, comme Philippe Dominati, le rejet des crédits de l'ensemble de la mission.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'audition de Bernard Cazeneuve, hier, a été assez précise mais il est un point que nous n'avons pas abordé : celui du trafic de stupéfiants qui, d'après un grand quotidien du matin, progresse considérablement en France avec toutes les conséquences, y compris économiques et financières, que l'on sait. Les mesures pénales existent pour lutter contre ce trafic, nous avons créé les juridictions interrégionales spécialisées (Jirs). Pour autant, dans la mesure où les multiples ramifications de ce trafic le rendent très difficile à appréhender, ne vaudrait-il pas mieux procéder par la saisie des avoirs criminels en renforçant la coopération entre les douanes, les services de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et ceux du parquet ?

Jean Pierre Vogel, la mutualisation concerne-t-elle exclusivement le Samu ou envisage-t-on une mutualisation complète avec le numéro d'appel de la gendarmerie ? Un préfet a été nommé pour mutualiser toutes nos forces.

Mme Marie-France Beaufigli. – La question du temps de travail n'est résolue ni dans la police ni dans la gendarmerie. On ne créera pas de bonnes conditions de sécurité sans revoir les conditions de travail du personnel. Durant la dernière période, la fragilisation du personnel face à l'intensité des crises auxquelles il a dû faire face n'a pas favorisé une relation sereine avec la population. La question de la rémunération devrait être mieux traitée, j'aurais aimé trouver des éléments d'information dans le rapport spécial.

Je regrette que l'on n'ait pas rétabli la police de proximité supprimée par Nicolas Sarkozy. Elle pourrait jouer un rôle important dans le renseignement, la connaissance des personnes susceptibles de se tourner vers les mouvements intégristes ou encore la mise au jour du trafic de stupéfiants. Quand le chômage est très présent, le trafic de stupéfiants, qui permet de gagner de l'argent très rapidement, prend de plus en plus de place.

Autre problème concret : celui des démineurs. Quand vous vous trouvez à Saint-Pierre-des-Corps et que vous devez faire venir les démineurs de La Rochelle un dimanche matin, cela immobilise des policiers pendant plus de quatre heures. Il faudrait mieux répartir les démineurs et, sans doute, mieux expliquer aux voyageurs pourquoi ils ne doivent pas laisser traîner leurs bagages...

Je m'abstiendrai, lors du vote sur les crédits de la mission.

M. Francis Delattre. – Le processus de mutualisation qui a été engagé il y a quelques années entre la police et la gendarmerie nationales semble tourner au ralenti. La frontière qui sépare dans un même

département la zone couverte par la police et celle de la gendarmerie crée des difficultés. Où en sommes-nous ?

Certains aiment rappeler que Nicolas Sarkozy a supprimé la police de proximité. Ce n'est pourtant pas lui qui a inventé la police municipale. Elle existe depuis l'après-guerre. L'absence de police de proximité représente un handicap pour le renseignement, d'accord, mais la question n'est pas là.

Les maires – heureusement qu'il en reste au Sénat – sont au contact des réalités ; ils ne désertent pas le terrain et voient les ravages de la drogue, ce cancer de la société urbaine. C'est un fléau absolu, nous sommes tous d'accord là-dessus et devrions l'être sur la manière de le combattre car le problème est aussi économique. Le jeune *dealer* n'a pas les mêmes réflexes que son père qui a travaillé quarante ans chez Simca ou Renault. Nous savons l'écart entre l'action de la police et celle de la justice. Souvent, on ne s'intéresse qu'aux têtes de réseaux, pas aux petits trafiquants. Et les gens sont désespérés de voir que nous restons les bras ballants face à des trafiquants qui se constituent un patrimoine au vu et au su de tous pendant des années. En région parisienne, la situation est devenue insupportable. Comment améliorer les relations entre la police et la justice ? Dans les comités locaux, on fait des fiches-action qui restent lettre morte. Il faudrait moins de fiches et plus d'actions ! La police a-t-elle vraiment les moyens de faire face à ce fléau ?

M. Yannick Botrel. – Le ton de Philippe Dominati aurait mieux convenu à un procureur qu'à un rapporteur spécial. Il a tendance à oublier le bilan du quinquennat précédent, notamment la suppression d'un grand nombre de postes dans la police et la gendarmerie. La paupérisation des services ne s'est pas faite en un jour.

Ce matin, le rapporteur général a mentionné le relâchement des recettes budgétaires. Il pourrait être autant question d'un relâchement en matière de dépenses. Le Gouvernement a dû faire face à une situation de sécurité intérieure dramatique, avec la montée de l'islamisme radical et le terrorisme qui a frappé le pays. Que représentent les dépenses nouvelles dues à la guerre contre le terrorisme ? Que coûtent au budget de l'État les opérations extérieures conduites au Sahel et en Syrie ? Le bien-fondé de ces actions ne peut pas être remis en cause. De même, en matière de temps de travail des forces de police et de gendarmerie, il faut tenir compte de la situation de sécurité intérieure. Les rapporteurs spéciaux auraient dû intégrer ces éléments avant de nous livrer leur constat.

M. Philippe Dallier. – Vincent Delahaye, l'augmentation de 10 % des recettes des PV ne concerne pas les radars. Est-elle liée au développement de la verbalisation *via* la vidéo-surveillance ?

Je l'évoque car je viens d'obtenir l'autorisation préfectorale de mettre en place un dispositif de ce type dans ma commune des

Pavillons-sous-Bois. J'ai l'impression que cette pratique va se généraliser. Ne serait-ce pas l'explication ?

Le contrat avec la société qui a suivi le développement informatique des permis de conduire sécurisés est parvenu à son terme. Et la suite ? En reste-t-on là ? A-t-on perdu les 32 millions d'euros ou peut-on relancer un appel d'offres ?

M. Marc Laménie. – Le problème des tâches indues ne date pas de cette année, tout comme celui des interventions à caractère social qu'on demande d'effectuer aux sapeurs-pompiers. De gros efforts doivent être fournis.

La journée défense et citoyenneté pourrait être l'occasion de susciter des vocations. Il faudrait aussi rappeler, dans les programmes de l'éducation nationale, les notions de respect de la hiérarchie et de l'autorité.

Les moyens humains varient beaucoup d'un département à l'autre. Certaines brigades affichent malheureusement toujours des postes vacants. En outre, il existe un décalage entre le nombre de très hauts gradés à la direction de la gendarmerie nationale et les brigadiers qui, comme nous, élus de base, sont sur le terrain.

Enfin, autres questions évoquées budget après budget, celle des véhicules non réparés ou non réparables et celle du parc immobilier. Beaucoup reste à faire.

M. André Gattolin. – Marc Laménie évoquait le respect de la hiérarchie. Je suis personnellement pour la hiérarchie du droit.

Philippe Dominati explique que les effectifs de la gendarmerie ont augmenté, mais que l'application de la directive européenne 2003/88/CE sur la gendarmerie est de la faute du Gouvernement. Cette directive date du 4 novembre 2003. Sa transposition, si mauvaise qu'elle nous a attiré des remarques de la Cour de justice de l'Union européenne, excluait l'armée. Un autre gouvernement a rapproché les statuts de la police et de la gendarmerie, qui n'est plus tout à fait militaire. La vérité est que nous n'avons peut-être pas été assez vigilants sur la transposition de la directive et n'avons pas compris ses incidences sur le statut des militaires. Il n'est pas possible de condamner le Gouvernement qui se soumet à une directive qui, en son temps, n'avait pas été bien évaluée.

M. Antoine Lefèvre. – En 2016, la sécurité a été au cœur des préoccupations de nos concitoyens. Nous devons obtenir des réponses.

La garde nationale sera-t-elle inscrite au budget de 2017 ?

En matière de sécurité routière, l'UFC-Que Choisir rappelle qu'un permis de conduire coûte en moyenne 1 800 euros. Ne peut-on envisager une baisse de la TVA ou la création d'un livret d'épargne « sécurité routière » ? Le permis est important pour accéder à l'emploi. Il faut aussi contrôler

davantage les manquements à la législation des auto-écoles sur les tarifs et l'information.

Je m'inquiète de la baisse continue du nombre de sapeurs-pompiers volontaires, qui a des conséquences sur l'organisation du travail dans les départements. Quelles mesures sont prévues pour une meilleure reconnaissance matérielle ?

J'avais déjà évoqué l'an dernier la problématique SDIS-SAMU, qui prend un relief supplémentaire après la publication du rapport de Catherine Troendlé et de Pierre-Yves Collombat sur l'évolution des missions des SDIS. Le manque de mutualisation, contrairement à ce qui se fait dans les autres pays européens, me désespère.

M. Dominique de Legge. – Le rapport sur le programme « sécurité civile » comporte un encart qui évoque le remplacement de la flotte de neuf *Tracker*, qui seront retirés du service en 2020. Un avis d'appel public à la concurrence a été publié en juillet 2016. La notification du marché est attendue au début de l'année 2017 pour une livraison des premiers appareils « dans les meilleurs délais ». Seront-ils prêts en 2020 ? Ce marché comprend au maximum l'acquisition de six avions qui seraient multi-rôles. Qu'est-ce à dire exactement ?

M. Michel Canevet. – Philippe Dominati pourrait-il préciser pourquoi la hausse des effectifs de la gendarmerie est très différente de ceux de la police, en 2017 ? Le rapport est de un à dix. La gendarmerie a aussi besoin de moyens.

Vincent Delahaye : concrètement, comment distribuer les permis de conduire si le logiciel ne fonctionne pas ?

Pourquoi la subvention de fonctionnement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), à Rennes, diminue-t-elle tant ? Est-ce dû à des économies de gestion ?

Jean Pierre Vogel dispose-t-il d'informations sur les moyens dédiés aux hélicoptères de la sécurité civile ? Ils sont absolument essentiels pour les territoires très excentrés.

M. Michel Bouvard. – La réforme de la carte hospitalière a une incidence sur le budget des SDIS : la fermeture d'établissements a provoqué une recrudescence des demandes de transports d'urgence. Les ARS en tiennent-elles compte ?

Il faudrait prendre en compte la cartographie des risques, qui varie fortement d'un territoire à l'autre, dans la répartition de la dotation globale de fonctionnement. L'envisage-t-on ?

Les 20 millions d'euros annoncés par le Président de la République lors du congrès national des sapeurs-pompiers de septembre ne sont pas

inscrits dans le projet de loi de finances. Le seront-ils dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année ?

Le double commandement des SDIS, entre les élus et le préfet, pose problème. Nombre de mutualisations sont possibles entre départements voisins mais l'autorité préfectorale l'empêche. Les textes évolueront-ils ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – La question du rapporteur général sur la lutte contre la drogue est très spécifique. Il est difficile de fournir une réponse précise puisque l'outil statistique de la police a été changé. La période récente semble toutefois avoir été marquée par une baisse des interpellations, peut-être due à la mobilisation sur l'antiterrorisme. Je suis très sensible à ce sujet, auquel j'ai été confronté lors de mes visites sur le terrain. J'ai noté une quasi-compréhension entre la police et les trafiquants de drogue lors de ma tournée dans des cités avec une brigade anti-criminalité de nuit. C'est tout juste s'ils ne se connaissent pas. On m'a rétorqué que la police se consacrait aux gros trafiquants, et non aux petits. Cette économie souterraine mérite un plan d'ensemble incluant la justice et l'éducation, comme celui de Jacques Chirac sur la sécurité routière. Pour les maires, la drogue est un fléau dans les collèges et les lycées. On pourrait mieux faire, mais il y a d'autres priorités qu'il faudra redéfinir dès que la situation se normalisera.

Je répondrai à Marie-France Beaufils que j'ai longuement examiné la question du temps de travail des agents de la sécurité publique. J'ai reçu toutes les formations syndicales. Dans mon rapport, je détaille les cycles proposés pour les gendarmes et les policiers. Les éléments concernant les évolutions récentes en matière de rémunération et d'avancement s'y trouvent également.

André Gattolin, j'ai précisément dédouané le Gouvernement sur la directive européenne. Il n'est pas maître. C'est différent concernant les policiers. La France est, avec l'Italie, l'un des grands pays européens qui emploie le plus de policiers et de gendarmes par million d'habitants. Le problème se trouve peut-être ailleurs, par exemple du côté du temps de travail dans la fonction publique ou des tâches indues – la productivité s'accroîtrait si les fonctionnaires pouvaient se concentrer sur leurs missions.

L'emploi des gendarmes et des policiers n'est pas le même. Les premiers ont une capacité de travail supérieure de près de 20 % aux seconds, mais ils sont logés. Cet équilibre est fragilisé par la directive européenne. Le directeur général de la gendarmerie nationale est très inquiet.

Le Gouvernement a voulu répondre à la demande d'un syndicat déchu de sa première place aux dernières élections sur le « vendredi fort ». Le système oblige à créer une quatrième brigade, entraînant une hausse des besoins en effectifs de 33 %. Le Gouvernement a accepté une expérimentation puis a inscrit ce régime au catalogue. C'est une bombe à retardement budgétaire. Beaucoup d'autres organisations syndicales

contestent ce nouveau régime de travail, qui fera d'ailleurs passer la vacation de 8 heures 10 minutes à 9 heures 31 minutes, soit 1 heure 20 de stress supplémentaire – et cela pour allonger le temps de repos. J'aurais préféré qu'on en reste au cycle du « 4-2 compressé » – qui peut être mis en place sans perte opérationnelle – pour éviter le « vendredi fort ». Ce changement du cycle de travail des policiers relève de la responsabilité du Gouvernement.

J'en viens aux zones de compétences de la gendarmerie et de la police. Des annonces avaient été faites l'an passé mais rien n'a évolué. Plus globalement, j'ai le sentiment que la dynamique de mutualisation lancée par Nicolas Sarkozy et poursuivie par Manuel Valls au ministère de l'intérieur a été stoppée ; sans doute par l'état d'urgence. On sait que la mutualisation pourrait être plus forte en matière de police scientifique. Il existe également des doublons. Le ministère de l'intérieur a par exemple pris une mesure cohérente et importante en implantant des antennes du Raid et du GIGN partout sur le territoire. Sauf qu'à Toulouse, l'absence d'arbitrage a mené à la coexistence de deux bataillons spécialisés !

J'indique à Yannick Botrel que sans être procureur, j'argumente avec davantage d'éclat sur les préoccupations qui me poussent à inciter mes collègues à rejeter cette mission. La période d'exception aurait dû engendrer des mesures d'exception. La crise financière exceptionnelle qui a éclaté sous le quinquennat précédent avait été à l'origine de mesures exceptionnelles. La crise sécuritaire actuelle n'a entraîné que des mesures insatisfaisantes sur les effectifs. Quelque 5 000 ETPT ont été ajoutés, dans la sécurité, par rapport à 2009, c'est un fait ; mais il y a 144 millions d'euros de crédit de fonctionnement et d'investissement en moins par rapport à cette même année ! La création d'emploi ne doit pas se faire au détriment des investissements et du fonctionnement. L'an dernier, j'avais déjà souligné ce point.

J'informe Antoine Lefèvre qu'un amendement supplémentaire devrait permettre de financer la garde nationale d'ici la fin de la discussion budgétaire et précise à Michel Canevet que la gendarmerie avait recruté tous les effectifs prévus dans le cadre du « pacte de sécurité » dès 2016, ce qui explique le déséquilibre que vous avez souligné en 2017.

Marc Laménie, après la crise, on se serait attendu à 250 millions d'euros destinés au fonctionnement et à l'investissement. Ce sera 100 millions d'euros.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Monsieur le rapporteur général, la mutualisation ne porte que sur les SDIS.

J'indique à Marie-France Beaufiles qu'il existe 300 démineurs répartis sur 24 sites. Quelque 30 embauches sont prévues, dont 15 en 2017.

Antoine Lefèvre, le nombre de sapeurs-pompiers volontaires a crû grâce aux mesures prises depuis deux ans. Le problème ne porte pas tant sur leur nombre que sur leur disponibilité. Le *turnover* est de plus en plus

important. Ils restent aujourd'hui dix ans au lieu de quinze, ce qui contraint à davantage de formation. En outre, on déplore des sursollicitations opérationnelles pour des missions non urgentes, par défaillance des autres services tels que le Samu.

Je n'ai pas plus d'informations que Dominique de Legge sur le remplacement des *Tracker*, si ce n'est qu'on recourrait à des C295 d'Airbus transformés.

Je confirme à Michel Canevet que, en effet, les moyens en hélicoptères sont conservés. J'ai demandé au ministre de l'intérieur s'il était possible de les mutualiser, même s'ils sont légèrement différents d'un service à l'autre. Cela semble possible, malgré les esprits de corps qui compliquent les mutualisations.

Michel Bouvard, la réforme de la carte hospitalière pose un vrai problème. Les ARS ne prennent rien en compte. L'allongement de la durée des transports des pompiers influe sur leur disponibilité opérationnelle, cela peut décourager certains sapeurs-pompiers volontaires. Rien n'est prévu sur la péréquation entre SDIS en fonction des risques. On peut toutefois rappeler qu'il y a davantage de risques quand il y a davantage d'activité économique et, donc, davantage de richesse.

J'ai reçu l'assurance que les 20 millions d'euros annoncés par le Président de la République seraient inscrits au budget en nouvelle lecture. Le double commandement des SDIS entre les présidents de SDIS et les préfets ne semble pas poser de problème. Leurs relations sont plutôt bonnes. Quand la mutualisation est possible entre deux départements, en revanche, et je l'ai observé dans la Sarthe, ce sont plutôt les élus qui freinent, notamment sur les centres de traitement des alertes. La Finlande a un seul numéro d'urgence quand la France en a onze ; la Finlande a six centres de traitement d'alertes, contre 500 en France, soit un par million d'habitants en Finlande, contre 7,7 en France. De véritables économies seraient engendrées par l'instauration d'un centre commun SDIS-Samu par région. Néanmoins, sur le terrain, on constate que le Samu se décharge sur les SDIS quand il ne parvient plus à financer ses missions. C'est une dérive qu'il faudrait mieux encadrer par une mission interministérielle. De même, le Samu refuse d'utiliser le réseau radio numérique des services de secours Antares ; les sapeurs-pompiers sont contraints de se servir de leurs propres téléphones portables pour communiquer avec le Samu.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – En réponse à Philippe Dallier, j'indique que la verbalisation sous vidéosurveillance augmente légèrement les recettes – je l'ai constaté dans ma commune de Massy. Le Gouvernement attend surtout 185 millions de recettes supplémentaires venant des radars. C'est cela que je juge optimiste, car les 364 appareils ne seront pas déployés dès le 1^{er} janvier et je serais étonné qu'ils engendrent de telles recettes.

Le contrat de réalisation passé par le Gouvernement avec Capgemini et Jouve pour le projet de permis de conduire sécurisé Faeton 2 est arrivé à son terme en juillet 2015, sans que l'application ait pu être mise en service. De plus, plusieurs responsables ont été mis en cause par la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) en raison d'irrégularités dans l'exécution du marché public. Un nouveau marché conclu avec la société Sopra-Steria vise à maintenir l'application en état jusqu'à fin 2016 et déterminer quelles fonctionnalités développées dans le cadre du projet Faeton 2 pourront être intégrées dans le système existant. Au total, les 32 millions d'euros que représentait ce projet – auxquels il faut ajouter les le montant des avenants – n'ont par conséquent pas été perdus, mais il est difficile d'évaluer la perte sèche. Ce projet n'est pas un succès... Les préfetures continuent à utiliser le système actuel.

Antoine Lefèvre a estimé le coût moyen d'un permis de conduire à 1 800 euros ; le chiffre a été évalué à 1 600 euros en 2014. Grâce à la réforme du permis, le délai moyen d'attente d'un examen a été réduit de 98 jours en 2013 à 72 jours en 2015 - et devrait encore diminuer grâce l'application de la disposition de la loi « Macron » - sachant qu'un mois d'attente représente un surcoût estimé à 200 euros. Aux termes d'un décret publié en décembre 2015, les auto-écoles n'ont plus le droit de facturer la présentation au permis.

M. Antoine Lefèvre. – Elles le font quand même !

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Des frais peuvent être facturés si une personne de l'auto-école accompagne le candidat à l'examen, mais ils sont plafonnés à l'équivalent d'une heure de conduite pour le permis B.

La baisse de la subvention de fonctionnement de l'ANTAI s'explique par un prélèvement sur les fonds propres. Les économies de fonctionnement sont en réalité limitées.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Sécurités » et d'adopter l'article 62 *quinquies* sans modification.

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et d'adopter l'article 65 sans modification.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.