

Paris, le 19 novembre 2013



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission

« SÉCURITÉS »

Programme 161 « Sécurité civile »

Rapporteur spécial :

M. François TRUCY

SOMMAIRE

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. LA SÉCURITÉ CIVILE : UNE MISSION DEVENANT EN 2014 UN PROGRAMME AU SEIN DE LA MISSION « SÉCURITÉS »	7
A. UN NOUVEAU PROGRAMME DANS UNE NOUVELLE MISSION	7
B. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE REFONDUE.....	9
C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ADAPTÉE	12
D. UN PROGRAMME DÉPOURVU D'OPÉRATEUR RATTACHÉ : LE CAS DE L'ENSOSP.....	14
II. LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES.....	15
A. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE	15
B. LA STABILITÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) ET LA FORTE HAUSSE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE)	15
C. LA RÉDUCTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	17
1. <i>Les crédits de fonctionnement et d'intervention maintenus au niveau de 2013.....</i>	17
2. <i>La baisse des crédits d'investissement : - 12,7 %</i>	18
D. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	19
E. UNE PERFORMANCE ENTRAVÉE PAR LE VIEILLISSEMENT DE LA FLOTTE AÉRIENNE.....	20
III. LES GRANDS ENJEUX DU PROGRAMME	22
A. LE DÉPLOIEMENT D'ANTARES.....	22
1. <i>La couverture du territoire à hauteur de 95 %</i>	22
2. <i>L'investissement de 118,8 millions d'euros.....</i>	23
3. <i>L'extinction du fond d'aide à l'investissement (FAI) des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).....</i>	24
4. <i>Le coût de fonctionnement de 55 millions par an</i>	25
5. <i>L'adaptation du système à la flotte aérienne</i>	26
B. LE RENOUVELLEMENT AJOURNÉ DE LA COMPOSANTE « TRACKER » DE LA FLOTTE AÉRIENNE ?	26
1. <i>Le cycle de vie des appareils</i>	26
2. <i>L'expérimentation de l'Air Tractor à l'origine d'un changement de stratégie ?</i>	27
3. <i>La prise en compte des évolutions technologiques : les drones</i>	28
C. LE TRANSFERT DE LA BASE AÉRIENNE DE LA SÉCURITÉ CIVILE (BASC)	29
1. <i>La relocalisation de la BASC de Marignane à Nîmes</i>	29
2. <i>L'impact financier et organisationnel</i>	29
3. <i>Le calendrier et les modalités de transfert</i>	30

D. LA MODERNISATION DU SYSTÈME D'ALERTE ET D'INFORMATION DES POPULATIONS (SAIP).....	30
1. La nécessaire mise à niveau du système d'alerte	30
2. Le financement à hauteur de 44,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE).....	31
3. Les opérations de déploiement en cours	31
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	32

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Depuis l'entrée en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la sécurité civile constituait à elle seule une mission budgétaire. Elle représente désormais **un programme unique** « Sécurité civile », intégré dans une nouvelle mission « Sécurités ».

- L'évolution des crédits de ce programme en 2014 **respecte le plafond fixé par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques**.

- Le présent programme s'appuiera en 2014 sur une enveloppe de **438,7 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), soit une légère baisse de 0,2 %.

- Ses autorisations d'engagement (AE) sont **en progression de 44,5 %** (avec 590,3 millions d'euros). Cette forte hausse s'explique pour l'essentiel par la passation attendue en juillet 2014 d'un nouvel accord-cadre pour la maintenance des avions de la sécurité civile (hors les deux avions Dash 8).

- A périmètre constant, le programme fait l'objet d'une **diminution de 24 emplois équivalent temps plein** (ETP).

- Le projet ANTARES devrait représenter, d'ici 2018, un coût total d'investissement de **118,8 millions d'euros**. Pour l'exercice 2014, les crédits d'investissement dédiés à cette infrastructure s'élèveront à 8,4 millions d'euros en AE et 14,4 millions d'euros en CP.

- Comme l'année dernière, **aucun crédit en AE n'est budgété pour le fond d'aide à l'investissement (FAI)** des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et les CP consacrés à ce fond ne représentent que 2,8 millions d'euros.

- Le renouvellement de la composante « Tracker » de la flotte aérienne pourrait être **différé d'une dizaine d'années** grâce à des mesures actives de gestion de ce parc.

- Initialement estimé à 78 millions d'euros, le projet de système d'alerte et d'information des populations (SAIP) est financé, à ce jour, en AE à hauteur de **44,7 millions d'euros**.

Au 10 octobre 2013, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 100 % des réponses portant sur le programme « Sécurité civile » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. LA SÉCURITÉ CIVILE : UNE MISSION DEVENANT EN 2014 UN PROGRAMME AU SEIN DE LA MISSION « SÉCURITÉS »

A. UN NOUVEAU PROGRAMME DANS UNE NOUVELLE MISSION

Depuis l'entrée en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la sécurité civile constituait à elle seule une mission budgétaire. Cette mission était composée de deux programmes :

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

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

Depuis 2006, votre commission soulignait cependant de manière constante **le caractère très artificiel de cette architecture** du fait de **la forte imbrication entre les deux programmes la composant**¹. À l'origine de ce choix de maquette budgétaire présidait la volonté d'identifier clairement l'action de la sécurité civile, tout en se conformant à l'impératif de la LOLF selon lequel il ne peut exister de mission monoprogramme (article 7).

En mai 2013, le Gouvernement a toutefois indiqué à votre commission son souhait de revoir le positionnement de la présente mission et de la fusionner à la mission « Sécurité ». Par courrier en date du 11 juin 2013, Philippe Marini, président de votre commission, et Dominique de Legge, alors rapporteur spécial de la mission « Sécurité civile », ont fait connaître à Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances chargé du budget, leur **approbation, sous réserve** que la fusion évoquée s'accompagne de celle des programmes 161 et 128 « *dans un objectif de cohérence et de meilleure gestion des moyens dédiés à la sécurité civile* ».

C'est désormais chose faite. Le projet de loi de finances pour 2014 procède à **la fusion des programmes** 161 « Intervention des services opérationnels » (ISO) et 128 « Coordination des moyens de secours » (CMS) **en un programme unique 161 « Sécurité civile » qui est intégré dans une nouvelle mission « Sécurités »**².

¹ Cf. par exemple, rapport spécial n° 148 (2012-2013) – tome III – annexe 28 de Dominique de Legge, alors rapporteur spécial de la mission « Sécurité civile ».

² Auparavant, cette mission était intitulée « Sécurité ».

Cette **mission « Sécurités »** comprend désormais les programmes suivants : le programme 176 « Police nationale », le programme 152 « Gendarmerie nationale », le programme 207 « Sécurité et éducation routières » et le programme 161 « Sécurité civile ».

Le programme « Sécurité civile » ne correspond toutefois pas à la totalité du champ de la sécurité civile. En effet, **six autres programmes** participent à cette politique publique d'Etat. Ces programmes sont répartis sur **quatre missions** : « Ecologie, développement et aménagement durables » (pour 367,3 millions d'euros), « Santé » (pour 18,3 millions d'euros), « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (pour 49,3 millions d'euros) et « Administration générale et territoriale de l'Etat » (pour 52 millions d'euros)¹.

Au total, en 2014, **52,6 % des dépenses budgétaires de l'Etat consacrées à la sécurité civile relèveront d'autres programmes que le programme « Sécurité civile »**.

Par ailleurs, la politique de sécurité civile est également mise en œuvre par les **96 services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)** qui sont financés quasi-intégralement par les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). En 2013, le budget des SDIS a atteint **4,3 milliards d'euros**, ce qui représente près de dix fois celui du présent programme. La part la plus importante de ce budget est prise en charge par les départements, à hauteur de 2,45 milliards d'euros, les 1,85 milliards restant étant financés par les communes et leurs EPCI². Consciente de l'enjeu que représentent les dépenses des SDIS, en novembre 2012, votre commission a demandé une **enquête sur la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile** à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Au sujet des investissements des SDIS, il doit également être mentionné que l'Assemblée nationale a adopté en première lecture un article additionnel qui prévoit de proroger de quatre ans le délai pendant lequel **les collectivités territoriales peuvent contracter des baux emphytéotiques administratifs (BEA)** pour réaliser des **opérations immobilières** liées aux besoins de la justice, de la police, de la gendarmerie nationales et des SDIS. Rattaché à la mission « Sécurités », l'article 74 *ter* est commenté par notre collègue Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités ».

¹ Cf. document de politique transversale « Sécurité civile » annexé au projet de loi de finances pour 2014.

² Cf. réponse n° 63 au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial. Les chiffres sont issus des budgets primitifs des SDIS.

Enfin, votre rapporteur spécial rappelle que la sécurité civile repose sur **248 300 sapeurs-pompiers**, dont 40 500 professionnels, 12 200 militaires, **195 200 volontaires** et 400 volontaires du service civique¹.

Votre rapporteur spécial tient à saluer l'engagement de ces personnels au service des populations. Il relève qu'un plan d'action, dénommé « *Engagement pour le volontariat* », pour les sapeurs-pompiers volontaires a été signé le 11 octobre 2013 à Chambéry par le ministre de l'intérieur et les présidents de l'assemblée des départements de France (ADF), de l'association des maires de France (AMF), de la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), du conseil national des sapeurs-pompiers volontaires (CNSPV) et de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF).

La part du programme « Sécurité civile » dans cette organisation de la sécurité civile sur le territoire national doit donc être **relativisée** au regard de tous ces éléments.

B. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE REFONDUE

La fusion opérée entre les deux programmes initiaux a nécessairement conduit à présenter une maquette budgétaire refondue.

Celle-ci distingue les **dépenses incompressibles** (subvention à la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, contribution aux retraites des sapeurs-pompiers professionnels, socle de maintenance des aéronefs...) qualifiées de « rigides » par le responsable du programme², et les dépenses qui varient en fonction de l'activité opérationnelle (carburant, produit retardant...). Cette nouvelle maquette vise également à permettre une clarification des responsabilités dans la chaîne de commandement de la dépense, chaque action dépendant d'une direction ou d'une sous-direction de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DSCGC).

Le nombre des actions a été réduit : le programme unique est scindé en **quatre actions**, alors que l'ancienne mission en comportait huit³.

L'action n° 1 « Prévention et gestion de crises » est placée sous la responsabilité de la sous-direction de la planification et de la gestion des crises (SDPGC). Elle correspond majoritairement à l'ancienne action n° 1 « *Préparation et gestion des crises* » du programme 128 « CMS ».

¹ Cf. « *Les statistiques des services départementaux d'incendie et de secours* » (édition 2012).

² Michel Papaud, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

³ Pour une bonne compréhension, votre rapporteur spécial a adopté pour convention une numérotation des actions de 1 à 4. Toutefois, le projet annuel de performances (PAP) annexé au présent projet de loi de finances comprend deux systèmes de numérotation parallèles, de 1 à 4 ou de 11 à 14.

Elle se décompose en cinq sous-actions distinguant :

- **la veille, l'alerte et la gestion interministérielle des crises** ;
- le développement et le fonctionnement du réseau d'alerte - système d'alerte et d'information des populations (SAIP) ;
- la solidarité nationale, qui comprend les colonnes de renforts et les crédits d'extrême urgence ;
- la prévention opérationnelle et la protection de la population ;
- l'activité opérationnelle (produit retardant, carburants des aéronefs ...).

L'action n° 2 « Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux » est placée sous la responsabilité de la sous-direction des moyens nationaux (SDMN). Elle regroupe les moyens nationaux que l'Etat met à la disposition de la population, au quotidien ou lors de catastrophes majeures, qu'elles soient naturelles ou technologiques. Elle se décompose en cinq sous-actions correspondant aux différentes spécialités et domaines d'intervention :

- la préparation et l'intervention des moyens nationaux aériens, qui recouvrent le périmètre des **avions** de la base aérienne de la sécurité civile (BASC) située à Marignane ;
- la préparation et l'intervention des moyens nationaux terrestres, qui comprennent l'ensemble des missions des formations militaires de sécurité civile (ForMiSC) ;

**Les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) :
des renforts nationaux**

Votre rapporteur spécial a visité le 7^{ème} régiment d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC7) de Brignoles (Var). Il a pu, sur place et sur pièces, vérifier l'organisation générale du corps, ses conditions d'entraînement, ainsi que celles de ses engagements en France et à l'étranger.

Votre rapporteur spécial peut donc attester de la qualité remarquable de ces hommes et ces femmes, astreints à des entraînements très durs et exigeants, ainsi que de l'exemplaire logistique qui soutient la base et les missions de cette unité.

Le régiment remplit ses missions sur tout le territoire national et dans le monde entier, dès que se produit une catastrophe majeure (séisme, tsunami, inondations...) et quels que soient les périls rencontrés. Les résultats de ces interventions au profit des populations, réalisées dans des conditions très difficiles, sont remarquables. Ils font exemple et valorisent incontestablement l'image de la France à l'étranger.

- la préparation et l'intervention des moyens nationaux aériens, qui recouvrent l'activité de secours à personne en milieux difficiles par **hélicoptère** ;

- la préparation et l'intervention des moyens nationaux de **déminage**, qui comprennent les missions de neutralisation et de destruction des engins explosifs par le bureau du déminage, la sécurisation des voyages officiels et des missions d'expertise et de formation ;

- la préparation et l'intervention des moyens nationaux de soutien, qui regroupent l'ensemble des moyens mis en œuvre par les établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL).

L'action n° 3 « Soutien aux acteurs de la sécurité civile » est pilotée par le directeur des sapeurs-pompiers. Elle correspond à l'ancienne action n° 2 « *Coordination des acteurs de la sécurité civile* » du programme 128, complétée par le suivi des SDIS et de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) mis à disposition, ainsi que par la contribution de l'Etat aux pensions des sapeurs-pompiers.

L'action n° 3 se décompose en trois sous-actions distinguant :

- les aides de l'Etat aux acteurs de la sécurité civile ;

- le développement et le fonctionnement du **réseau des transmissions** *via* l'infrastructure nationale partagée des transmissions (INPT) et le programme d'adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours (ANTARES) (*cf. infra*) ;

- la participation de l'Etat aux pensions, aux prestations rattachées et aux indemnités versées aux sapeurs-pompiers volontaires.

L'action n° 4 « Fonctionnement, soutien et logistique » est placée sous la responsabilité du directeur de cabinet du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises. Elle comprend les fonctions de soutien général du programme et se limite aux dépenses afférentes au siège de la DGSCGC (à Asnières).

Enfin, à chaque action du programme correspond désormais **une sous-action portant les dépenses des personnels** affectés à sa réalisation. Il s'agit d'une **nouveauté** car les actions de l'ancien programme 128 « CMS » ne comptaient plus aucune dépense de rémunérations (titre 2) depuis 2010.

C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ADAPTÉE

La mesure de la performance de la mission « Sécurité civile » avait fait l'objet d'un profond remaniement en 2012, à la suite d'un rapport du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), rendu public en juin 2011. **La mesure de la performance du nouveau programme « Sécurité civile » a de nouveau évolué** pour prendre en compte la refonte de la maquette budgétaire opérée dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2014.

Le présent programme comporte **neuf objectifs et onze indicateurs de performance**, à comparer avec les huit objectifs et treize indicateurs de performance que comprenaient cumulativement les anciens programmes 161 et 128 de la mission « Sécurité civile ».

La majorité de ces objectifs et indicateurs de performance ont été repris de l'ancienne maquette et renumérotés. Quelques modifications sont cependant à noter :

- **un nouvel objectif n° 7** « Assurer la solidarité nationale à travers le maintien de la réserve nationale » vient compléter le dispositif de performance attaché à l'action n° 2 « Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux ». Toutefois, cet objectif n° 7 se contente de reprendre comme unique indicateur de performance le « *taux de renouvellement de la réserve nationale* », qui avait déjà été introduit en 2013 en tant qu'indicateur de l'objectif n° 6 « *Obtenir une capacité opérationnelle maximale des moyens nationaux* » de l'ancien programme 161 ;

- l'objectif n° 1 « *Optimiser la coordination de la mise en œuvre des opérations de maîtrise des feux de forêts* »¹ n'a plus qu'un indicateur de performance, les « *indices de mobilisation des colonnes de renforts prévisionnelles et curatives pendant la campagne « saison feux* » » **ayant été supprimé**. Votre rapporteur spécial comprend que la fusion opérée entre les deux anciens programmes conduise à une simplification des outils de mesure de la performance, mais il **regrette la disparition de cet indicateur** qui permettait d'évaluer la correcte pré-affectation des effectifs et l'optimisation du déploiement des moyens sur le territoire ;

- l'indicateur de l'objectif n° 2 « *Assurer l'efficacité des moyens aériens nationaux de lutte contre les feux de forêt en maîtrisant leur coût* »² a désormais un libellé légèrement modifié : « *Rapport entre les dépenses de maintenance non programmées et les dépenses totales programmées du marché de maintenance* »³. **Cette modification est d'ordre rédactionnel ;**

¹ Anciennement objectif n° 1 du programme 128.

² Anciennement objectif n° 1 du programme 161.

³ L'indicateur ne fait plus référence aux notions de dépenses de maintenance hors forfait et dépenses totales.

- **l'indicateur n° 3** « *Taux d'engagement opérationnel des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC)* » qui appartenait au dispositif de performance de l'ancien objectif n° 2 « *Obtenir un potentiel d'activités et d'engagement opérationnels maximal des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC)* »¹ a été **supprimé**. Cet indicateur avait été critiqué par la Cour des comptes comme restituant « *imparfaitement l'efficacité de la gestion au regard du coût complet de fonctionnement des unités, en ne prenant pas en compte les coûts annexes résultant des fonctions administratives ou support ainsi que l'incidence des indisponibilités liées à la formation, aux congés ou aux récupérations* »² ;

- l'indicateur n° 1 « *Durée moyenne de la visite programmée pour hélicoptères de type 600 h (ou 24 mois)* » de l'objectif n° 4 « *Assurer l'efficacité en milieux difficiles des opérations de secours aux personnes en hélicoptères en maîtrisant leur coût* »³ a été **complété par la mention « 800 h (ou 24 mois) »**. Cette modification prend en compte le **passage de la révision des hélicoptères de 600 heures à 800 heures** décidé au cours des années 2012 et 2013 ;

- l'indicateur de l'objectif n° 6 « *Faire évoluer la cartographie des centres en fonction de la capacité opérationnelle du service du déminage pour faire face à la menace terroriste* »⁴ consiste désormais à recenser le taux d'intervention sur objets suspects **dans les délais**, et non plus hors délais. Cette **présentation positive** de la performance du bureau de déminage **ne change pas la substance de l'indicateur** ;

- l'objectif n° 9 « *Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours* »⁵ a un **nouvel indicateur** « *Coût de la journée stagiaire officier de sapeur-pompier à l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) en budget de fonctionnement* », en remplacement de l'indicateur « *Part de l'activité de l'ENSOSP destinée aux formations initiales et continues* ». Ce nouvel indicateur paraît **mieux rendre compte de la performance de l'ENSOSP** que le précédent, dont l'évolution dépendait de facteurs indépendants de la gestion de cette école (décision d'un SDIS d'annuler une formation en dernière minute, par exemple)⁶.

¹ Ancien objectif n° 2 du programme 161, devenu objectif n° 3 du nouveau programme 161.

² Cf. rapport « *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme – Exercice 2012 – Sécurité civile* ».

³ Anciennement objectif n° 3 du programme 161.

⁴ Anciennement objectif n° 5 du programme 161.

⁵ Anciennement objectif n° 2 du programme 128.

⁶ Cf. rapport spécial n° 148 (2012-2013) – tome III – annexe 28.

Votre rapporteur spécial note enfin avec intérêt que pour donner suite à la recommandation n° 2 présentée dans le rapport d'information « *Les investissements de la sécurité civile : intérêt national, enjeux locaux - Gérer les risques au meilleur coût* »¹, le responsable de programme indique **réfléchir à un nouvel indicateur visant à mesurer la pertinence et le retour sur investissement de projets emblématiques conduits par la DGSCGC pour le PLF 2015.**

Votre rapporteur spécial reviendra plus en détail *infra* (Cf. II-E) sur les résultats obtenus en termes de performances.

D. UN PROGRAMME DÉPOURVU D'OPÉRATEUR RATTACHÉ : LE CAS DE L'ENSOSP

L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) est un **établissement public national à caractère administratif**, institué par le décret n° 2004-502 du 7 juin 2004 et installé depuis mars 2011 à Aix-en-Provence. Cette école a notamment pour missions la mise en œuvre de la formation initiale et continue des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, et l'animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers, avec en particulier la coordination, en liaison avec les préfets de zone, des formations, des recherches et des actions de coopération assurées par ces écoles.

Depuis 2011, l'ENSOSP n'est plus considérée comme un opérateur de l'État et son budget ne fait plus l'objet d'une présentation spécifique dans le projet annuel de performance (PAP)². Toutefois, l'ENSOSP fait toujours l'objet d'une mesure de performance au titre de l'objectif n° 9 « *Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours* » et est donc reconnue comme étant un acteur important pour le programme « Sécurité civile ».

L'ENSOSP a bénéficié de très importants financements de la part de l'État. Il a en effet pris en charge **56 % des 106,8 millions d'euros** toutes taxes comprises (TTC) du budget initial consacré à la création de cette école et **garanti les emprunts** contractés par cette structure³. Il prend également en

¹ Cf. rapport d'information n° 3 (2012-2013) de Dominique de LEGGE, fait au nom de la commission des finances (10 octobre 2012).

² Une entité dotée de la personnalité morale est présumée appartenir au périmètre des opérateurs de l'État dès lors qu'elle répond cumulativement à trois critères :

- une activité de service public qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État ;
- un financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscale ;
- un contrôle direct par l'État, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier, mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant une capacité à orienter les décisions stratégiques (que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration).

³ Cf. rapport spécial n° 148 (2012-2013) – tome III – annexe 28.

charge chaque année une part de son fonctionnement¹. Pour 2014, une enveloppe de **7,8 millions d'euros** est prévue, dont 4 millions au titre de la subvention de fonctionnement (soit une subvention en baisse de 4,3 %, conformément à ce qui avait été annoncé l'année dernière) et 3,8 millions d'euros au titre du remboursement de l'emprunt contracté pour la construction des nouveaux locaux de l'école à Aix-en-Provence².

Votre rapporteur spécial regrette « la mise à distance » de l'ENSOSP par la perte de la qualité d'opérateur du présent programme. Il restera néanmoins attentif aux efforts de rationalisation des formations dispensées et à la diversification de l'offre proposée aux SDIS.

II. LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES

A. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

Bien que l'ancienne mission « Sécurité civile » soit devenue un programme, il est encore possible de vérifier cette année le respect de la programmation pluriannuelle. Les plafonds alloués à la sécurité civile dans le cadre de l'article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à **0,4 milliard d'euros** en 2014 et 0,41 milliard d'euros en 2015.

Pour 2014, les crédits prévus sont de 439,7 millions d'euros, dont 47,2 millions au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions », soit un montant hors CAS de 0,39 milliard d'euros. **Votre rapporteur spécial observe donc que le plafond fixé par la loi précitée du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques est respecté.**

B. LA STABILITÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) ET LA FORTE HAUSSE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE)

Le programme « Sécurité civile » s'appuiera en 2014 sur une enveloppe de **438,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**³. Par rapport à 2013, les CP demeurent donc à **un niveau pratiquement identique** (en légère baisse de 0,2 %).

Cette tendance globale masque des **disparités d'évolution** entre les différentes actions. Ainsi, l'action n° 1 « *Prévention et gestion de crise* » connaît une baisse de 15 % de ses CP (30,6 millions en 2014), tandis que

¹ Cette subvention, qui devait être supprimée en 2013, a finalement été maintenue.

² Pour mémoire, en 2012, le budget de l'ENSOSP était de 34,17 millions d'euros, dont 28,97 millions d'euros en charge de fonctionnement.

³ Hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits attendus (ADP).

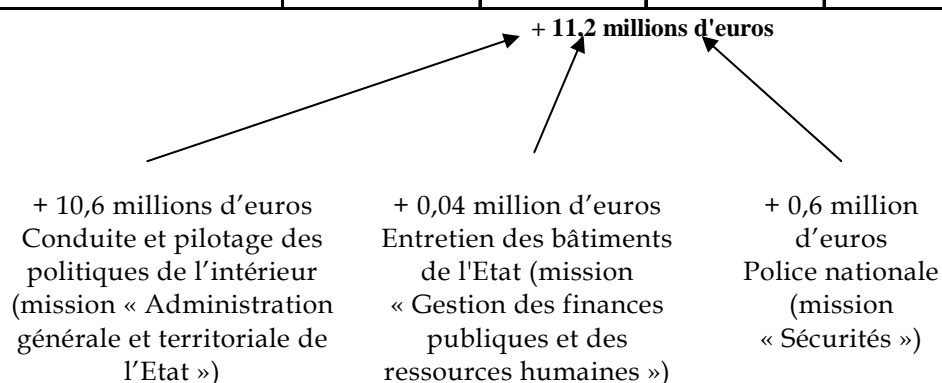
l'action n° 2 « Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux » voit ses crédits augmenter de 1,5 % (260,8 millions d'euros en 2014).

La majorité des CP (59,4 %) est consommée par l'action n° 2 « Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux » qui regroupe tous les moyens nationaux terrestres et aériens (avions et hélicoptères), les équipes de déminage, ainsi que le soutien opérationnel et logistique. L'action n° 2 porte notamment **91,4 % des dépenses de personnel**.

Les crédits du programme « Sécurité civile » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2014*	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2014*	Part dans le programme
1 - Prévention et gestion de crises	30,6	6,8%	131,7	28,5%
2 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	261,0	57,9%	293,6	63,6%
3 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile	152,6	33,9%	2,4	0,5%
4 - Fonctionnement, soutien et logistique	6,2	1,4%	33,9	7,3%
Ensemble	450,4	100,0%	461,6	100,0%



*Y compris fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP)

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Les autorisations d'engagement (AE) sont en progression de 44,5 % en 2014, en passant de 408,4 millions d'euros à 590,3 millions d'euros.

Cette forte hausse s'explique pour l'essentiel par la **passation attendue en juillet 2014 d'un nouvel accord-cadre pour la maintenance des avions de la sécurité civile** (hors les deux avions Dash 8), soit une flotte de douze Canadair, neuf Tracker et trois Beech. Ce nouveau marché globalisé

de « *mise à disposition d'heure de vols (sans pilote) et maintenance associée* » devrait permettre dès 2015, selon le responsable du programme¹, de mieux équilibrer les risques entre les industriels et la DGSCGC, tout en simplifiant la gestion des contrats et en assurant une meilleure disponibilité des appareils. **Une enveloppe de 167 millions d'euros en AE est prévue.**

Votre rapporteur spécial se félicite de la **passation d'un nouveau marché de maintien en condition opérationnelle (MCO) destiné à mieux encadrer les coûts de maintenance et à planifier les immobilisations au sol.** L'expérience du précédent accord-cadre et de son exécution insatisfaisante devrait permettre d'éviter certaines dérives de dépenses. En effet, **les coûts de maintenance des avions sont en hausse constante** (d'environ 2 millions d'euros par an) dans le cadre de l'accord-cadre en cours d'exécution depuis 2008.

C. LA RÉDUCTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

1. Les crédits de fonctionnement et d'intervention maintenus au niveau de 2013

Les **crédits de fonctionnement** demandés pour 2014 s'élèvent à **127,4 millions d'euros en CP**. Ces crédits sont en **légère hausse de 1,2 %** par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2013. Ils sont essentiellement portés par l'action n° 2 « *Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux* » (75,8 % de la totalité des crédits de fonctionnement).

Ces crédits permettent notamment de financer :

- le **carburant des avions et des hélicoptères**, ainsi que les **produits retardants**. L'enveloppe est **identique à celle de l'année dernière**, avec respectivement **7,3 millions d'euros** et **2,3 millions d'euros** ;

- la **maintenance de l'ensemble des avions et des hélicoptères**. Le budget est de 75 millions d'euros en CP. La hausse de **3,5 millions d'euros** par rapport au PLF 2013 est principalement due à la maintenance sur hélicoptères en hausse de 13,5 % ;

- le **fonctionnement des sites délocalisés des moyens nationaux** pour un montant de **11 millions d'euros**. Ces crédits permettent d'assurer l'ensemble des dépenses nécessaires à l'exploitation des moyens aériens, au fonctionnement des trois UIISC et des 29 centres et antennes de déminage, ainsi que des 3 ESOL.

Les **dépenses d'intervention** (107 millions d'euros en CP) sont constantes. Elles sont **essentiellement portées par l'action n° 3** « *Soutien aux acteurs de la sécurité civile* » (96,8 %). La principale dépense d'intervention est

¹ Audition du 29 octobre 2013.

la participation de l'Etat au budget spécial de la ville de Paris afin de contribuer au financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) pour un montant de 82,3 millions d'euros. L'ENSOSP reçoit également une subvention de fonctionnement de 4 millions d'euros (*cf. supra*).

2. La baisse des crédits d'investissement : - 12,7 %

Les crédits d'investissement s'élèvent à 37,7 millions d'euros en CP, soit **une baisse de 12,7 % en CP** par rapport à ceux ouverts en LFI 2013.

Les principaux projets mobilisant les dépenses de titre 5 (investissement) sont :

- **le programme ANTARES**, qui vise à une modernisation des systèmes d'information des différents services concourant aux missions de sécurité civile sur l'ensemble du territoire (**14,5 millions d'euros en CP**). Votre rapporteur spécial reviendra *infra* plus en détail sur ce programme ;

- le projet de modernisation de l'alerte aux populations, dénommé **Système d'alerte et d'information des populations (SAIP)**, à hauteur de **7,1 millions d'euros**. Ces crédits sont portés par l'action n° 1 « *Prévention et gestion de crise* ». Ils sont **en baisse de 2,7 millions** par rapport au PLF 2013 ;

- la réalisation de **travaux immobiliers** pour les sites délocalisés des moyens nationaux (**7,2 millions d'euros en CP**). Une dotation de 2,2 millions d'euros en AE et **1,1 million d'euros en CP** est spécialement affectée pour financer la première tranche de l'opération immobilière du **déménagement de la BASC de Marignane vers Nîmes** (*cf. infra*). Ces crédits sont portés par l'action n° 2 « *Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux* » ;

- la **modernisation et l'acquisition d'équipements terrestres pour les moyens nationaux** pour une enveloppe de **6,1 millions d'euros**. Ces crédits permettront notamment l'acquisition de camions citernes « feux de forêts » et de camions citernes à grande capacité pour équiper les UIISC. Ces crédits sont également portés par l'action n° 2 ;

- le renforcement des moyens d'intervention en matériels et en équipements spécialisés dans la lutte contre la **menace d'origine nucléaire, radiologique, biologique, chimique ou explosive** (NRBC-E) pour un montant de **0,8 million d'euros en CP** (porté par l'action n° 1). Ces crédits sont destinés à augmenter les capacités de décontamination sur le territoire (principalement par l'acquisition de chaînes de décontamination mobiles). Ils sont **en baisse d'1 million d'euros** par rapport à l'année dernière.

Au total, la stratégie en matière d'investissement en 2014 peut se résumer de la manière suivante. La baisse des crédits n'affectera pas la conduite des grands projets de la sécurité civile. En revanche, **les dépenses immobilières serviront de variable d'ajustement** en passant de 9,9 millions d'euros en 2013 à 7,2 millions d'euros en 2014 (- 27,3 %). La baisse des crédits consacrés au SAIP s'inscrit pour sa part dans la logique de développement du projet (*cf. infra*).

D. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

A périmètre constant, le présent programme fait l'objet d'une **diminution de 24 emplois équivalent temps plein (ETP)**, déjà annoncée l'année dernière¹. Les suppressions d'emplois se répartissent comme suit :

- 2 ETP sur l'action n° 1 « *Prévention et gestion de crises* » ;
- 19 ETP sur l'action n° 2 « *Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux* » (dont 1 ETP de la base d'avions de la sécurité civile, 12 ETP des unités d'intervention de la sécurité civile, 2 ETP du groupement et des bases d'hélicoptères, 1 ETP des centres de déminage, 2 ETP des ESOL et 1 ETP issu des services de soutien de la sous-direction des moyens nationaux) ;
- 1 ETP sur l'action n° 3 « *Soutien aux acteurs de la sécurité civile* » ;
- 2 ETP sur l'action n° 4 « *Fonctionnement, soutien et logistique* ».

Dans ces conditions, le plafond d'emplois du programme est de **2 440 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2014**, contre 2 465 ETPT en 2013.

Il convient d'observer que 7 ETPT sont transférés du présent programme vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Ce transfert est dû à **des efforts de mutualisation** (concernant la plateforme CHORUS² et la cellule communication de la DGSCGC) dont se félicite votre rapporteur spécial.

Les crédits de dépenses de personnel demandés pour 2014 s'élèvent à **162,9 millions d'euros de CP**. Dans la mesure où les crédits ouverts en LFI 2013 étaient de 161,3 millions d'euros, il s'agit donc d'une **augmentation de 0,95 %**.

¹ Cf. rapport spécial n° 148 (2012-2013) – tome III – annexe 28, page 17.

² Application informatique commune à tous les gestionnaires et les comptables de l'Etat, gérant la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'Etat.

E. UNE PERFORMANCE ENTRAVÉE PAR LE VIEILLISSEMENT DE LA FLOTTE AÉRIENNE

Parmi les onze indicateurs du programme 161 « Sécurité civile », quatre sont considérés comme **les plus représentatifs de la mission « Sécurités »**.

Le premier indicateur permet d'apprécier l'« *efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne « saison feux »* ». Il correspond à l'indicateur de l'objectif n° 1 du programme intitulé « *Optimiser la coordination de la mise en œuvre des opérations de maîtrise des feux de forêts* ».

Il s'accompagne de deux sous-indicateurs **en progression** :

- le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité climatique pendant la campagne « saison feux » est porté à 20¹ en prévision actualisée pour 2013 (soit la prévision annoncée en PLF 2013) et à 10 en prévision pour 2014 ;

- le pourcentage des incendies ne dépassant pas cinq hectares s'établit à 93 % en prévision actualisée pour 2013 (contre une prévision de 90 %) avec une prévision de 94 % en 2014.

Le deuxième indicateur permet d'apprécier la **disponibilité des hélicoptères** et de vérifier que leur immobilisation pour des raisons de maintenance est la plus réduite possible. Il s'agit de mesurer la « *durée moyenne de la visite programmée pour hélicoptères de type 600 h (ou 24 mois) et 800 h (ou 24 mois)* ». C'est l'un des deux indicateurs de l'objectif n° 4 « *Assurer l'efficacité en milieux difficiles des opérations de secours aux personnes en hélicoptères en maîtrisant leur coût* ».

Cet indicateur a **une valeur fortement dégradée**. La prévision en PLF 2013 était de 77 jours. Elle est évaluée en prévision actualisée pour 2013 à 98 jours, tandis que sa prévision en 2014 est de 95 jours (avec une cible pour 2015 identique). Cette forte dégradation s'explique par deux facteurs : **le vieillissement des appareils et le choix d'opter pour un pas de maintenance de 600 heures à 800 heures de vol**.

Cette dégradation de la performance qui touche les hélicoptères s'inscrit dans **un phénomène plus large qui concerne tous les moyens aériens (hélicoptères et avions) et que souhaite signaler votre rapporteur spécial**. En effet, l'indicateur qui permet de mesurer l'objectif n° 2 « *Assurer l'efficacité des moyens aériens nationaux de lutte contre les feux de forêt en maîtrisant leur coût* » connaît également **une forte détérioration**. Le « *rapport*

¹ Ce ratio renvoie au nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité de l'aléa climatique pendant la campagne « saison feux ». Au numérateur figure le nombre d'hectares brûlés dans les départements méditerranéens pendant la campagne « saison feux ». Le dénominateur correspond au nombre cumulé, sur l'ensemble de la « saison feux », des secteurs classés en risque sévère. Plus ce rapport de chiffre est réduit, meilleure est l'adéquation entre le dispositif mis en œuvre (y compris en terme de stratégie) et le risque à couvrir.

entre les dépenses de maintenance non programmées et les dépenses totales programmées du marché de maintenance » est **en constante augmentation du fait du vieillissement de la flotte d'avions : 35 % de ces dépenses sur l'ensemble de la flotte sont non programmées** (prévision actualisée en 2013 et prévision pour 2014), alors que les taux les plus élevés étaient jusqu'à présent uniquement observés sur les Canadair et les Tracker. La passation du nouveau contrat-cadre devrait permettre la fixation d'une cible à 20 % en 2015.

Le troisième indicateur rend compte de **l'activité de neutralisation des engins d'explosifs par les démineurs de la sécurité civile**. Il mesure le « *taux d'évolution des stocks collectés de munitions anciennes (explosive ordonnance disposal ou EOD)* ». Il s'agit de l'unique indicateur de l'objectif n° 5 « *Réduire les stocks de munitions explosives et chimiques* ».

Cet indicateur passe d'une prévision actualisée de - 2 % en 2013, à une prévision de - 5 % en 2014, avec une cible identique en 2015. Le taux d'évolution des stocks de munition peut toutefois fortement varier en fonction des conditions météorologiques et de la disponibilité des terrains de destruction militaires.

Enfin, le **quatrième indicateur** est l'indicateur de l'objectif n° 8 « *Obtenir une capacité opérationnelle maximale des moyens nationaux* ». Il s'agit d'un indicateur composite agrégeant cinq sous-indicateurs et permettant de **mesurer les capacités opérationnelles de chaque catégorie d'acteurs de la sécurité civile** : flotte d'avions, flotte d'hélicoptères, UIISC, centres de déminage et ESOL.

Cet indicateur est **en progression**. Après avoir été de 13,3/20 en réalisation en 2012, il s'établit à 14/20 en prévision actualisée pour 2013 (avec une prévision de 15/20 pour 2014). Une amélioration est surtout attendue dans le domaine du déminage et du soutien opérationnel et logistique.

Votre rapporteur spécial évoquera enfin le nouvel indicateur destiné à rendre compte de l'évolution du budget de fonctionnement de l'ENSOSP. Il s'agit de calculer le « *coût de la journée stagiaire officier de sapeur-pompier à l'ENSOSP en budget de fonctionnement* ». Le coût souhaité est estimé à 331 euros en 2014, pour une cible à 300 euros en 2015, étant précisé qu'il est de **367 euros** actuellement.

III. LES GRANDS ENJEUX DU PROGRAMME

A. LE DÉPLOIEMENT D'ANTARES

Le projet ANTARES (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours) vise à **une meilleure interopérabilité des systèmes de communication des forces de sécurité** : police, gendarmerie, sécurité civile, services d'aide médicale d'urgence (SAMU). Ces acteurs de la sécurité ont en effet trop longtemps été handicapés par des systèmes ne se « parlant » pas entre eux, ou très mal. Votre commission des finances a d'ailleurs eu l'occasion de déplorer un tel état de fait, issu d'un manque de coordination initiale¹.

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

1. La couverture du territoire à hauteur de 95 %

ANTARES est désormais disponible dans tous les départements métropolitains. **La couverture du territoire national avoisine les 95 %**. Ce taux global recouvre cependant certaines disparités entre les départements et leurs services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Pour 2013, la prévision actualisée concernant le taux d'adhésion des SDIS à ANTARES est conforme à la prévision, soit 75 %. La prévision pour 2014 se situe à 81,5 %, avec une cible de 90 % en 2015.

S'il n'existe pas de départements non couverts dans leur totalité, il demeure toutefois, selon les éléments portés à la connaissance de votre rapporteur spécial par la DGSCGC, **des zones où la couverture n'est pas satisfaisante, voire inexistante**.

Malgré le contexte budgétaire actuel, la DGSCGC a pour objectif prioritaire, en dehors du maintien en condition opérationnel du réseau, d'achever le développement d'ANTARES et d'améliorer la qualité de la couverture du territoire. Dans cette optique, il est prévu d'engager **17,75 millions d'euros** de travaux nouveaux entre 2013 et 2015 et **7,1 millions d'euros** à partir de 2016.

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

Votre rapporteur spécial approuve cette priorité et considère que la question des « zones blanches » (c'est-à-dire les zones non couvertes par ANTARES) doit trouver une réponse dans les meilleurs délais. Elle concerne notamment les territoires en zone rurale et présente un lien direct avec, d'une part, l'amélioration de l'efficacité opérationnelle du dispositif et, d'autre part, la sécurité des sapeurs-pompiers.

2. L'investissement de 118,8 millions d'euros

Selon les prévisions de la DGSCGC, ANTARES devrait représenter, d'ici 2018, un coût total d'investissement de **118,8 millions d'euros**.

Pour l'exercice 2014, les crédits d'investissement dédiés à ce projet s'élèveront à 8,4 millions d'euros en AE et **14,4 millions d'euros en CP**.

Le financement de l'investissement lié à Antares s'appuie sur un principe de répartition mettant :

- à la charge de l'Etat, la mise en œuvre et le financement des relais radio constituant toute l'infrastructure du réseau ;

- **à la charge des SDIS**, les postes mobiles équipant les véhicules et les postes fixes des casernes, ainsi que l'adaptation technique des dispositifs radio équipant les centres de traitement de l'alerte (CTA) et le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS).

Dans ce cadre, le coût de déploiement pour chaque SDIS est très **variable** d'un département à l'autre en raison de l'ancienneté des installations techniques, des solutions techniques retenues, ainsi que du nombre de véhicules de secours devant être équipés. A titre d'illustration, le tableau ci-dessous présente pour cinq SDIS, représentatifs par leur taille de la diversité de ces services, le coût de mise en œuvre et de raccordement.

Le coût pour les SDIS de l'investissement dans ANTARES (évaluation en 2012)

(en euros)

Département	Part de l'Etat	Mise à niveau de l'infrastructure CTA-CODIS	Achats des terminaux	Nombre de terminaux	Coût total pour le SDIS
Rhône	888 284	267 000	5 000 000	1948	5 267 000
Calvados	170 736	Pas de mise à jour	1 400 00	659	1 400 000
Vosges	165 784	269 000	1 850 000	741	2 119 000
Jura	469 742	634 000	1 770 000	578	2 404 000
Cantal	330 749	1 100 000	1 100 000	339	2 200 000

Source : d'après DGSCGC

Il ressort de ces quelques exemples représentatifs un coût d'investissement situé dans **une fourchette allant d'un peu plus d'un million d'euros à un peu plus de cinq millions d'euros** pour chaque SDIS.

3. L'extinction du fond d'aide à l'investissement (FAI) des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

Instauré par l'article 129 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003, le fond d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS est destiné à **soutenir les SDIS dans leurs efforts d'investissement en équipements et en matériels**. Il convient de souligner que, depuis 2007, une fraction de ce fond concourt spécifiquement au financement du programme ANTARES¹.

Ce fonds figure dans les dépenses d'intervention de **l'action n° 3 « Soutien aux acteurs de la sécurité civile »** du présent programme.

En 2012, votre commission avait relevé **la « fonte »** des crédits du FAI : seuls 3,9 millions d'euros étant inscrit en CP et aucun crédit n'étant prévu en AE².

Pour rappel, les montants inscrits dans les précédentes lois de finances ont été les suivants.

L'évolution de la dotation du FAI

(en millions d'euros)

Exercice	AE	CP
2003	45,00	45,00
2004	54,00	45,00
2005	61,45	65,00
2006	67,00	64,85
2007	37,50	37,50
2008	27,65	27,65
2009	23,37	23,37
2010	21,36	21,36
2011	21,36	21,36
2012	18,36	18,36
2013	0,00	3,9

Source : DGSCGC

¹ En application de la circulaire du 5 février 2007.

² Cf. rapport spécial n° 148 (2012-2013) – Tome III – annexe 28, de votre rapporteur spécial, alors Dominique de Legge.

Pour 2014, la tendance observée en 2013 se confirme. Comme l'année dernière, aucun crédit en AE n'est budgété et les CP ne représentent que **2,8 millions d'euros**. Le FAI n'interviendra ainsi plus qu'en soutien des opérations déjà engagées mais non encore achevées. Aucune opération nouvelle d'investissement des SDIS ne bénéficiera de subvention au titre de ce fond.

Votre rapporteur spécial regrette l'extinction programmée du FAI. Cette disparition ne doit pas signifier un désengagement de l'Etat dans le domaine du soutien des départements dans le cadre de la politique de sécurité civile.

4. Le coût de fonctionnement de 55 millions par an

Au-delà de l'effort d'investissement initial, ANTARES entraîne un coût de fonctionnement non négligeable : **55 millions d'euros** par an.

L'arrêté du 10 mai 2011 portant répartition des contributions financières des services utilisateurs de l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT)¹, pris pour l'application de l'article 14 du décret modifié n° 2006-106 du 3 février 2006 relatif à l'interopérabilité des réseaux, prévoit **la répartition des contributions** à hauteur des deux tiers pour les services de sécurité intérieure et d'un tiers pour les services de sécurité civile et les SAMU.

La contribution des services de sécurité civile et des SAMU se monte à **18,3 millions d'euros** en 2013. Elle est répartie de la manière suivante :

- **12 millions d'euros à la charge de l'ensemble des SDIS** et du bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM) au prorata de leur population au regard de la dotation globale de fonctionnement (DGF), l'Etat prenant à sa charge la part des SDIS non encore raccordés ;

- 0,6 million d'euros pour les SAMU ;

- 0,9 million d'euros par an pour la BS-PP ;

- 5,8 millions d'euros pour la DGSCGC, à ce montant s'ajoutant la part prise en charge par l'Etat pour les SDIS non encore raccordés, soit 3,8 millions d'euros en 2012 et 2,7 millions d'euros en 2013.

¹ L'INPT assure la maintenance et le fonctionnement du réseau ANTARES.

Concernant la quote-part à la charge des SDIS, il convient de signaler certaines difficultés de recouvrement : 3,8 millions d'euros restaient à recouvrer à la fin de l'année 2012, ce montant étant désormais de **4,4 millions d'euros** selon le responsable du programme¹. Michel Papaud a indiqué à votre rapporteur spécial que la DGSCGC travaille à ce recouvrement en entretenant un dialogue constant avec les SDIS. Ces retards de paiement illustrent toutefois la réticence de certains SDIS, et *in fine* des départements, à régler la facture du fonctionnement d'un système perçu comme ayant été imposé *de facto* par l'Etat.

5. L'adaptation du système à la flotte aérienne

Dans son rapport précité, votre rapporteur spécial, alors Dominique de Legge, relevait un bilan contrasté s'agissant du déploiement d'ANTARES. En particulier, il soulignait que « *l'adaptation de ce système à la flotte aérienne de la sécurité civile pose problème. ANTARES s'est révélé impossible à intégrer en l'état actuel aux appareils. Une solution d'attente a été mise en place en ayant recours à des postes portatifs, mais ce dispositif très précaire ne peut être que temporaire* ».

Une étude est en cours, en lien avec la direction générale de l'armement (DGA) et la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) du ministère de l'intérieur, afin de définir une solution technique à cette impasse. L'intégration d'ANTARES paraît toutefois en meilleure voie dans le cas des hélicoptères (les deux premiers kits ont été montés sur des EC 145) que dans celui des avions.

Votre rapporteur spécial sera attentif en 2014 aux progrès attendus sur ce dossier.

B. LE RENOUVELLEMENT AJOURNÉ DE LA COMPOSANTE « TRACKER » DE LA FLOTTE AÉRIENNE ?

1. Le cycle de vie des appareils

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

Pourtant, la question de **l'avenir de cette flotte aérienne** se pose. A la demande de Claude Guéant, alors ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités locales et de l'immigration, un groupe de travail a été constitué en septembre 2011 afin de préciser les besoins, de cerner les enjeux

¹ Audition du 29 octobre 2013.

et d'envisager les scénarios possibles de renouvellement de cette flotte. Les conclusions de ce groupe de travail¹ ont permis de formaliser une urgence dont la DGSCGC était d'ailleurs consciente depuis plusieurs années. Elles ont en effet souligné que *« c'est pour [les Tracker] que se pose prioritairement la question du renouvellement (...). Le calendrier de retrait de service des Tracker S2F s'échelonne entre 2016 et 2020 et dépend, en partie, de l'activité opérationnelle des prochaines saisons (...) »*. Un calendrier des besoins de renouvellement accompagne ce diagnostic liminaire.

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

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

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

2. L'expérimentation de l'Air Tractor à l'origine d'un changement de stratégie ?

Afin de dégager une solution de remplacement de la flotte de Tracker, un appareil a été privilégié dans la réflexion : **l'Air Tractor**. La capacité d'emport de cet appareil est comparable à celle du Tracker, mais sa vitesse est plus faible. Une période de tests s'est déroulée durant les mois de juillet et août 2013 (pour un coût de 1,1 million d'euros). Les conclusions de cette évaluation ne sont pas encore définitivement connues. Il apparaît cependant d'ores et déjà que, si cet appareil est très fiable et dispose d'un excellent dispositif de largage, ses autres performances semblent s'avérer décevantes que ce soit en vitesse ou en ce qui concerne le pilotage de l'avion (très délicat par vent fort et notamment par vent de travers au décollage ainsi qu'à l'atterrissage).

¹ Rapport du préfet de région Christian Lavernée sur « L'avenir de la flotte aérienne de la sécurité civile » (mars 2012).

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, Michel Papaud a indiqué envisager un changement de stratégie étant donné ces premiers éléments de conclusion. Il s'agirait de **différer le renouvellement de la flotte de Tracker d'une dizaine d'années grâce à des mesures actives de gestion de ce parc** : le constructeur du Tracker aurait estimé cette hypothèse techniquement possible.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur ce changement inattendu de diagnostic concernant la « limite de vie » du Tracker. Il insiste sur l'impérieuse nécessité de garantir aux pilotes (qui risquent leur vie dans la lutte contre les feux de forêt) le plus haut niveau de sécurité possible des appareils. Il rappelle enfin, pour mémoire, que le coût d'acquisition d'une flotille d'Air Tractor avait été estimé par le groupe de travail précité dans une fourchette de 60 millions d'euros à 80 millions d'euros.

3. La prise en compte des évolutions technologiques : les drones

Le renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile doit également prendre en compte les évolutions technologiques les plus récentes. En particulier, le particularisme français axé autour du « **guet aérien armé retardant** » (GAAR) pour l'attaque des feux naissants pourrait à terme être revisité par l'apport des drones.

Ces appareils autorisent en effet le survol de **zones hostiles ou difficiles d'accès**.

Le rapport précité sur « *L'avenir de la flotte aérienne de la sécurité civile* » souligne toutefois que « *trois obstacles devront être levés avant une introduction de ce moyen, qui paraît relever du moyen terme* :

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

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

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

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

Votre rapporteur spécial considère que cette piste de modernisation de la doctrine d'emploi des moyens de la sécurité civile mérite d'être explorée.

C. LE TRANSFERT DE LA BASE AÉRIENNE DE LA SÉCURITÉ CIVILE (BASC)

1. La relocalisation de la BASC de Marignane à Nîmes

Les avions de la sécurité civile, et notamment les bombardiers d'eau, sont installés depuis 1963 à **Marignane**. Cette position géographique est particulièrement bien adaptée à la lutte contre les feux de forêts. Toutefois, l'implantation sur le site aéroportuaire de Marseille-Provence génère une gêne réciproque avec les activités commerciales et les contraintes foncières rendent difficiles tout réaménagement. Par ailleurs, l'emprise actuelle de la base pourrait répondre aux besoins de développement des entreprises aéronautiques (Eurocopter, notamment) installées à proximité.

C'est dans ce contexte que Manuel Valls, ministre de l'intérieur, a annoncé, **le 14 janvier 2013**, le transfert de la base de Marignane à Nîmes pour la saison feux de forêts 2017¹.

La présence sur le **site de l'aéroport de Nîmes-Garons** du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile, l'opportunité de disposer des installations aéronautiques libérées dans un état remarquable à la fin de l'année 2011 par l'Aéronovale et la disponibilité de terrains et de hangars permettront de pouvoir :

- envisager l'acquisition d'un simulateur de vol ;
- rassembler sur un même site l'ensemble des opérations de maintenance ;
- **constituer un pôle aéronautique des moyens nationaux** de la sécurité civile.

2. L'impact financier et organisationnel

Le coût global de la relocalisation de la BASC est estimé à **16,6 millions d'euros** hors dépenses de personnel et à environ **1,6 million d'euros** pour les mesures d'accompagnements des personnels.

Toutefois, cette opération devrait générer **des économies**, notamment sur le montant des investissements qu'il aurait fallu effectuer sur le site de Marignane pour le remettre aux normes techniques et opérationnelles (soit 7,5 millions d'euros).

¹ Le transfert de la BASC sur un autre site d'implantation avait fait l'objet de plusieurs études menées conjointement par le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud et la DGSCGC.

Déterminant pour la réussite de l'opération de transfert, **le volet social** comprendra, outre les aides et les indemnités réglementaires (prime de restructuration, aide à la mobilité du conjoint, indemnité de déménagement), des mesures d'accompagnement individualisées dans le cadre d'une cellule spécifique (recherche de logement, emploi du conjoint, scolarisation des enfants, possibilités de mutations).

3. Le calendrier et les modalités de transfert

Le transfert de la BASC devrait intervenir **entre les « saisons feux » 2016 et 2017**, sans affecter la capacité opérationnelle des services.

Les opérations ont débuté dès 2013 avec la mise en place d'une structure de conduite du projet chargée d'assurer la maîtrise d'ouvrage. Pour 2014, **2,2 millions d'euros en AE** et **1,1 million d'euros en CP** (*cf. supra*) sont prévus afin de permettre le lancement des procédures de marchés et la réalisation des premiers travaux de construction en 2015.

En 2016, les travaux se poursuivront et la réception des premiers bâtiments devrait permettre de débiter la phase de déménagement de la BASC. Les travaux et le déménagement devraient être finalisés en 2017 avec la mise en place opérationnelle de la BASC sur le site de Nîmes.

D. LA MODERNISATION DU SYSTÈME D'ALERTE ET D'INFORMATION DES POPULATIONS (SAIP)

1. La nécessaire mise à niveau du système d'alerte

Le SAIP a été conçu pour répondre à l'objectif fixé par le « *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale* » publié en juin 2008. Ce Livre Blanc soulignait notamment la nécessité pour la France de se doter d'un « *réseau d'alerte performant et résistant* » en remplacement de l'actuel réseau national d'alerte (RNA) **trop vétuste, technologiquement dépassé** et ne répondant plus aux enjeux des bassins de risques actuels.

Dès lors, le SAIP constitue un dispositif de proximité à base de **sirènes mises en réseau**, ces sirènes relevant de l'État, des collectivités territoriales et des entreprises soumises à un plan particulier d'intervention. Outre ces sirènes, il présente deux fonctionnalités supplémentaires : une fonctionnalité permettant la diffusion de **messages sur les téléphones portables** situés dans un périmètre déterminé et une fonctionnalité permettant à un ensemble d'abonnés de **relayer l'alerte** par les différents vecteurs dont ils disposent (notamment les automates d'appel et les panneaux à message variables des opérateurs de transport et des collectivités territoriales).

L'ensemble du système s'articule autour d'un logiciel de pilotage permettant son **déclenchement à différentes échelles** (commune, département, zone ou ensemble du territoire national).

2. Le financement à hauteur de 44,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)

Le projet SAIP nécessite la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs : les préfetures, **les collectivités territoriales, les SDIS** et les entreprises chargées de la fourniture des logiciels et des matériels constituant le nouveau système.

Les acteurs territoriaux (les préfetures, les communes, les SDIS et les exploitants de sites industriels) ont été dès l'origine associés au projet, avec notamment, en 2010, le recensement des moyens d'alerte existants et des besoins à satisfaire. Ce recensement actualisé a permis d'identifier **5 338 sirènes** à raccorder ou à installer sur l'ensemble du territoire métropolitain : 3 252 sirènes de l'Etat (dont 1 363 sirènes du RNA à raccorder et 1 889 nouvelles sirènes à installer), 965 sirènes communales et 1 121 sirènes relevant d'industriels soumis à un plan particulier d'intervention.

Initialement estimé à 78 millions d'euros, le projet est financé, à ce jour, en AE à hauteur de **44,7 millions d'euros**.

Ce financement permettra la réalisation d'une première vague de déploiement concernant **2 830 sirènes pour les sites les plus exposés** (dont 1 293 sirènes de l'Etat à raccorder, 987 nouvelles sirènes à installer pour l'Etat et 550 sirènes communales).

3. Les opérations de déploiement en cours

Durant l'année 2012, les travaux sur le logiciel de déclenchement ont été engagés, ainsi que les visites des sites de sirènes à installer ou à raccorder.

Un premier jalon majeur avait été fixé en avril 2013 avec la livraison prévue du logiciel et des premiers matériels (sirènes, armoires électriques, armoires de commande, boîtiers émission-réception permettant le déclenchement des sirènes à distance). La livraison du logiciel a toutefois été différée à **juillet 2014** à la demande du prestataire.

Concomitamment, les premiers matériels ont été livrés et les installations dans les **deux sites-pilotes retenus (les départements du Rhône et des Bouches-du-Rhône)** ont été réalisées en juillet 2013, permettant les premières installations en septembre 2013.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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