

N° 147

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

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° 28c

SÉCURITÉS

(PROGRAMME 161 « SÉCURITÉ CIVILE »)

Rapporteur spécial : M. Jean Pierre VOGEL

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
ANALYSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE ».....	7
1. <i>Une forte baisse des autorisations d'engagement, en raison de la passation du marché de renouvellement de la flotte de Tracker en 2018 et une stagnation des crédits de paiement</i>	<i>7</i>
2. <i>En neutralisant l'impact de l'acquisition des Tracker, le budget augmente de 1,64 % en autorisations d'engagement et baisse de 4,51 % en crédits de paiement</i>	<i>10</i>
3. <i>Une très faible hausse des recrutements par rapport aux deux années précédentes</i>	<i>12</i>
4. <i>Des dépenses effectives inférieures à la programmation pluriannuelle en crédits de paiement.....</i>	<i>14</i>
5. <i>Des crédits qui ne représentent qu'une part minoritaire des moyens consacrés à la sécurité civile</i>	<i>15</i>
LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE ».....	17
A. FACE À LA BAISSÉ DE LEURS MOYENS, LA NÉCESSITÉ D'UNE DYNAMIQUE DE MUTUALISATION ET D'UN SOUTIEN AUX INVESTISSEMENTS STRUCTURANTS DES SDIS	17
1. <i>Une stagnation du budget des SDIS, malgré une croissance continue de l'activité opérationnelle.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Une dotation aux investissements structurants des SDIS très largement insuffisante.....</i>	<i>19</i>
3. <i>Une soutenabilité financière également menacée par l'application de la directive européenne sur le temps de travail aux sapeurs-pompiers volontaires</i>	<i>22</i>
B. DES DASH 8 EN REMPLACEMENT DES TRACKER : UN COÛT MAÎTRISÉ ET UN CHOIX SATISFAISANT	24
C. LE SAIP, UN PROJET EXTRÊMEMENT COÛTEUX, UNE MISE EN ŒUVRE DÉFAILLANTE ET UNE PERTINENCE LIMITÉE.....	25
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	27
EXAMEN EN COMMISSION.....	29
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. En 2019, le budget du programme 161 « Sécurité civile » de la mission « Sécurités », qui finance la direction générale de la sécurité civile, **sera doté de 459,79 millions d'euros en AE et 539,13 millions d'euros en CP, soit une baisse de 393,97 millions d'euros en AE et de 6,86 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2018.** À périmètre constant, les crédits de paiement (CP) et les autorisations d'engagement (AE) demandés sont respectivement en hausse de 1,29 % et en baisse de 46,15 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2018.

2. La principale évolution du budget de 2019 est liée au marché de remplacement de la flotte de Tracker par des avions multi-rôles, qui explique la forte augmentation des AE en loi de finances pour 2018. Si on neutralise l'impact de l'acquisition des avions dans le projet de loi de finances pour 2018, le budget du programme « Sécurité civile » est stable en AE (+ 1,64 %) et en baisse en CP (- 4,51 %).

3. Les crédits du programme « Sécurité civile » pour 2019 sont **inférieurs à la programmation triennale de près de 10 millions d'euros en CP.** Cette différence s'explique principalement par une économie de constatation pour les avions.

4. En 2017 les budgets des SDIS sont de nouveau en légère hausse, soit 1,6 % en tenant compte de l'inflation (2,4 %, en valeur brute). Toutefois, **les dépenses d'investissement des SDIS ont connu une baisse importante, de près de 20 % entre 2008 et 2017.** Cette baisse apparaît comme d'autant plus préoccupante que le soutien de l'État aux investissements structurant des SDIS s'est récemment affaibli.

5. Au titre de 2019, **la loi de finances n'abonde que de 10 millions d'euros la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours, soit une réduction regrettable de 60 % de cette dotation par rapport à 2017.** Il apparaît nécessaire de procéder au minimum à un doublement de cette dotation pour les années à venir. L'absence de revalorisation de cette dotation par le présent projet de loi de finances apparaît d'autant plus surprenante que la dépense prévue est inférieure à la prévision triennale.

6. La soutenabilité financière du modèle des SDIS est également menacée par l'application de la directive européenne du 4 novembre 2003 sur le temps de travail aux sapeurs-pompiers volontaires. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé, en 2018, sur un contentieux opposant une commune belge et un sapeur-pompier volontaire, que ces derniers étaient des « travailleurs » au sens de cette directive. **L'application de la directive emporterait une rupture profonde d'équilibre du modèle français de secours. Pour garantir une capacité opérationnelle constante, elle supposerait un accroissement de moitié (2,5 milliards d'euros) du coût des services d'incendie et de secours.**

7. Le budget 2019 est marqué par **l'abandon des crédits destinés au volet mobile du système d'alerte et d'information des populations (SAIP)**, à la suite des recommandations formulées par votre rapporteur spécial et d'une évaluation de l'inspection générale de l'administration. **Cette application aura coûté 1,6 million d'euros sans faire preuve de la moindre utilité.**

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, 95 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

ANALYSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

1. Une forte baisse des autorisations d'engagement, en raison de la passation du marché de renouvellement de la flotte de Tracker en 2018 et une stagnation des crédits de paiement

En 2019, le budget du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités », qui finance la direction générale de la sécurité civile, sera doté de 459,79 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 539,13 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une baisse de 393,97 millions d'euros en AE et de 6,86 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2018.

À périmètre constant, les CP et les AE demandés sont respectivement en hausse de 1,29 % et en baisse de 46,15 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2018.

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

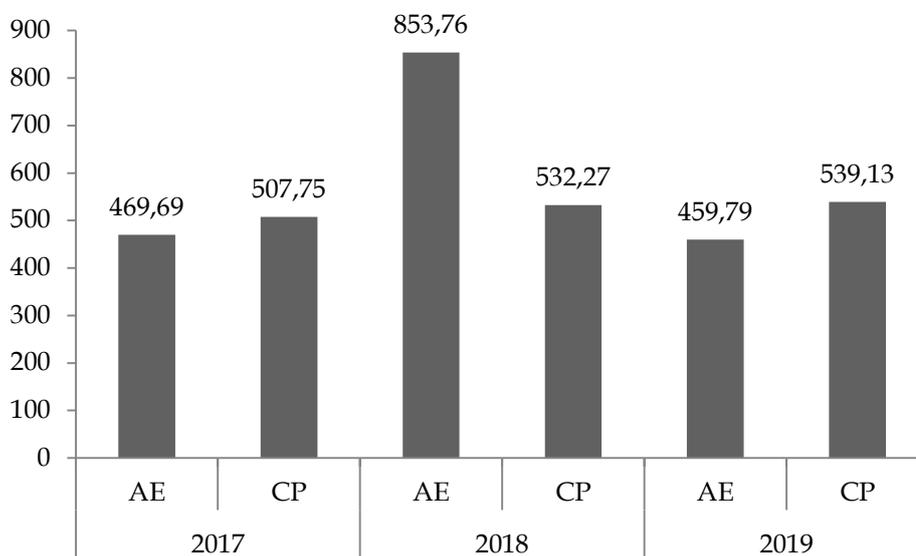
(en millions d'euros)

Action	2018		2019		Évolution	
	LFI		PLF périmètre 2018		AE	CP
	AE	CP	AE	CP		
11 - Prévention et gestion de crises	32,26	35,98	53,87	35,67	66,99%	-0,86%
12 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	665,12	338,91	241,93	340,35	-63,63%	0,42%
13 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile	144,94	146,74	151,51	150,24	4,53%	2,39%
14 - Fonctionnement, soutien et logistique	11,44	10,64	12,48	12,88	9,09%	21,05%
Total	853,76	532,27	459,79	539,13	-46,15%	1,29%

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

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

(en millions d'euros)



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

L'écart avec l'évolution des CP et des AE à périmètre courant n'est pas significatif. Il s'explique par la suppression des loyers budgétaires, qui engendre une moindre dépense de 355 592 euros en AE et en CP sur le titre 3 de l'action 12 « Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux ». Il s'agit de la seule évolution de périmètre prévue par le présent projet de loi de finances affectant le programme « Sécurité civile ».

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

(en millions d'euros)

Action	2018		2019		Évolution	
	LFI		PLF		AE	CP
	AE	CP	AE	CP		
11 - Prévention et gestion de crises	32,26	35,98	53,87	35,67	66,99%	-0,86%
12 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	665,12	338,91	241,57	339,99	-63,68%	0,32%
13 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile	144,94	146,74	151,51	150,24	4,53%	2,39%
14 - Fonctionnement, soutien et logistique	11,44	10,64	12,48	12,88	9,09%	21,05%
Total	853,76	532,27	459,43	538,78	-46,19%	1,22%

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

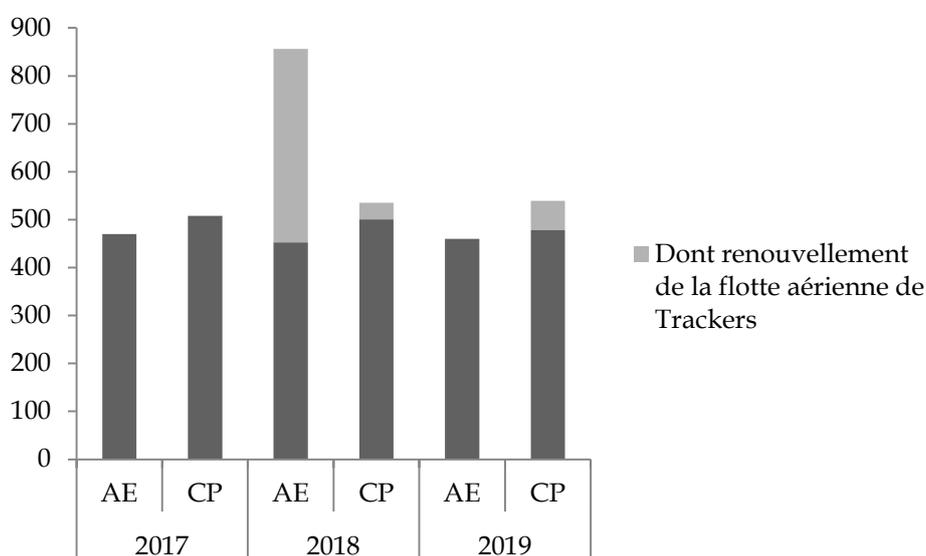
La principale évolution du budget de 2019 est liée au marché de remplacement de la flotte de Tracker par des avions multi-rôles, qui explique la forte augmentation des AE de l'action 12 « Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux » (+ 157,43 %) en loi de finances pour 2018. Ce renouvellement représentait, en 2018, 404,1 millions d'euros en AE et 61,4 millions d'euros en CP.

2. En neutralisant l'impact de l'acquisition des Tracker, le budget augmente de 1,64 % en autorisations d'engagement et baisse de 4,51 % en crédits de paiement

Si on neutralise l'impact de l'acquisition des avions dans les budgets 2018 et 2019, le budget du programme « Sécurité civile » est stable en AE (+ 1,64 %) et en baisse en CP (- 4,51 %).

Évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme « Sécurité civile » à périmètre courant, avec neutralisation des crédits affectés au renouvellement de la flotte de Tracker

(en millions d'euros)



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

Les autres principales évolutions du budget de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) sont les suivantes :

- la **poursuite du programme Antarès** visant à moderniser les systèmes d'information des différents services concourant aux missions de sécurité civile : le programme est entré dans sa phase de généralisation à l'ensemble du territoire. Les crédits d'investissement consacrés au projet Antarès s'élèvent en 2018 à 2,4 millions d'euros en AE et 4,9 millions d'euros en CP. L'effort porte désormais essentiellement sur le déploiement outre-mer ;

- la **poursuite du déploiement du système d'alerte et d'information des populations (SAIP)** sur le territoire national, dans le cadre du Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale, qui fait de la modernisation de l'alerte aux populations une priorité de l'action gouvernementale. À ce titre, le budget 2019 sera doté de 23 millions d'euros

en AE et 4,4 millions d'euros en CP, auxquels s'ajoutent les coûts de maintien en conditions opérationnelle pour la partie déjà déployée ;

- 40,6 millions d'euros en AE et 65,3 millions d'euros en CP seront consacrés au **maintien en condition opérationnelle des aéronefs de la sécurité civile** (flotte d'avions et flotte d'hélicoptères), contre 41,5 millions d'euros d'AE et 68,3 millions d'euros de CP inscrits en loi de finances initiale pour 2017, tenant ainsi compte de l'augmentation de l'activité opérationnelle constatée en 2016 et 2017 ;

- la **modernisation et l'équipement des aéronefs constituent un enjeu particulier**. 1,7 million d'euros d'AE et 7,9 millions d'euros de CP seront essentiellement consacrés à la rénovation de l'avionique des hélicoptères EC 145 et à l'équipement des Beechcraft en moyens de vidéo-surveillance (optronique) ;

- un effort particulier est consenti pour **les matériels terrestres des moyens nationaux de sécurité civile** à hauteur de 8,6 millions d'euros en AE et de 11,4 millions d'euros en CP ; l'effort engagé en 2018 au bénéfice des matériels opérationnels du déminage se poursuit, et un effort supplémentaire est réalisé pour les véhicules des formations militaires de sécurité civile (FORMISC).

Concernant les subventions, la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS est dotée en 2019 de 10 millions d'euros d'AE et 10 millions d'euros de CP. Ils seront, pour une large part (7 millions d'euros) consacrés au projet NEX-SIS (voir *infra*).

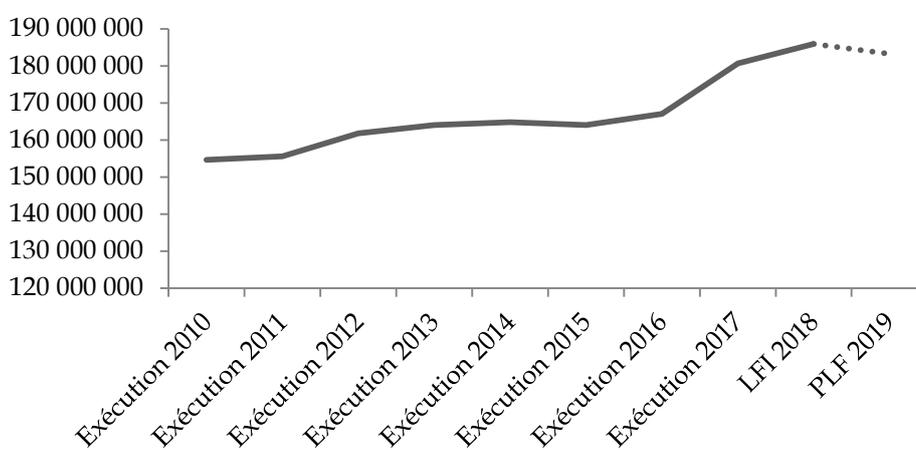
16,8 millions d'euros en AE et en CP sont par ailleurs prévus pour l'aide au volontariat : 4,2 millions d'euros au titre de la prestation fidélisation et reconnaissance (PFR) et 12,6 millions d'euros au titre du Régime d'Indemnisation des Sapeurs-Pompiers volontaires (RISP).

3. Une très faible hausse des recrutements par rapport aux deux années précédentes

Le programme a connu une forte augmentation de ses effectifs, à compter de 2015, suite à la mise en place du pacte de sécurité. En conséquence, la masse salariale a connu une augmentation de 13 % entre l'exécution 2013 et la programmation pour 2018. Cette évolution s'est répercutée sur la masse salariale du programme.

Masse salariale du programme « Sécurité civile »

(en euros)



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

Le schéma d'emploi pour 2019 est de + 10 ETP, ce qui correspond aux recrutements autorisés pour l'année 2019 dans le cadre du renouvellement de la flotte aérienne amorcé en 2018 (+ 6 personnels du bureau des moyens aériens) et dans le contexte sécuritaire actuel en raison du recours croissant aux effectifs de la sécurité civile pour tout type de mission (+ 4 démineurs).

Les dépenses de personnel atteindront, en 2019, 183,31 millions d'euros et représenteront, comme en 2017, 34 % de l'ensemble des dépenses du programme « Sécurité civile ».

Évolution du plafond d'emploi du programme « Sécurité civile »

(en ETPT)

Catégorie	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019
Personnels administratifs	122	126	135	135	134
Personnels techniques	412	421	447	436	444
Militaires	1 416	1 410	1 401	1 429	1 429
Ouvriers d'État	101	85	77	88	88
Corps de conception et de direction	88	83	81	88	88
Corps d'encadrement et d'application	243	254	270	307	315
TOTAL	2 382	2 379	2 411	2 483	2 498

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

Évolution du schéma d'emploi du programme « Sécurité civile »

(en ETP)

Catégorie	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019
Personnels administratifs	2	10	6	0	0
Personnels techniques	7	6	14	4	6
Militaires	-17	-10	0	0	0
Ouvriers d'Etat	-6	-10	-8	0	0
Corps de conception et de direction	-4	-5	-4	0	0
Corps d'encadrement et d'application	-6	20	12	31	4
TOTAL	- 24	11	20	35	10

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

La diminution des effectifs en ETPT entre 2015 et 2017 provient notamment des schémas d'emplois négatifs (successivement - 20 en 2014 et -24 en 2015) mais également des transferts sortants réalisés (- 7 en 2014, -11 en 2015 et - 6 en 2016).

Le plafond a été revu à la hausse en 2017, 2018 et 2019. Les recrutements autorisés au titre du Pacte de sécurité, soit + 11 ETPT en 2016 et + 20 ETPT en 2017 ont entraîné une augmentation du plafond en 2017.

4. Des dépenses effectives inférieures à la programmation pluriannuelle en crédits de paiement

Le présent projet de loi de finances est marqué par une dépense inférieure à la programmation triennale de près de 10 millions d'euros en CP.

Évolution des crédits du programme « Sécurité civile » par rapport à la programmation pluriannuelle¹

(en millions d'euros)

Titre	LPFP 2019		LPFP 2019 avec mesure de périmètre*		PLF 2019		Écart brut		Écart avec mesures de périmètre	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2 (hors-CAS)	135,18	135,18	135,18	135,18	130,16	130,16	-4,53	-4,53	-4,53	-4,53
Titre 3	100,13	126,47	99,78	126,12	109,92	127,93	9,79	1,46	10,15	1,81
Titre 5	37,25	108,55	37,25	108,55	43,25	104,59	5,99	-3,97	5,99	-3,97
Titre 6	123,28	123,28	123,28	123,28	116,83	116,83	-6,45	-6,45	-6,45	-6,45
Titre 7	2,31	2,31	2,31	2,31	6,11	6,11	3,80	3,80	3,80	3,80
Total	398,15	495,80	397,80	495,44	406,27	485,62	8,61	-9,69	8,97	-9,33

* Montant retraité prenant en compte les mesures de périmètres : - 0,36 M€ en AE et en CP en T3

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire budgétaire)

La prévision de masse salariale pour 2019 est de 4,53 millions d'euros en dessous de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Selon le Gouvernement, « cette sous-exécution tire son origine de la sous-exécution 2017. En effet, la loi de programmation, datant de juillet 2017, a été construite sur la prévision 2017. L'écart entre cette prévision et l'exécution en hors CAS « Pensions » est de -5,2 millions d'euros et en raison de dépenses inférieures aux montants prévus (GIPA, mesures bas salaires, allocation de retour à l'emploi, glissement-vieillesse-technicité négatif important, décalage des mesures catégorielles liées à la refonte du

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

projet de service du bureau des moyens aériens, remboursement par le ministère des armées au titre de reconstitutions de carrières, facture du protocole Héphaïstos¹ plus faible que prévu etc.) »²

Cette dépense inférieure à la prévision pluriannuelle s'explique également par des économies constatées sur les crédits hors titre 2. Ainsi la dépense prévue en CP hors titre 2 est inférieure de 4,8 millions d'euros aux montants de la LFPP. Ces différences s'expliquent principalement par les économies constatées sur le marché de renouvellement des Tracker par des Dash 8 (- 9,18 millions d'euros en CP).

Cette économie est redéployée en partie en faveur des moyens nationaux terrestres (ForMiSC et démineurs) (+ 4,81 millions d'euros en AE et en CP en titre 5), le reste étant, ainsi qu'il a été précisé par la DGSCGC en audition, « rendu » et venant abonder les autres programmes de la mission.

5. Des crédits qui ne représentent qu'une part minoritaire des moyens consacrés à la sécurité civile

Au sein du budget de l'État, **six autres programmes** contribuent à la sécurité civile.

Surtout, le budget des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) s'élève à 4,46 milliards d'euros pour l'année 2017, soit dix fois les crédits du programme 161 « Sécurité civile ».

Les contributions des départements représentent 58 % de ce montant, contre 42 % pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

¹ Mise à disposition des autorités civiles de moyens militaires pour faire face à l'aggravation du risque feux de forêts dans cette région en période estivale.

² Réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

Contributions des communes et des départements aux budgets des SDIS*(en millions d'euros)*

Année	Département (CD)	Communes et EPCI (CL)	Total	Part CD (en %)	Part CL (en %)	Évolution		
						CD	CL	total
2005	1 678 082 952	1 615 806 053	3 293 889 005	51%	49%	12,00%	2,00%	7,00%
2006	1 866 808 132	1 647 032 758	3 513 840 890	53%	47%	10,00%	2,00%	7,00%
2007	1 997 230 806	1 675 503 101	3 672 733 906	54%	46%	7,00%	2,00%	4,50%
2008	2 119 064 150	1 705 530 687	3 824 594 837	55%	45%	6,00%	2,00%	4,10%
2009	2 216 562 357	1 751 566 849	3 968 129 206	56%	44%	4,60%	2,70%	3,80%
2010	2 288 216 333	1 766 246 661	4 054 462 994	56%	44%	3,20%	1,00%	2,20%
2011	2 353 449 000	1 787 368 000	4 140 817 000	57%	43%	2,80%	1,20%	2,10%
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%
2016	2 573 285 527	1 864 922 290	4 438 207 816	58%	42%	0,40%	0,20%	0,32%
2017	2 588 262 052	1 874 331 887	4 462 593 939	58%	42%	0,58%	0,50%	0,55%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses aux questionnaires budgétaires)

LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

A. FACE À LA BAISSÉ DE LEURS MOYENS, LA NÉCESSITÉ D'UNE DYNAMIQUE DE MUTUALISATION ET D'UN SOUTIEN AUX INVESTISSEMENTS STRUCTURANTS DES SDIS

1. Une stagnation du budget des SDIS, malgré une croissance continue de l'activité opérationnelle

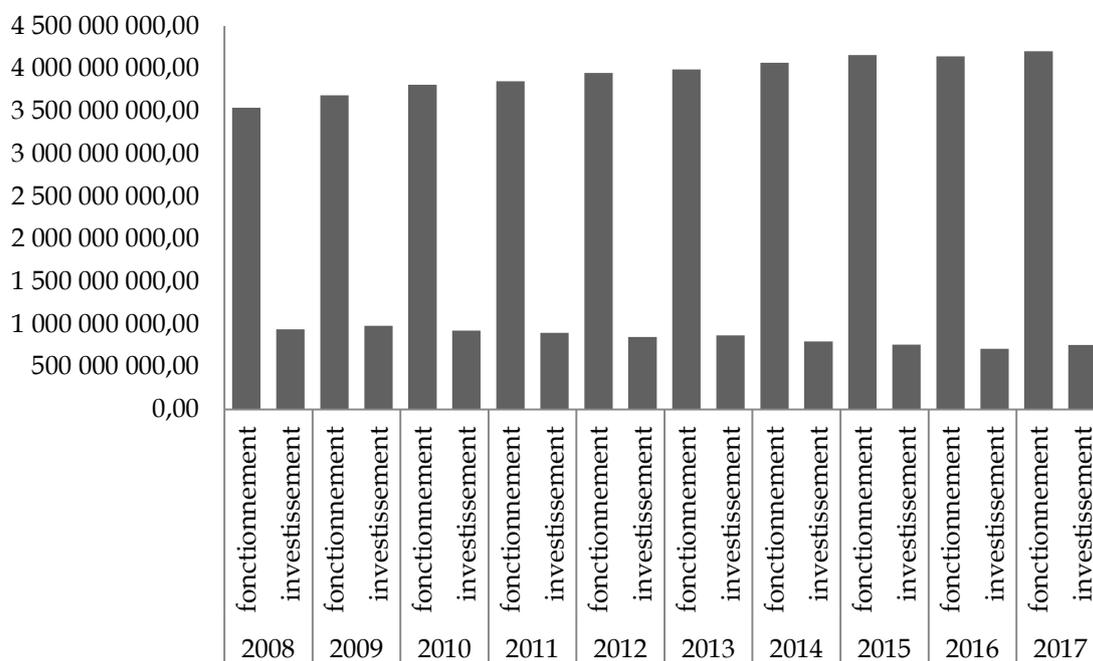
Les SDIS ont réalisé, en 2017, près de 4,648 millions d'interventions, soit une croissance de 2 % liée aux augmentations des incendies (+ 6 %) principalement des feux de végétation, des secours à victimes et de l'assistance aux personnes (+ 3 %), tempérées par la diminution des opérations diverses (- 7 %).

La moyenne des interventions par service d'incendie et de secours est de 125 par jour, avec des variations importantes.

En tout état de cause, les budgets des SDIS sont désormais stabilisés depuis six années, puisque la progression de leurs dépenses totales, hors inflation, de 0,2 % en 2011, se situe en 2012 à 1,1 %, à 1,2 % en 2013, à 0,8 % en 2014 et à 1,1 % en 2014, soit une hausse très modérée. **Pour 2016 on observe la première baisse des budgets des SDIS à - 1,27 % en valeur brute et - 1,47 % en tenant compte de l'inflation. En 2017 les budgets des SDIS sont de nouveau en légère hausse à 1,6 % en tenant compte de l'inflation (2,4 %, en valeur brute).**

Dépenses des SDIS depuis 2007

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les comptes de gestion des SDIS).

Outre cette stagnation budgétaire, il convient de relever que sur le long terme, **les dépenses d'investissement des SDIS ont connu une baisse importante, de près de 20 % entre 2008 et 2017**. Cette baisse apparaît comme d'autant plus préoccupante que le soutien de l'État aux investissements structurant des SDIS s'est récemment affaibli.

Cette modération de la dépense publique doit être compensée par la multiplication des mesures visant à parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses des SDIS. 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, des mesures de mutualisation des achats, ainsi que de la mutualisation des fonctions supports avec les services des conseils départementaux ou d'autres services publics. Diverses pistes avaient été formulées à ce sujet, l'an dernier, par votre rapporteur spécial¹.

En outre, les dépenses des SDIS sont alimentées par des exigences réglementaires qui ne font pas toujours l'objet de compensation de la part de l'État².

¹ Rapport général n° 108 (2017-2018) de M. Jean Pierre Vogel, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 novembre 2017

² Observation de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) en audition.

2. Une dotation aux investissements structurants des SDIS très largement insuffisante

De 2003 à 2012, l'État est intervenu directement en faveur des SDIS au travers du fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) pour un total de 302 millions d'euros sur l'ensemble de la période. Critiqué dès 2007 pour le « saupoudrage » des crédits qu'il occasionnait, ce fonds n'est plus doté depuis 2013 en AE mais seulement en CP afin d'achever la couverture des engagements antérieurs. Depuis 2017, aucun crédit n'est prévu en loi de finances initiale au titre de ce fonds.

Cependant, ainsi qu'il a été rappelé, les dépenses d'investissement des SDIS ont régulièrement diminué au cours des dernières années. Il est apparu nécessaire de se doter d'un nouvel outil afin de répondre à la demande d'une intervention de l'État pour soutenir l'investissement des SDIS.

C'est pourquoi une dotation destinée à appuyer les équipements structurants des services d'incendie et de secours a été créée par la loi du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires¹.

Cette dotation est financée par un prélèvement sur la contribution que l'État versait jusqu'alors annuellement aux conseils départementaux, au travers de la DGF, au titre de sa participation au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) versée aux sapeurs-pompiers volontaires.

En 2017, la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS s'élevait à 25 millions d'euros ainsi répartis :

- pour un montant de **5 millions d'euros**, l'accompagnement ponctuel attendu par le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie au titre du transfert de la compétence « Sécurité civile » ;

- pour un montant de **20 millions d'euros** :

- d'une part, un soutien à des projets nationaux tels que la mise en place de la mission de préfiguration pour le développement du système unifié de gestion des appels, des alertes et des opérations des SDIS, le déploiement du dispositif SINUS de dénombrement des victimes ou encore la capacité de renseignement aérien ;

- d'autre part, un soutien à des projets locaux d'intérêt national portés par les SDIS, sélectionnés suite à un appel à projets.

¹ Article 17 de la loi n°2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires.

Suite au comité d'engagement du 12 mai 2017, des projets transmis par les services préfectoraux (zone de défense et de sécurité) ont ainsi été sélectionnés pour un montant de 9,26 millions d'euros, le reste étant attribué aux projets d'intérêt national.

Ont plus particulièrement été financés des projets locaux permettant la pleine efficacité du réseau Antarès (appui à la généralisation du raccordement des SDIS au service de radiocommunications numériques Antarès et à son déploiement en outre-mer, financement des équipements CTA-CODIS de Mayotte), ou des projets élaborés dans le cadre du contrat territorial de réponses aux risques et aux effets des menaces (CoTRRiM).

Au titre de 2018, la loi de finances n'a abondé que de 10 millions d'euros la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours, soit une réduction regrettable de 60 % de cette dotation.

En outre, la moitié de cette dotation est prévue pour financer le projet de système d'information unifié des services d'incendie et secours et de la sécurité civile « SGA-SGO/NexSIS », qui constitue, à juste titre, un élément clé de la stratégie du ministère de l'intérieur.

Le projet de système d'information unifié des services d'incendie et de secours de la sécurité civile (NexSIS)

Depuis avril 2017, sous l'autorité du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, une mission de préfiguration travaille au lancement du programme « NexSIS 18-112 », système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile.

Les deux champs d'action principaux de cette mission pour 2018 ont été la mise en place de l'établissement public national à gouvernance partagée entre l'État et les SDIS, future structure porteuse du programme, et l'établissement de l'ensemble des spécifications techniques et fonctionnelles de la future plateforme digitale des secours, consolidée au sein d'un plan projet élaboré en partenariat avec les différentes structures concernées, dont les SDIS préfigureurs.

Le décret portant la création de l'Agence nationale du numérique de la sécurité civile est paru le 8 octobre 2018¹. L'établissement est ainsi opérationnel dès le début 2019, notamment pour lancer les premiers appels d'offres.

¹ Décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018 portant création de l'Agence du numérique de la sécurité civile.

En parallèle, la mission de préfiguration a finalisé les deux dossiers qui permettront de consolider le programme sur le plan opérationnel et dans son pilotage interministériel : le plan projet, qui guidera la réalisation et la gestion de l'opération, et le dossier de validation soumis à l'avis de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État, dossier exigé pour les grands projets informatiques.

La fin de l'année 2018 sera ainsi consacrée au lancement de l'agence, à la consolidation de la stratégie industrielle et à la conception du premier démonstrateur informatique pour le module de gestion des appels. En effet, la démarche systématique d'expérimentation doit permettre une déclinaison rapide des travaux d'expression des besoins et éviter une démarche hors-sol. Cette même méthode agile doit également concourir à la maîtrise des coûts du programme.

Au titre de l'année 2019, 7 millions d'euros issus du programme « Sécurité civile » seront consacrés à l'agence, complétés par 2 millions d'euros de subventions d'investissements des SDIS.

Pour mémoire, le financement initial du programme s'opérera grâce à une participation de l'État à hauteur de 25 %, soit 37 millions d'euros cumulés, et par des subventions d'investissements de SDIS préfigurateurs. À l'issue, ce sont les contributions de fonctionnement des SDIS bénéficiant des services de NexSIS 18-112 qui constitueront l'essentiel des recettes de l'agence.

À ce jour, le calendrier de déploiement se base sur une première version mise en place dans un premier SDIS bêta-testeur en 2020 puis une montée en charge progressive à partir de 2021. Le second semestre 2018 doit notamment permettre la poursuite des échanges avec l'ensemble des SIS pour élaborer la trajectoire de déploiement.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Les AE finançant des projets locaux notifiées au titre de l'exercice 2017 ont été honorées selon une répartition « 30/70 », l'étalement des crédits de paiements s'opérant en fonction de la progression des différentes actions menées localement.

Les 3 millions d'euros de CP d'intervention permettront de solder plus de la moitié des projets locaux engagés initialement sur l'année budgétaire. Dans une configuration inchangée en 2019 et en 2020, 3 millions d'euros de CP au bénéfice des projets locaux seront prioritairement utilisés à la couverture des dernières demandes de liquidation de ces subventions avec une possibilité en 2021 d'une nouvelle programmation à la marge.

Au total, ce montant est unanimement considéré comme largement insuffisant pour permettre le financement satisfaisant de ces projets. Par ailleurs, il néglige la nécessité de poursuivre les investissements dans d'autres domaines (systèmes de radiocommunication, véhicules, équipements, etc.). Aussi, **il apparaît nécessaire de procéder au minimum à un doublement de cette dotation pour les années à venir. L'absence de revalorisation de cette dotation par le présent projet de loi de finances**

apparaît, en outre, d'autant plus surprenante que la dépense prévue est inférieure à la prévision de 4,8 millions d'euros pour les crédits hors titre 2 (cf. *supra*).

3. Une soutenabilité financière également menacée par l'application de la directive européenne sur le temps de travail aux sapeurs-pompiers volontaires

Les effectifs des sapeurs-pompiers approchent les 246 800, dont 193 800 (79 %) sapeurs-pompiers volontaires (SPV), 40 600 (16 %) sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et 12 300 militaires. La proportion de sapeurs-pompiers volontaires peut aller jusqu'à 90 % dans les départements les moins peuplés.

Le développement et la pérennité du modèle français de distribution des secours, qui repose de façon significative sur les sapeurs-pompiers volontaires, constitue un enjeu majeur pour la sécurité civile. À ce titre, la préservation d'un cadre juridique flexible et adapté à leurs activités est primordiale.

À ce titre, la directive européenne de 2003 relative au temps de travail¹, ne s'applique pas, à l'heure actuelle, aux sapeurs-pompiers volontaires.

Cette dernière contient notamment deux dispositions contraignantes :

- la durée maximale de travail hebdomadaire de 48 heures ;
- le repos journalier de 11 heures consécutives.

Statuant le 21 février 2018² sur un contentieux opposant un sapeur-pompier volontaire belge à la commune de Nivelles à propos de la rémunération de son service de garde à domicile, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a considéré que :

- **les sapeurs-pompiers volontaires doivent être considérés comme « travailleurs » au sens de la directive ;**
- les périodes de garde sont toujours considérées comme du temps de travail ;
- les périodes d'astreinte peuvent être exclues du temps de travail dès lors que les contraintes ne sont pas excessives et ne peuvent être assimilées à celles découlant d'un travail (subordination, rémunération).

¹ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

² Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 21 février 2018, Matzak, C-518/15.

Aucune procédure de mise en demeure n'a été engagée à ce jour contre la France pour non-conformité avec cette directive. Cependant, plusieurs contentieux nationaux¹ ont été introduits, à l'initiative de certaines organisations syndicales de sapeurs-pompiers professionnels, sur le fondement de l'arrêt Matzak pour obtenir la qualification des sapeurs-pompiers volontaires français comme travailleurs au sens de la directive, avec l'ensemble des effets induits.

L'application de la directive emporterait une rupture profonde d'équilibre du modèle français de secours. Pour garantir une capacité opérationnelle constante, elle supposerait, selon la Fédération française des sapeurs-pompiers français, un accroissement de moitié (2,5 milliards d'euros) du coût des services d'incendie et de secours lié à la compensation des effectifs de sapeurs-pompiers volontaires par des professionnels, lequel apparaît à la fois difficilement soutenable pour les finances publiques, déjà fortement sollicitées par la mise en conformité en 2013 du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels² sans égard pour la spécificité de leurs missions.

À ce titre, votre rapporteur spécial souhaite rappeler l'importance de maintenir un statut dérogatoire pour les sapeurs-pompiers volontaires, sans lequel la pérennité du modèle français est mise en danger. Comme l'indique le rapport de la mission « Volontariat » ; *« rigoureusement, les SPV français ne sauraient [...] être assimilés à des travailleurs :*

– ils ne sont pas placés dans une situation de subordination hiérarchique, puisqu'ils s'engagent librement en tant que citoyens. Ils répondent simplement à une chaîne de commandement rendue nécessaire pour que les SIS assurent efficacement leurs missions ;

– leur activité ne constitue pas du temps de travail, puisque, d'une part, ils indiquent personnellement et sans obligation leur disponibilité et puisque, d'autre part, plus de 85 % des centres d'incendie et de secours ont recours à l'astreinte, mode selon lequel le SPV est présent sur son lieu de travail ou de repos tant que son bip sélectif ne retentit pas, et vaque librement à sa vie professionnelle, familiale ou personnelle ;

– enfin, les SPV ne perçoivent pas de rémunération comparable à un salaire du secteur privé ou un traitement de la fonction publique, mais une indemnisation, destinée à compenser les risques élevés qu'ils acceptent de prendre au service des autres et les charges que leur engagement fait peser sur le niveau de vie de leur foyer. »³ La préservation de ce statut appelle, en tout état de cause, une

¹ Tribunal administratif de Strasbourg (2^e chambre), 2 novembre 2017, Syndicat autonome des SPP et des PATS du Bas-Rhin, n°1700145.

² Décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

³ Rapport à l'attention du ministre d'État, ministre de l'intérieur, Mission volontariat sapeurs-pompiers, 23 mai 2018.

initiative forte de la part du Gouvernement français vis-à-vis de la Commission européenne.

***B. DES DASH 8 EN REMPLACEMENT DES TRACKER : UN COÛT MAÎTRISÉ
ET UN CHOIX SATISFAISANT***

Le renouvellement de la flotte de Tracker était devenu indispensable, en raison de son vieillissement - leur âge ayant atteint 60 ans - et de l'atteinte prochaine du potentiel de vol maximal (25 000 heures).

Il est apparu que la capacité actuelle en vecteurs pour le gué aérien armé (GAAr) pouvait être maintenue en faisant le choix d'une flotte plus réduite que celles des Tracker, en privilégiant des avions plus rapides et de plus grande capacité d'emport d'eau ou de produit retardant. L'avion multirôles (bombardier d'eau, transport de personnes ou de fret, évacuation sanitaire) répond à cette définition avec une capacité d'emport de 10 tonnes contre 3 tonnes pour le Tracker.

Il offre, contrairement aux Tracker, la possibilité de répondre aux besoins de transport adressés à la flotte de la sécurité civile (transport de personnes, de matériels, projections d'équipes spécialisées, missions opérationnelles pour les forces de l'ordre ou transports d'autorités).

Le marché d'acquisition de nouveaux avions pour remplacer les 9 Tracker a été notifié le 10 janvier 2018 à la société CONAIR. À son terme, le ministère disposera de six avions multirôles bimoteurs à turbopropulseurs rapides et de grande capacité d'emport (10 tonnes) du modèle Dash 8 Q400M.

Les livraisons des six appareils sont programmées entre juillet 2019 et juin 2023 pour le dernier.

Chaque livraison correspondra au retrait du service d'un ou plusieurs Tracker. Ces derniers atteindront au fur et à mesure au cours de cette période leur limite d'utilisation technique fixée à 25 000 heures de vol par le constructeur.

Si ces avions présentent l'inconvénient d'être particulièrement coûteux, leur caractère multi-rôle plaide en leur faveur. Les Dash 8 ont pour principal avantage de pouvoir être convertis en avions de transport, ce qui n'était pas le cas des Tracker. Ces avions pourront donc participer au renforcement des capacités de projection du ministère de l'intérieur pour faire face aux situations d'urgence, pendant la saison hivernale notamment. En outre, leur vitesse (650 km/h) et leur autonomie (4h30) permettront d'atteindre la quasi-totalité de la zone méditerranéenne pendant la saison des feux.

Le montant d'acquisition des 6 Dash 8 Q400M s'élève à 370,37 millions d'euros, alors que 404,1 millions d'euros avaient été accordés en loi de finances initiale pour 2018.

Échéancier prévisionnel d'acquisition d'avion multirôle en remplacement des Tracker

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL
Commande		6							6
Livraison			1	2	1	1	1	-	6
AE	-	322.08	10.77	5.5	10.76	8.86	12.4	-	370.37
CP	-	34.48	64.24	66.28	80.52	61.08	63.77	-	370.37

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

C. LE SAIP, UN PROJET EXTRÊMEMENT COÛTEUX, UNE MISE EN ŒUVRE DÉFAILLANTE ET UNE PERTINENCE LIMITÉE

Le système d'alerte et d'information des populations (SAIP), initié en 2009 par le ministère de l'intérieur, vise à mettre en réseau les différents vecteurs d'alerte disponibles en cas d'événement grave justifiant d'alerter la population (attentat, catastrophe naturelle ou industrielle, etc.). Il repose sur un réseau de 2 830 sirènes qui devrait, d'ici 2020, en compter plus de 5 000 et constituer le « principal vecteur de l'alerte ».

Le budget 2019 est marqué par la poursuite du déploiement du SAIP, dont les choix stratégiques, fortement contestables, ont été confirmés.

Ainsi, comme le soulignait votre rapporteur spécial dans son rapport d'information¹, le volet « sirènes » concentre près de 80 % des crédits prévus sur un financement de 50,63 millions échelonné de 2012 à 2019 (36,8 millions d'euros restant à planifier à partir de 2020), alors même que leur impact apparaît beaucoup plus faible que celui de la téléphonie mobile, qui ne bénéficiait pourtant que de 3 % pourcents des crédits consommés ou prévus pour ce projet. Les sirènes ne sont ainsi quasiment jamais utilisées dans d'autres contextes que ceux des essais hebdomadaires.

¹ Rapport d'information n° 595 (2016-2017), *Le système d'alerte et d'information des populations : un dispositif indispensable fragilisé par un manque d'ambition*, de Jean Pierre Vogel, fait au nom de la commission des finances - 28 juin 2017.

Échéancier prévisionnel relatif au déploiement du SAIP

(en millions d'euros)

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Déploiement SAIP historique (logiciel + sirènes)	5,1	1	6,6	4,2	7	4,7	8,7	8,7	5	6,1	5,8	7,4	5,8	3,5	5	4,4	49,0	40
Déploiement SAIP mobile	0	0	0	0	0	0	0	0	0,6	0,3	1	0,7	0	0,6	0	0	1,6	1,6
Total	5,1	1	6,6	4,2	7	4,7	8,7	8,7	5,6	6,4	6,83	8,1	5,8	4,1	5	4,4	50,63	41,6

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

Le volet « téléphonie mobile » est marqué par des revirements qui ont conduit à revoir fortement à la baisse ses ambitions initiales. Alors qu'une technologie permettant de diffuser un message sur l'ensemble des téléphones mobiles présents sur une zone d'alerte était initialement privilégiée, elle a été remplacée, en 2015, par le développement d'une application smartphone (nommée SAIP) en libre téléchargement.

Ce volet, pourtant le plus pertinent dans son principe, a été abandonné en 2018. Après un an de fonctionnement et à la suite des recommandations formulées par votre rapporteur spécial¹, **il a fait l'objet d'une évaluation par l'inspection générale de l'administration.** Suite à ce rapport, le ministère de l'intérieur a pris la décision, le 29 mai 2018, de ne pas poursuivre le projet et le marché relatif à l'application n'a donc pas été renouvelé.

L'utilisation des comptes des préfetures et du ministère de l'intérieur (@Beauvau_Alerte) sur les réseaux sociaux a pris le relais de l'arrêt de l'application SAIP mobile depuis le 1^{er} juin 2018.

En plus de choix stratégiques défailants, le SAIP pâtit de difficultés importantes de mise en œuvre, liées principalement à la conception du logiciel de commande des sirènes. Le déploiement plus long du dispositif implique un surcoût, notamment s'agissant de la prestation d'assistance au déploiement des sirènes (610 000 euros par an sur la période 2016-2019). Le volet « téléphonie mobile » aura, en outre, coûté 1,6 million d'euros sans faire preuve de la moindre utilité.

Il est, en tout état de cause, nécessaire de procéder à une réorientation stratégique de ce projet avant que l'affectation des crédits de la phase 2 ne soit effectuée.

¹ Ibid.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le Gouvernement visant à majorer de 319 056 euros les crédits du programme « Sécurité civile » afin de tenir compte de la revalorisation des indemnités kilométriques et d'autre part de la revalorisation des barèmes des frais de nuitée.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 6 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné les rapports de MM. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » de la mission « Sécurités », Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », et Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ». – Les crédits de paiement de la mission ont augmenté de 1,62 %, ce qui excède la trajectoire triennale, comme l’an dernier. Les 2 378 ETPT créés constituent la plus forte hausse, sur une année, de celles prévues pendant le quinquennat pour atteindre les 7 500 ETP promis par le Président de la République à la Police nationale et les 2 500 ETPT promis à la Gendarmerie nationale.

La hausse des crédits s’accompagne cependant d’une nouvelle dégradation du rapport entre les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement et d’investissement. En 2006, les dépenses de personnel représentaient 80 % des crédits et les crédits de fonctionnement et d’investissement, 20 %. Depuis, les sommes affectées aux dépenses de personnel ont crû de 34,53 % tandis que les autres ont diminué de 6,53 %. En cause, les revalorisations générales, et notamment l’application des protocoles d’accord signés en mai 2016, dont la Cour des comptes a estimé qu’ils entraîneraient 200 millions d’euros de dépenses supplémentaires en 2018, et 92 millions d’euros en 2019.

Nous avons fait des comparaisons internationales, qui montrent qu’avec un gendarme ou un policier pour 280 habitants, notre pays est dans une moyenne raisonnable. Cette proportion est d’un effectif de police/gendarmerie pour 273 habitants en Allemagne, d’un pour 427 en Angleterre, d’un pour 220 en Italie et d’un pour 292 en Espagne. Encore ce chiffre ne tient-il pas compte des polices municipales, ni des 7 000 militaires déployés dans le cadre du plan Vigipirate. Ainsi, avec 151 000 policiers et 96 000 gendarmes, nous ne manquons pas d’effectifs.

Avec des dépenses de personnel qui représente 87,5 % des crédits de la mission, les crédits de fonctionnement sont insuffisants, et n’augmentent que de 0,88 %. Les crédits d’investissement, eux, baissent de 13,37 % !

Des efforts ont pourtant été faits, comme l’a montré le rapport de la Cour des comptes sur l’équipement des forces de sécurité – le Sénat a aussi

constitué une commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure –, pour faire face au terrorisme et à la crise migratoire. Par exemple, pour que les primo-intervenants sur une scène d'attentat soient bien équipés, chaque brigade anti-criminalité dispose maintenant d'une arme lourde et d'une protection assortie.

Mais 0,88 %, vu l'augmentation des effectifs, c'est insuffisant. En tous cas, la Cour des comptes a mis fin à une polémique entre Parlement et Gouvernement sur l'état des équipements dans son rapport de septembre. Elle dénonce aussi le manque de formation : en 2017, seuls 51 % des policiers et gendarmes ont effectué leurs trois séances de tir par an. Quant au vieillissement du parc automobile, la multiplication des plans ne l'a pas enrayeré et, sur ce point, le contraste entre les chiffres avancés et la réalité est flagrant : en 2017, sur 3 000 véhicules annoncés, seuls 1 500 sont arrivés sur le terrain. Depuis 2010, le nombre de véhicules achetés ne permet pas de garantir le maintien à niveau de la flotte. Dans la police nationale, un véhicule doit être remplacé après 170 000 kilomètres ou huit ans – niveau que 14 000 véhicules sur 30 000 auront bientôt atteint. Dans la gendarmerie, c'est 121 000 kilomètres ou 7,4 ans. Or, il s'agit d'un outil de travail essentiel pour les forces de sécurité intérieure.

L'état du parc immobilier, aussi, est très préoccupant. Dans la gendarmerie, l'état des logements influe sur le moral des troupes et, dans la police, le délabrement est tel qu'il faudrait des crédits d'investissement de 650 millions d'euros – et de 300 à 400 millions d'euros dans la gendarmerie. Or, le niveau de ces crédits est respectivement de 165 et 100 millions d'euros. Dans la police nationale, 536 bâtiments nécessitent une réhabilitation lourde.

Certaines réorganisations ont mis à mal les dispositifs opérationnels. En particulier, la directive européenne de 2003 sur le temps de travail, applicable au ministère de la défense et à la gendarmerie nationale depuis le 1^{er} septembre 2016, implique la création de 4 000 ETPT dans la gendarmerie nationale – alors que seuls 2 500 sont prévus pour le quinquennat.

Pour la police nationale, les protocoles de mai 2016, jugés sévèrement par la Cour des comptes, conduisent à l'application aux forces opérationnelles de la vacation forte. Cela améliore le moral des troupes, qui peuvent disposer d'un week-end sur deux, au lieu d'un sur six. Mais c'est une bombe à retardement. Le directeur général de la police nationale (DGPN), qui avait pourtant assisté le ministre dans la préparation de cette réforme, nous a indiqué que son application sur 11 % des effectifs, malgré la création de 433 ETPT, était difficile, et qu'il avait dû décréter un moratoire, dans l'attente d'un rapport de l'IGA et de l'IGF en mars 2019. Selon lui, il faudrait créer 4 160 ETPT et mobiliser 205 millions d'euros supplémentaires pour mettre en œuvre la vacation forte. On nous dit qu'elle ne serait pas applicable sur le territoire de la Préfecture de police, ce qui inquiète l' élu parisien que je suis. L'expérimentation menée à Boissy-Saint-Léger a été immédiatement abandonnée, et remise *sine die*.

Le stock d'heures supplémentaires a cru de 18 % en trois ans pour atteindre 21,7 millions. Ce problème ne concerne pas les gendarmes, qui sont sous statut militaire et disposent d'un logement de fonction. C'est une véritable épée de Damoclès, nous a dit le DGPN, sur la capacité opérationnelle de la police nationale, car ces congés sont pris avant le départ à la retraite, ce qui peut priver le service d'un fonctionnaire pendant une année entière sans qu'il soit remplacé.

Les tâches indues, enfin, demeurent constantes. Ainsi, de la garde de 24 préfectures, qui mobilise 150 ETPT, ou de celle des palais de Justice, qui en emploie 450, sans parler des ivresses publiques manifestes ou des pertes de papiers d'identité. En tout, ces tâches mobilisent 5 % des effectifs.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Votre exposé est très clair. Nous sommes bien placés parmi les pays en termes d'effectifs de police/gendarmerie pour mille habitants. Nous connaissons un problème d'organisation et d'équipement. Comme la Cour des comptes l'a noté, l'administration considère souvent qu'un poste budgétaire coûte moins qu'un véhicule. Je suis sidéré de constater, une fois de plus que les policiers et les gendarmes sont sous-équipés face à ceux qu'ils poursuivent. Ce budget n'est pas à la hauteur des enjeux.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, programme « Gendarmerie nationale ». – Lors de son audition, le directeur général de la gendarmerie, le général Richard Lizurey, nous a dit que seuls 16 000 des 24 000 véhicules prévus avaient été remplacés entre 2011 et 2017. Un rattrapage s'impose donc. Pourtant, il n'a pu acheter que 1 600 voitures sur les 3 000 prévues cette année. Il y a donc un sacré trou dans la raquette, même s'il existe des reliquats dans les budgets qui ont été gelés.

Autre problème : la réserve dans la gendarmerie. Il a manqué 900 réservistes dans les brigades territoriales cet été, ce qui pose de réels problèmes lors des animations et des festivals prévus car les collectivités ou les associations doivent s'adresser à des sociétés privées pour assurer la sécurité, d'où des coûts supplémentaires. La réserve opérationnelle est absolument indispensable à la gendarmerie pour tourner dans les territoires ruraux.

Les crédits manquent pour former les jeunes dans les écoles de la gendarmerie : nous constatons une lente dégradation par rapport à l'an passé.

Le ministère veut créer une grande direction du numérique. La gendarmerie a été novatrice en ce domaine, en se dotant de tablettes et de smartphones. Or, le risque de dilution dans cette direction est réel.

Au regard de ce budget, je ne suis pas très optimiste pour l'avenir.

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, programme « Gendarmerie nationale ». – Le rapport de la commission d'enquête présidée par Michel Boutant et signé par François Grosdidier a démontré les grandes difficultés rencontrées par la gendarmerie. Comme pour les infirmiers à l'hôpital, les heures supplémentaires non payées font partir bien des gendarmes avant l'âge de la retraite.

Pourquoi ne pas prévoir un plan pluriannuel de programmation pour renouveler le matériel de la police et de la gendarmerie, comme cela se fait dans l'armée ?

Le moral de nos forces de l'ordre n'est pas au beau fixe : il serait important que tous les parlementaires, quelles que soient leurs appartenances politiques, se montrent solidaires. Le taux de suicide est le plus élevé de toutes les catégories socio-professionnelles françaises, y compris les agriculteurs.

Nous avons interrogé le général Lizurey sur la directive européenne : au début, il s'est montré assez rassurant, rappelant que le président de la République s'était engagé à ce qu'elle n'ait pas de répercussion dans notre pays. Mais la suite de sa réponse a démontré quand même l'étendue des problèmes : sans même appliquer strictement la directive, il faudrait quand même recruter 4 100 ETP.

M. Philippe Dallier. – Lorsqu'on se compare à nos voisins, les effectifs de nos forces de sécurité semblent assez confortables. Ne faudrait-il pas comparer ces chiffres à ceux de la criminalité ? *Quid* du temps de travail chez nos voisins ? De même, quel est le pourcentage de policiers sur le terrain par rapport aux effectifs globaux ? Peut-être connaissons-nous aussi un problème de répartition des policiers sur le territoire : à Bondy, nous avons 100 policiers alors qu'en appliquant le ratio national, il devrait y en avoir 303... Ne pourrait-on affiner tous ces chiffres ?

M. Roger Karoutchi. – En 1998, j'ai introduit dans le budget de la région Ile-de-France un chapitre « Sécurité ». Depuis lors, ce chapitre a plutôt prospéré, quelle que soit l'étiquette politique de la majorité en place. Nous avons signé diverses conventions avec le ministère de l'intérieur pour construire des casernes, des commissariats, des antennes de police. Aujourd'hui, nous avons proposé d'acheter des véhicules pour la police nationale mais, pour des raisons qui m'échappent, nous ne parvenons pas à signer de conventions avec l'État. Quel est le problème ?

M. Antoine Lefèvre. – Dispose-t-on d'un état des lieux complet de l'immobilier de la gendarmerie ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Les collectivités doivent-elles continuer à investir dans des casernes alors que les gendarmes semblent souhaiter des logements individuels ? En outre se pose un problème de sécurité : évitons la concentration de gendarmes dans un même lieu.

M. Rémi Féraud. – Comme lors du quinquennat précédent, les effectifs vont continuer à croître, bien que dans des proportions moindres. En revanche, les investissements diminuent, ce qui réduit d'autant l'efficacité de la politique de recrutement. Sans véhicules supplémentaires, impossible de renforcer les contrôles sur le terrain.

Dispose-t-on d'un état des lieux des commissariats ? En tant qu' élu parisien, je suis sidéré par l'état de certains commissariats.

Enfin, la ville de Paris avait proposé de participer à l'achat de véhicules pour les brigades anti-criminalité (BAC). Cette proposition ne semble pas avoir reçu l'assentiment de la préfecture de police de Paris. Pourquoi ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – J'ai été surpris cette année par l'absence de statistiques fiables dans le domaine de la coopération internationale. La Cour des comptes est venue nous détailler quatre séries d'équipements après un an et demi d'enquête : elle n'a pu obtenir le coût d'un véhicule, d'une arme, de munitions dans les pays voisins. Je me suis rendu à la direction de la coopération internationale pour demander les raisons de cette rétention d'informations. Il m'a été répondu que ce n'était pas le rôle de cette direction. Je ne sais pas qui au ministère de l'intérieur pourrait nous fournir ces données qui nous permettraient de nous comparer à nos voisins. Nous avons du mal à savoir comment sont organisés les services à l'étranger : le nombre de policiers par patrouilles, les moyens mis à disposition des policiers. Enfin, il faut prendre en compte la part des effectifs opérationnels sur le terrain et la part de ceux qui restent dans les bureaux. Même remarque pour les véhicules : il y a ceux qui vont en opération et ceux réservés au ministère. La comparaison internationale est donc difficile, et n'y figurent ni les militaires, ni les polices municipales.

Concernant les réticences à laisser les collectivités financer des investissements, je me souviens que le général Favier, prédécesseur du général Lizurey, craignait d'être lié à une collectivité lorsque cette dernière construisait une caserne. Il préférait que l'État ordonnance l'investissement du parc immobilier, pour conserver une certaine liberté d'affectation de ses brigades. Avec l'éclosion des polices municipales, la situation a évolué. De même, je note l'utilisation de plus en plus fréquente des véhicules saisis. Des BAC utilisent les voitures mises à disposition par le ministère de la justice. En revanche, je ne vois aucune volonté de faire financer en partie le parc automobile par les collectivités, bien que la Cour des comptes ait signalé que du fait du vieillissement des véhicules, il fallait recourir à de nouvelles méthodes. Le directeur général de la police nationale a rappelé que les voitures ont moins besoin d'être équipées qu'auparavant, du fait du développement des tablettes numériques et de la téléphonie mobile. Comme le font les Anglais, pourquoi ne pas louer la flotte ? À Berlin, les voitures sont changées tous les quatre ans : à Paris, c'est plutôt huit ans. Certes, le statut de la préfecture de police de Paris complique la donne : l'état du parc

immobilier et des véhicules est particulièrement préoccupant. En outre, les agents ne pensent qu'à être mutés le plus rapidement possible.

Le plus simple serait d'en revenir aux ratios des autres pays, comme l'Espagne ou la Grande-Bretagne : 80 % du budget est consacré aux frais de personnel et 20 % à l'équipement. En France, nous en sommes à 87,5 % et 12,5 %...

Après les attaques terroristes, nos agents ont été suréquipés : chaque véhicule comprend désormais un fusil d'assaut lourd sécurisé et chaque policier doit être doté de protections, d'un gilet pare-balle et d'un casque lourd. Les voitures deviennent très lourdes et ne peuvent engager de poursuites. Les intervenants sur le terrain réclament des véhicules plus puissants. La BAC de Marseille a été équipée de breaks, mais ils ne pouvaient circuler dans les petites rues... Le moral des agents dépend en grande partie des équipements fournis.

Fin septembre, le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes a évoqué devant nous la paupérisation des forces de police.

Je vais donc vous proposer le rejet des crédits de cette mission. L'an dernier, j'avais proposé un amendement, mais le ministre de l'intérieur l'avait mal interprété.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial du programme 207 « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». - En 2017, après trois années consécutives de hausse - une première depuis 45 ans ! - la mortalité routière recule à nouveau. 3 600 tués ont été dénombrés en métropole et dans les départements d'outre-mer, soit 55 décès de moins qu'en 2016. Cette embellie est cependant fragile, malgré les résultats encourageants des neuf premiers mois de 2018. En effet, le nombre d'accidents et de blessés hospitalisés a continué à croître en 2017.

En outre, le nombre de tués par milliard de kilomètres parcourus se situe désormais au niveau de la moyenne européenne mais s'avère toujours nettement supérieur à ceux de plusieurs de nos voisins tels que l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suisse.

Les crédits du programme 207 « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités », qui ne représente que 0,2 % du montant de la mission « Sécurités », augmentent de 3,9 % pour s'établir à 41,4 millions d'euros.

Le point saillant de ce programme concerne le permis de conduire, dont les coûts d'organisation représentent plus de la moitié des crédits de ce programme. La réforme de cet examen, initiée en 2014, s'essouffle : les indicateurs de performance stagnent tandis que l'opération « permis à un

euro par jour », qui apparaît de nouveau surbudgétée, connaît un succès mitigé.

L'architecture du compte d'affectation spéciale « Radars » est toujours aussi tarabiscotée. Sur son arborescence, une nouvelle branche vient se greffer en 2019. Elle se dirige vers le Fonds médical pour les établissements de santé publics et privés (FMESP), qui va recueillir le surplus estimé des amendes engendré par l'abaissement de la vitesse maximale de 90 à 80 km/h sur les routes bidirectionnelles, sans séparateur central.

Encore une fois, il me paraît hautement souhaitable de simplifier cette architecture peu lisible, ce qu'a d'ailleurs aussi souligné la commission des finances de l'Assemblée nationale lorsqu'elle a examiné cette mission. Il conviendrait donc de fusionner ces deux sections et de supprimer l'enchevêtrement de ces flux croisés qui diffèrent selon les types d'amendes.

L'estimation du produit total des amendes de la police de la circulation et du stationnement n'a jamais été aussi élevée (1 867 millions d'euros). Cette estimation me semble pour le moins prudente : en effet le montant du produit réalisé en 2017 (1 978 millions d'euros) s'est avéré nettement supérieur à l'estimation de la loi de finances initiale pour 2018 (1 848 millions d'euros).

Le produit des amendes forfaitaires (AF) radars - 1 036 millions d'euros - dépasse pour la première fois le produit des autres amendes forfaitaires et des amendes majorées.

Les crédits demandés au titre des quatre programmes du CAS, qui s'élèvent à 1 296 millions d'euros, baissent pour la deuxième année de suite, et diminuent d'environ 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018. Ces crédits représentent plus des deux tiers du produit total des amendes de la police de la circulation et du stationnement.

Seul le programme 751 « Structures et dispositifs de sécurité routière » voit ses crédits augmenter de plus de 10 %. Cette hausse est principalement destinée, comme l'an passé, à couvrir le besoin de financement des nouveaux radars. En effet, le comité interministériel de la sécurité routière (CISR) réuni le 9 janvier 2018 n'a pas remis en cause la stratégie arrêtée par le Gouvernement Valls lors du précédent CISR de 2015, à savoir la poursuite de la stratégie de déploiement de nouveaux équipements afin de porter le parc de radars automatiques à 4 700, la modernisation des fonctionnalités des radars (radars vitesse moyennes, discriminants, double face, feux rouges...), l'augmentation de la part des équipements mobiles et déplaçables (radars chantiers, voitures radars) et la multiplication des itinéraires sécurisés par des dispositifs de radars « leurres » afin de renforcer l'imprévisibilité des contrôles.

Or, il s'avère que le plan de déploiement de ces nouveaux équipements prend, semble-t-il, un sérieux retard, ce qui m'interroge sur la

nécessité d'augmenter encore les crédits du programme 751. En effet, la réalisation de l'objectif de 4 700 radars, initialement prévue au 31 décembre 2018, est décalée d'un an. Au 1^{er} septembre 2018, le parc compte 34 équipements de moins qu'au 31 décembre 2017 et, surtout, 288 radars de moins que l'objectif fixé par la loi de finances initiale au 31 décembre de cette année.

L'objectif 2019, tel qu'il est présenté, me semble donc difficilement soutenable, du moins sur le plan technique, d'autant plus que la répartition par type d'équipement affichée dans le projet annuel de performances diffère sensiblement de l'existante. Par exemple, le Gouvernement souhaitait implanter 400 radars « tourelles » en 2018, alors qu'au 1^{er} septembre, on en dénombre seulement 10, installés à titre expérimental. Je serais donc étonné que l'objectif de 400 radars « tourelles », qui est de nouveau annoncé pour 2019, soit atteint dans un an. Les crédits prévus pour 2019 me semblent donc trop importants, alors que vraisemblablement, les crédits de 2018 n'auront pas été entièrement consommés.

En outre, bien que je vous propose d'approuver les crédits du compte d'affectation spéciale, je demeure réservé quant à l'efficacité de ce plan de déploiement de nouveaux radars. Son impact positif sur l'accidentalité routière est encore difficile à mesurer, et s'avère très lié au choix des lieux d'implantation de ces équipements.

De même, je porte un jugement très mesuré sur l'abaissement de la vitesse maximale autorisée. Une application moins systématique, davantage ciblée sur les routes les plus accidentogènes, m'aurait semblé préférable.

S'agissant des autres programmes, à la différence de l'an passé, le programme 755 « Désendettement de l'État » (dont je trouve le libellé ambigu dans la mesure où ce programme ne sert pas directement à diminuer la dette) voit sa dotation diminuer de 7 %, à l'instar du programme 754 « Collectivités territoriales », sachant que les communes bénéficient, depuis janvier 2018, de la décentralisation du stationnement payant et du produit du forfait « post-stationnement ».

Pour conclure sur une touche positive, je note que le comité interministériel de janvier 2018 a adopté plusieurs mesures (qui ont d'ailleurs été totalement éclipsées par l'abaissement de la vitesse !) qui vont dans le sens des recommandations du rapport de contrôle de notre collègue Vincent Delahaye de 2017. À titre d'exemple, une carte des radars, qui devrait bientôt intégrer celle de l'accidentalité, est désormais publiée sur internet.

Compte tenu de ces éléments, je vous propose donc d'adopter les crédits du compte d'affectation spéciale. S'agissant de la mission « Sécurités », le programme 207 dont je suis rapporteur ne représente que 0,2 % de ses crédits...

M. Jean-Claude Requier. – Mon intervention ne servira à rien mais elle me permettra d'exprimer mon amertume. En France, il y a assez de radars ! Dans nos communes rurales, les radars ne sont pas placés dans les endroits dangereux mais sur les lignes droites. En arrivant à Aurillac, il y a 15 km sans virages, et des radars... Il faudrait installer les radars là où se produisent les accidents et non pas seulement là où ils piègent les automobilistes. Cette année, ils vont rapporter encore plus qu'avant !

Enfin, je suis farouchement contre la décision sur le 80 km/h qui a été prise sans aucune concertation. A Paris, on voit les choses de loin, mais c'est bien différent quand on est en province. Il aurait fallu laisser le 90 km/h, même pour les routes avec une bande blanche au milieu, sachant que sur les autres routes secondaires, il est difficile de rouler à plus de 80 km/h !

Mme Sylvie Vermeillet. – À combien se monte la baisse de la contribution aux collectivités territoriales ?

Mme Christine Lavarde. – Comment se fait-il que l'opération « permis de conduire à un euro par jour » s'essouffle ? Est-ce parce que des collectivités financent en partie le permis des jeunes en contrepartie de travaux d'intérêt général ?

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – Le montant de la dotation au programme 754 « Collectivités territoriales » a diminué de 517 millions d'euros, dans la loi de finances initiale pour 2018, à 478 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019. L'an dernier, nous avons déposé un amendement pour réduire la baisse de la contribution aux collectivités territoriales (qui avait déjà diminué de 148 millions d'euros par rapport à la loi de finances précédente) et qui leur sert à réaliser des aménagements destinés à améliorer la sécurité routière. À l'époque, en effet, nous ne savions pas quels seraient les résultats de la décentralisation du stationnement payant. Le ministre nous avait dit que les collectivités s'y retrouveraient largement. C'est effectivement le cas, d'où la nouvelle diminution pour les collectivités qui désormais peuvent fixer librement le tarif des amendes : dans certaines communes, il est passé de 17 à 60 euros.

À cet égard, je voulais souligner que l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF), qui manquait de ressources du fait de l'abandon de l'écotaxe, bénéficie du solde des recettes des amendes forfaitaires, une fois qu'elles ont abondé le programme 751, dans la limite d'un certain plafond. Le montant de la contribution des amendes radars à l'AFITF devrait augmenter de 450 à 500 millions d'euros entre 2018 et 2019, sur un budget total de 2,4 milliards d'euros.

S'agissant du permis de conduire, le Premier ministre a, par décret du 3 août 2018, chargé deux députés de dresser un bilan des réformes mises en œuvre au cours des trois dernières années et d'envisager des évolutions possibles pour améliorer les dispositifs en place. Cette mission aura

notamment pour objet de réfléchir à l'essoufflement du « permis à un euro par jour », sachant qu'avant même la mise en place de cette opération, certaines collectivités prenaient déjà en charge le coût du permis de conduire des jeunes.

Jean-Claude Requier a raison : compte tenu d'une hausse très marquée des contraventions en juillet, mois d'entrée en vigueur de l'abaissement de la vitesse à 80 km/h, la barre des 2 milliards d'euros sera sans doute dépassée cette année. La croissance du produit des amendes de police de la circulation et du stationnement est donc supérieure à celle du PIB...

Vincent Delahaye s'était penché sur l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (Antai) que j'ai eu l'occasion de visiter il y a quelques mois. Cet établissement est très bien organisé : l'agence compte moins de 40 salariés et travaille, dans la cadre de marchés publics, avec plusieurs prestataires, parmi lesquels Docapost, société du groupe La Poste. Son fonds de roulement important est dû au fait qu'elle perçoit les versements de l'État selon un rythme trimestriel, ce qui nécessite qu'elle dispose de plusieurs mois de trésorerie.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial sur le programme 161 « Sécurité civile ». - En 2019, les crédits du programme « Sécurité civile » connaissent une baisse de 393,97 millions en autorisations d'engagements (AE) et de 6,86 millions en crédits de paiement (CP) par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 soit une hausse de 1,29 % en CP et une baisse de 46,15 % en AE. Cette baisse de crédits s'explique par la passation, en 2018, d'un marché de remplacement de la flotte de Tracker par six avions multi-rôles Dash 8. Si on neutralise l'impact de cette acquisition dans le projet de loi de finances pour 2018, le programme « Sécurité civile » est en légère augmentation de 1,64 % en AE et en baisse de 4,51 % en CP pour 2019.

Les crédits du programme « Sécurité civile » pour 2019 sont inférieurs à la programmation triennale de près de 10 millions en crédits de paiement. Cette différence s'explique principalement par des économies réalisées à l'occasion de la passation du marché de renouvellement des Tracker.

La situation des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) me semble préoccupante. Leur importance est pourtant capitale ; ils ont réalisé en 2017, près de 4,6 millions d'interventions, soit une croissance de 2 % par rapport à l'année précédente, avec des disparités selon les départements. Leurs interventions ne sont pas toujours de leur ressort. Ainsi, les pompiers transportent les personnes en alcoolémie avancée. Dans certains départements, les secours à personne augmentent de plus de 10 % par an.

Les budgets des SDIS sont de nouveau en légère hausse, de 1,6 % en valeur. Toutefois, leurs dépenses d'investissement ont connu une baisse

importante, de près de 20 % entre 2008 et 2017. Cette baisse apparaît d'autant plus préoccupante que le soutien de l'État aux investissements structurants des SDIS s'est récemment affaibli. La dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS, dont le financement s'élevait à 25 millions en 2017, n'est dotée que de 10 millions en 2019, comme en 2018. Cette faible dotation est d'autant plus incompréhensible que les crédits prévus par le PLF sont inférieurs à la programmation pluriannuelle.

La moitié de cette dotation est prévue pour financer le projet de système d'information unifié des SDIS et de la sécurité civile « SGA-SGO/NexSIS », qui constitue, à juste titre, un élément clé de la stratégie du ministère de l'intérieur. De l'avis général, son montant est nettement insuffisant. Il me paraît indispensable de réévaluer cette dotation dans les années à venir.

Outre un problème de financement, les SDIS vont devoir faire face à une transformation récente du droit européen de nature à remettre en cause le modèle français de secours. À la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 21 février 2018 relatif à un sapeur-pompier volontaire belge, la directive européenne de 2003 relative au temps de travail pourrait s'appliquer aux sapeurs-pompiers volontaires français. Le développement et la pérennité du modèle français de distribution des secours, qui repose de façon significative sur les sapeurs-pompiers volontaires, constitue un enjeu majeur pour la sécurité civile : 79 % des sapeurs-pompiers français sont en effet des volontaires, et leur proportion peut aller jusqu'à 90 % dans les départements les moins peuplés. Selon la directive de 2003, la durée maximale de travail hebdomadaire ne peut dépasser 48 heures et le repos journalier de sécurité doit être de 11 heures consécutives. Si cette directive devait s'appliquer, le sapeur-pompier volontaire qui rentrerait chez lui ne pourrait repartir en intervention avant un intervalle de onze heures. De même, parti en intervention la nuit, il ne pourrait reprendre son travail le lendemain. La CJUE a considéré que les sapeurs-pompiers volontaires devaient être traités comme des travailleurs au sens de la directive, que les périodes de garde devaient être comptabilisées comme du temps de travail et que les périodes d'astreintes pouvaient être exclues du temps de travail dès lors que les contraintes ne sont pas excessives et ne peuvent être assimilées à celles découlant d'un travail.

L'application de la directive aux sapeurs-pompiers volontaires français entraînerait un accroissement de moitié du coût des services d'incendie et de secours, de nature à remettre en cause le modèle français de secours. On parle tout de même de 2,5 milliards d'euros !

La préservation du statut de sapeur-pompier volontaire appelle une initiative forte de la part du Gouvernement français vis-à-vis de la Commission européenne. En outre, pour remplacer un sapeur-pompier volontaire « ancienne génération », il en faut aujourd'hui deux à trois, tout comme pour les médecins libéraux.

Le budget 2018 est marqué par la poursuite du déploiement du système d'alerte et d'information des populations (SAIP), dont les choix stratégiques, fortement contestables, ne sont toujours pas remis en cause. Je vous avais alerté, par le biais de mon rapport d'information, sur le fait que ce projet concentrait près de 80 % des crédits prévus sur le volet « sirènes », alors même que leur impact apparaît beaucoup plus faible que celui de la téléphonie mobile, qui ne bénéficiait pourtant que de 3 % des crédits consommés ou prévus pour ce projet.

Après un an de fonctionnement et à la suite des recommandations formulées dans mon rapport, l'application smartphone, dont j'avais relevé les insuffisances, a fait l'objet d'une évaluation par l'inspection générale de l'administration et a finalement été abandonnée le 29 mai 2018, sans qu'aucun projet de remplacement ne soit prévu. Le volet « téléphonie mobile » aura ainsi coûté 1,6 million d'euros sans faire preuve de la moindre utilité. Il me semble nécessaire de procéder à une réorientation stratégique plus large de ce projet avant que l'affectation des crédits de la phase 2, qui débute en 2020, ne soit effectuée.

M. Arnaud Bazin. – L'arrêt de la CJUE nous met en difficulté, tant pour les pompiers que pour la réserve dans la gendarmerie. Devant le risque colossal que court la sécurité civile, il est souhaitable que le Gouvernement réagisse.

Les 10 millions d'euros de l'État pour les investissements des SDIS sont absolument dérisoires par rapport au montant global dont ils bénéficient.

Dans les départements urbains, le système de sécurité civile est à bout de souffle : 80 % des interventions concernent des secours à personne, en remplacement du sanitaire. Nous avons des véhicules surdimensionnés, trop de personnel, et nous devons transporter dans l'urgence, alors que le plus souvent ce n'est pas nécessaire. Les départements ne pourront pas continuer à augmenter les budgets des SDIS. Nous devons solliciter le ministre de l'intérieur pour adapter les conditions d'intervention des pompiers pour les secours à personne, pour éviter une dégradation des services offerts.

M. Antoine Lefèvre. – Le *turn over* des sapeurs-pompiers volontaires est important. Dispose-t-on du montant des crédits destinés à leur formation ?

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Durant les dix-neuf ans où j'ai présidé le SDIS de mon département, j'ai constaté des reports d'intervention du SAMU, notamment pour des transports sanitaires, sur les SDIS, car il y avait pénurie d'ambulanciers privés. Beaucoup de patients déclaraient des douleurs thoraciques pour être rapidement pris en charge, mais une fois les pompiers arrivés, la douleur avait disparu, ce qui permettait d'empêcher une facturation par le SDIS au SAMU. En outre, la

population n'a plus accès à la médecine de ville et les résidents de maisons de retraite demandent à être pris en charge. Une réorganisation globale est donc nécessaire.

Je ne sais pas quel est le montant des crédits destinés à la formation : il y a vingt ans, la durée d'engagement des sapeurs-pompiers volontaires était de 17 ou 18 ans. Actuellement, la durée d'engagement approche des dix ans. Des plateformes de formation à distance sont mises en place par des SDIS pour réduire les coûts. Enfin, certaines femmes sapeurs-pompiers volontaires ne sont plus, à leur demande, formées sur les feux, ce qui réduit d'autant les coûts de formation.

Cela dit, les secours à personne doivent être remis à plat. Chacun doit intervenir dans ses propres domaines de compétence.

M. Didier Rambaud. – En tant que conseiller départemental, je suis depuis une dizaine d'années administrateur du SDIS de mon département. Le budget SDIS de l'Isère dépasse 105 millions d'euros. Alors, que dire de la participation de l'État qui se monte à 10 millions d'euros pour tout le territoire ? Ce n'est pas en doublant l'intervention de l'État que l'on va régler le problème... Cela dit, vu de l'Isère, il me semble que l'on a digéré la départementalisation des SDIS, après quelques années de grandes difficultés.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – On peut comparer les 10 millions d'euros aux plus de 4 milliards d'euros de frais de fonctionnement de l'ensemble des SDIS. Il serait d'ailleurs intéressant de savoir combien l'État encaisse de TVA sur les frais de fonctionnement des SDIS.

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, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a décidé de confirmer sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Sécurités » et d'adopter, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)

- M. Grégory ALLIONE, président ;
- M. Guillaume BELLANGER, directeur de cabinet.