



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission
« SÉCURITÉS »

Programme
« Sécurité civile »

et

Article 62 *ter* rattaché

**Examen par la commission des finances
le mercredi 15 novembre 2017**

Rapporteur spécial :

M. Jean Pierre VOGEL

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
ANALYSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »	
1. Une forte augmentation des crédits en AE, affectée au renouvellement des Tracker.....	7
2. En neutralisant l'impact de l'acquisition des Tracker, le budget est en baisse de 3,8 % en AE et de 6,7 % en CP	9
3. Une poursuite des recrutements de personnel, dédiés au renforcement des équipes de démineurs.....	11
4. Des crédits qui ne représentent qu'une part minoritaire des moyens consacrés à la sécurité civile	12
5. De possibles sous-budgétisations, découlant de la difficile prévision des dépenses dépendant de l'activité opérationnelle	14
LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »	
A. FACE À LA BAISSÉ DES MOYENS DES SDIS, LA NÉCESSITÉ D'UNE DYNAMIQUE DE MUTUALISATION ET D'UN SOUTIEN AUX INVESTISSEMENTS STRUCTURANTS DES SDIS.....	17
1. Une stagnation du budget des SDIS, malgré une croissance continue de l'activité opérationnelle	17
2. La nécessité d'une réelle dynamique de mutualisation	18
3. Une dotation aux investissements structurants des SDIS très largement insuffisante.....	21
B. LE DÉFI DU VIEILLISSEMENT DE LA FLOTTE D'AVIONS BOMBARDIERS D'EAU.....	22
1. Le renouvellement des Tracker par des Dash 8 : une solution satisfaisante.....	22
2. Une disponibilité insuffisante soulevant la question de la modernisation du reste de la flotte.....	23
C. UNE GESTION TOUJOURS HASARDEUSE DES GRANDS PROJETS D'INVESTISSEMENT	24
1. Une poursuite du déploiement du SAIP, un projet coûteux dont l'impact apparaît, en l'état, toujours très limité	24
2. La poursuite du déploiement d'Antarès	26
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	29
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	31
• ARTICLE 62 ter (Article L. 122 -4 -3 du code de la voirie routière) Exemption des véhicules d'intérêt général prioritaires en opération des frais de péage autoroutier.....	31

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. En 2018, le budget du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités » sera doté de 855,4 millions d'euros en AE et 533,9 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 385,7 millions d'euros en AE et de 26,2 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. À périmètre constant, les crédits de paiement (CP) et les autorisations d'engagement (AE) demandés sont en hausse de respectivement 5,36 % et 82,34 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2017.

2. La principale évolution du budget 2018 porte sur le projet 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 %). Ce renouvellement représentera en 2018, 404,1 millions d'euros en AE 61,4 millions d'euros en CP. Le calendrier de cette acquisition est imposé en raison de l'atteinte prochaine de la limite de durée de vie autorisée.

3. Si on neutralise l'impact de l'acquisition des avions dans les budgets 2017 et 2018, le budget hors titre 2 du programme « Sécurité civile » est stable en AE (+ 0,3 %) et en baisse en CP (- 5%) et le budget total est en baisse de 3,8 % en AE et de 6,7 % en CP.

4. En 2018, les crédits du programme « Sécurité civile » ne représentent que 54 % des crédits de l'État dédiés à cette politique publique. Surtout, le budget des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) s'élève à 4,44 milliards d'euros pour l'année 2016, soit dix fois les crédits du programme « Sécurité civile ».

5. Les dépenses découlant de l'activité opérationnelle sont, par nature, très difficiles à prévoir et peuvent subir d'une année à l'autre des fluctuations très importantes sous l'influence d'événements exceptionnels. Ces dernières font toutefois l'objet d'une sous-évaluation chronique, qui devrait se poursuivre en 2018.

6. Les SDIS ont réalisé, en 2016, près de 4,542 millions d'interventions, soit une croissance de 2 %, alors même que leur budget a baissé de 1,27 % en valeur la même année.

7. Cette baisse des dépenses des SDIS doit être compensée par la multiplication de mesures visant à parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses des SDIS, qui passe par une plus grande mutualisation entre ces derniers et les services départementaux, et par une diminution du nombre de plate-formes d'appels d'urgence.

8. Alors qu'elle s'élevait en 2017 à 25 millions d'euros, seuls 10 millions d'euros en AE et en CP sont prévus pour 2018 au titre de la dotation aux investissements des SDIS, soit une baisse de 60 %. Ce montant est insuffisant assurer un financement satisfaisant du projet de système d'information unifié des SDIS et de la sécurité civile (SGA-SGO), pourtant considéré comme stratégique par le ministère de l'intérieur.

9. 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. À la suite des recommandations formulées par votre rapporteur spécial, son volet « mobile » fait l'objet actuellement d'une évaluation par l'inspection générale de l'administration, qui doit se prononcer sur les améliorations possibles et les technologies alternatives pouvant être mises en œuvre

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, 82 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

ANALYSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

1. Une forte augmentation des crédits en AE, affectée au renouvellement des Tracker

En 2018, le budget du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités », qui finance la direction générale de la sécurité civile, sera doté de 855,4 millions d'euros en AE et 533,9 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 385,7 millions d'euros en AE et de 26,2 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

À périmètre constant, les crédits de paiement (CP) et les autorisations d'engagement (AE) demandés sont **en hausse de respectivement 5,36 % et 82,34 %** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2017.

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

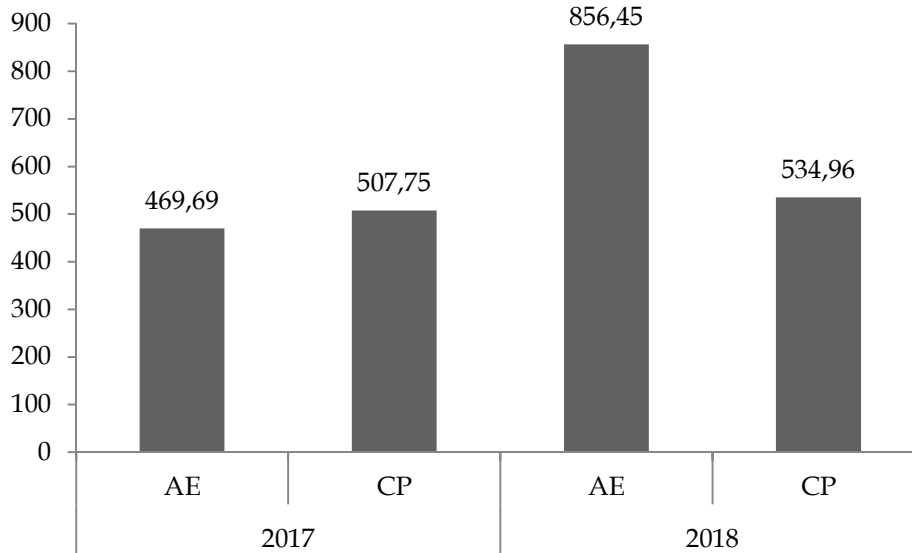
(en millions d'euros)

Action	2017		2018		Évolution	
	LFI		PLF (périmètre LFI 2017)			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
11 - Prévention et gestion de crises	33,33	36,60	32,31	36,03	- 3,06 %	-1,56 %
12 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	258,97	294,65	666,66	340,45	157,43 %	15,54 %
13 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile	167,90	168,05	145,84	147,64	- 13,14 %	- 12,15 %
14 - Fonctionnement, soutien et logistique	9,50	8,45	11,64	10,84	22,53 %	28,28 %
Total	469,69	507,75	856,45	534,96	82,34 %	5,36 %

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 des transferts sortants, dont l'ensemble représente 1,052 million en AE comme en CP. Le principal transfert, de 881 845 euros en AE et en CP, est effectué au titre du remboursement des sapeurs-pompiers de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) mis à disposition par la Ville de Paris, pour assurer la sécurité des bâtiments du ministère de l'intérieur, au profit du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

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

(en millions d'euros)

Action	2017		2017		Evolution	
	LFI		PLF		AE	CP
	AE	CP	AE	CP		
11 - Prévention et gestion de crises	33,33	36,6	32,31	36,03	- 3,06 %	- 1,56 %
12 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	258,97	294,65	666,66	340,45	157,43 %	15,54 %
13 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile	167,9	168,05	144,96	146,76	- 13,66 %	- 12,67 %
14 - Fonctionnement, soutien et logistique	9,5	8,45	11,47	10,67	20,74 %	26,27 %
Total	469,7	507,75	855,4	533,91	82,12 %	5,15 %

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

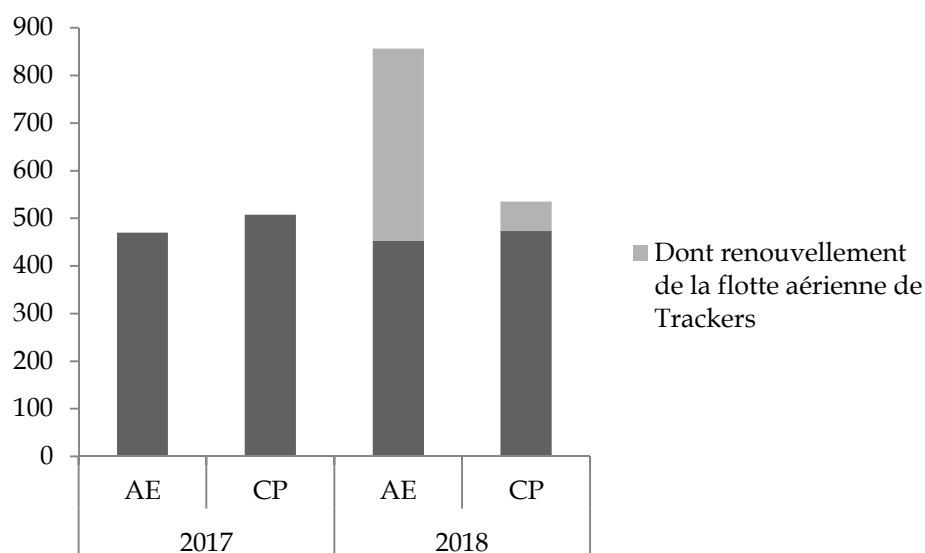
La principale évolution du budget de 2018 porte sur le projet de remplacement de la flotte de Tracker par des avions multi-rôles, qui explique la forte augmentation des AE de l'action 12 « Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux » (+ 157,43 %). Ce renouvellement représentera en 2018, 404,1 millions d'euros en AE 61,4 millions d'euros en CP. Le calendrier de cette acquisition est imposé en raison de l'atteinte prochaine de la limite de durée de vie autorisée.

2. En neutralisant l'impact de l'acquisition des Tracker, le budget est en baisse de 3,8 % en AE et de 6,7 % en CP

Si on neutralise l'impact de l'acquisition des avions dans les budgets 2017 et 2018, le budget hors titre 2 du programme « Sécurité civile » est stable en AE (+ 0,3 %) et en baisse en CP (- 5 %) et le budget total est en baisse de 3,8 % en AE et de 6,7 % en CP.

**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 (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 3 millions d'AE et 5,8 millions de 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, qui fait de la modernisation de l'alerte aux populations une priorité de l'action gouvernementale. À ce titre, le programme sera doté de 5,2 millions d'euros de CP auxquels s'ajoute les coûts de maintien en condition opérationnelle pour la partie déjà déployée ;

- 41,5 millions d'euros d'AE et 68,3 millions d'euros de CP seront consacrés au maintien en condition opérationnelle des aéronefs de la sécurité civile (flotte d'avions et flotte d'hélicoptères), contre 48,6 millions d'euros d'AE et 68 millions d'euros de CP en 2017, tenant ainsi compte de l'augmentation de l'activité opérationnelle constatée en 2016 et 2017 ;

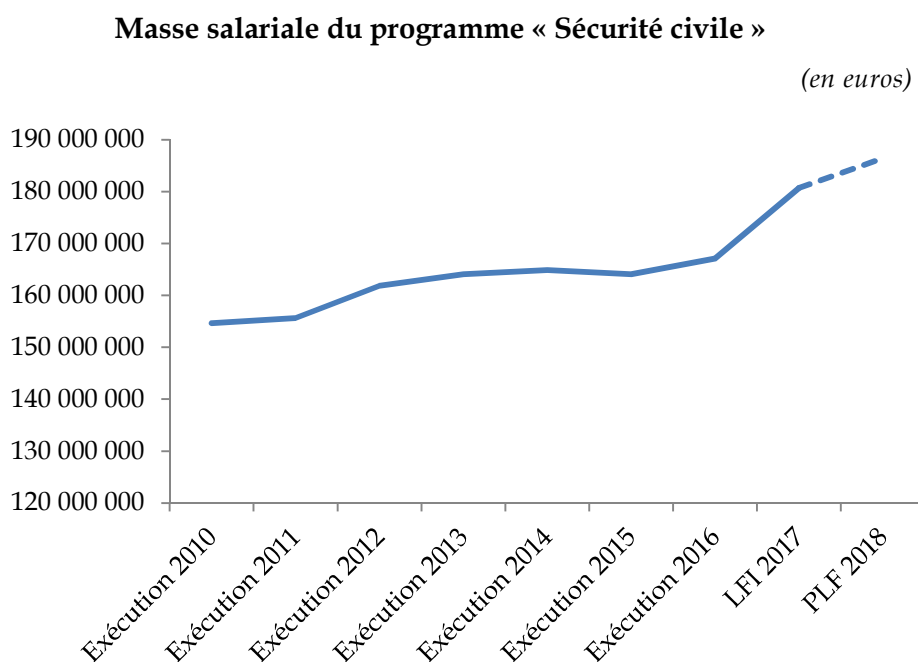
- 10,5 millions d'euros d'AE et 11,2 millions d'euros de CP seront consacrés à la rénovation de l'avionique des hélicoptères EC 145 et des Beechcraft, à la poursuite du programme d'équipement de la flotte d'avion

de radios compatibles avec le système Antarès et à l'équipement des Beechcraft en moyens de vidéo-surveillance (optronique).

Concernant les subventions, la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS, créée par amendement au projet de loi de finances pour 2017, est dotée de 10 millions d'AE et 10 millions d'euros de CP.

3. Une poursuite des recrutements de personnel, dédiés au renforcement des équipes de démineurs

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.



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

Les recrutements autorisés pour 2018 sont de + 35 ETP soit 31 démineurs et 4 personnels techniques. Ils traduisent le renforcement sécuritaire du programme dans le prolongement des renforts liés au Pacte de sécurité opérés depuis 2015. Les dépenses de personnel atteindront, en 2018, 186,42 millions d'euros et représenteront, comme en 2017, 34 % de l'ensemble des dépenses du programme « Sécurité civile »

**Dépenses de personnel du programme
« Sécurité civile »**

(en millions d'euros)

	2017	2018
Rémunérations d'activité	106 919 303	109 642 258
Cotisations et contributions sociales	73 515 988	76 495 672
<i>dont CAS Pensions</i>	52 314 919	54 084 065
Prestations sociales	281 892	287 852
Total hors CAS pensions	128 402 264	132 341 717
Total T2	180 717 183	186 425 782

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

Si ces recrutements apparaissent nécessaires dans le contexte sécuritaire actuel, il convient de réaffirmer la nécessité de garantir l'adéquation entre les effectifs de la direction générale de la sécurité civile et le périmètre de ses missions.

En effet, des inquiétudes ont été exprimées lors des auditions concernant un phénomène de « **paupérisation** » de l'**administration centrale**, qui ne parviendrait plus à assumer l'ensemble de ses missions., notamment dans son rôle de « tête de réseau » des SDIS.

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

En 2018, les crédits du programme « Sécurité civile » ne représentent que 54 % des crédits de l'Etat dédiés à cette politique publique.

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

Programmes concourant à la politique transversale « Sécurité civile »

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	LFI 2017		PLF 2018		Variation 2017-2018	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture	44 173 421	46 178 758	43 901 307	46 469 251	- 0,62 %	0,63 %
205 - Affaires maritimes	28 950 000	25 970 000	29 880 000	29 885 000	3,21 %	15,08 %
181 - Prévention des risques	155 566 172	144 984 674	157 072 347	146 842 347	0,97 %	1,28 %
204 - Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	340 000	340 000	338 000	338 000	- 0,59 %	- 0,59 %
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	0,00 %	0,00 %
159 - Expertise, information géographique et météorologique	168 646 978	168 646 978	172 660 000	172 660 000	2,38 %	2,38 %
161 - Sécurité civile	469 691 460	507 745 608	855 394 454	533 903 128	82,12 %	5,15 %
Total	920 038 001	946 535 988	1 313 986 369	984 837 987	42,82 %	4,05 %

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

Surtout, le budget des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) s'élève à 4,44 milliards d'euros pour l'année 2016, soit dix fois les crédits du programme 161 « Sécurité civile ».

Les contributions des départements représentent 57 % de ce montant, contre 43 % pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

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 %

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

5. De possibles sous-budgétisations, découlant de la difficile prévision des dépenses dépendant de l'activité opérationnelle

Les dépenses découlant de l'activité opérationnelle sont, par nature, très difficiles à prévoir et peuvent subir d'une année à l'autre des fluctuations très importantes sous l'influence d'événements exceptionnels.

Certaines lignes budgétaires peuvent ainsi évoluer de manière très dynamique sous l'effet de l'activité opérationnelle, notamment celles relatives aux colonnes de renfort et à la gestion de crise, qui permettent, dans les premières heures ou les premiers jours d'une catastrophe, d'apporter une réponse rapide de l'État, en attendant que les aides structurantes des différents ministères soient débloquées par le système interministériel. Il en va également ainsi des dépenses de carburant (des véhicules aériens et terrestres) ou de retardant.

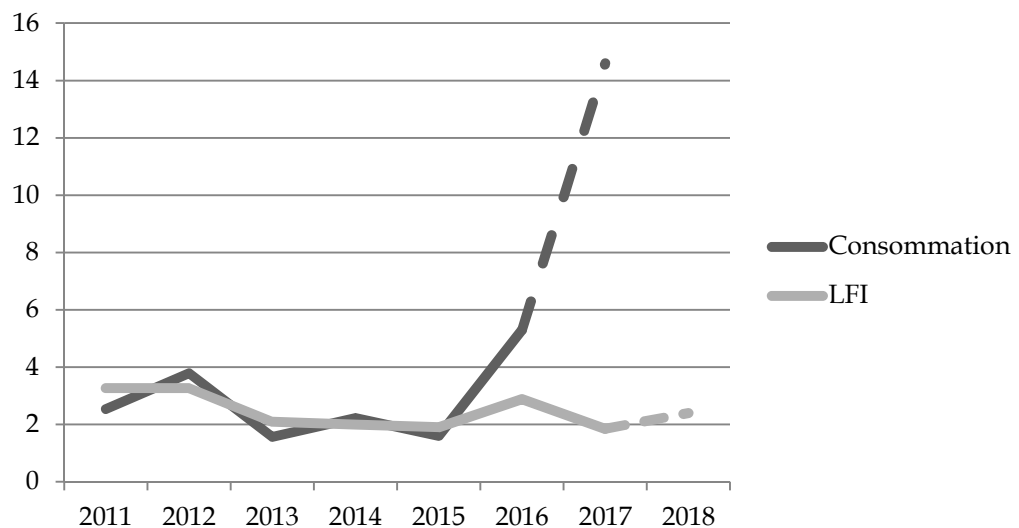
La dotation des crédits des colonnes de renfort, inscrite pour 2018 à 2,4 millions d'euros, correspond à l'inversion de tendance constatée en 2016 et 2017. Après plusieurs années de baisse, les crédits consommés au titre des colonnes de renfort progressent de nouveau.

Néanmoins le caractère imprévisible de ces dépenses subsiste.

Ainsi, les crédits consommés en 2017 pour les colonnes de renfort s'élèvent à 3,8 millions d'euros au 25 septembre et les crédits nécessaires pour cette année sont estimés à 14,6 millions d'euros en raison de l'intensité de la saison des feux et de l'exceptionnelle saison cyclonique, ce qui témoigne des difficultés à établir une prévision fiable dans un calendrier compatible avec celui du projet de loi de finances.

Colonnes de renfort

(en millions d'euros)

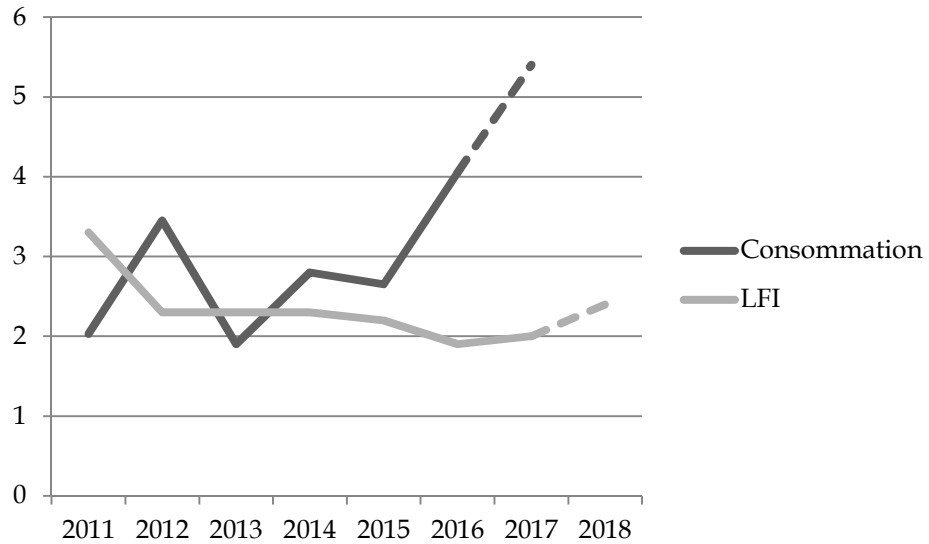


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

S'agissant des acquisitions de produits retardants, les modalités prévues par le marché actuel, qui ne fixe pas de minima pour les achats, permettent d'assurer un suivi plus fin des achats et de les ajuster au mieux au contexte opérationnel. C'est le danger d'incendies de forêts qui conditionne principalement la consommation des retardants : comme c'est le cas en 2017, les interventions d'avions bombardiers d'eau sont alors plus nombreuses. **Ainsi les commandes passées dépassent 5,4 millions d'euros au 25 septembre alors que 2 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale.** Par ailleurs, le retour d'expérience des dernières années confirme que l'activité opérationnelle minimale ne permet pas de descendre en dessous d'une consommation de 2,4 millions d'euros annuelle. Le Gouvernement a fait le choix de prévoir une dépense n'exédant pas ce plancher.

Acquisitions de produits retardant

(en millions d'euros)



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

Ainsi, les deux principales dépenses de fonctionnement directement tributaires de l'activité opérationnelle ont été manifestement sous-évaluées ces dernières années.

Aussi, il apparaît souhaitable que le niveau des dotations au titre des dépenses variant fortement en fonction de l'activité opérationnelle soit déterminé sur la base de la consommation moyenne constatée au cours des cinq années précédentes. Cette évolution apparaît d'autant plus justifiée que les sur-consommations passées entraînent des reports de charge sur les années suivantes (ainsi, en 2016, 2,80 millions d'euros ont été reportés sur 2017 au titre des colonnes de renfort).

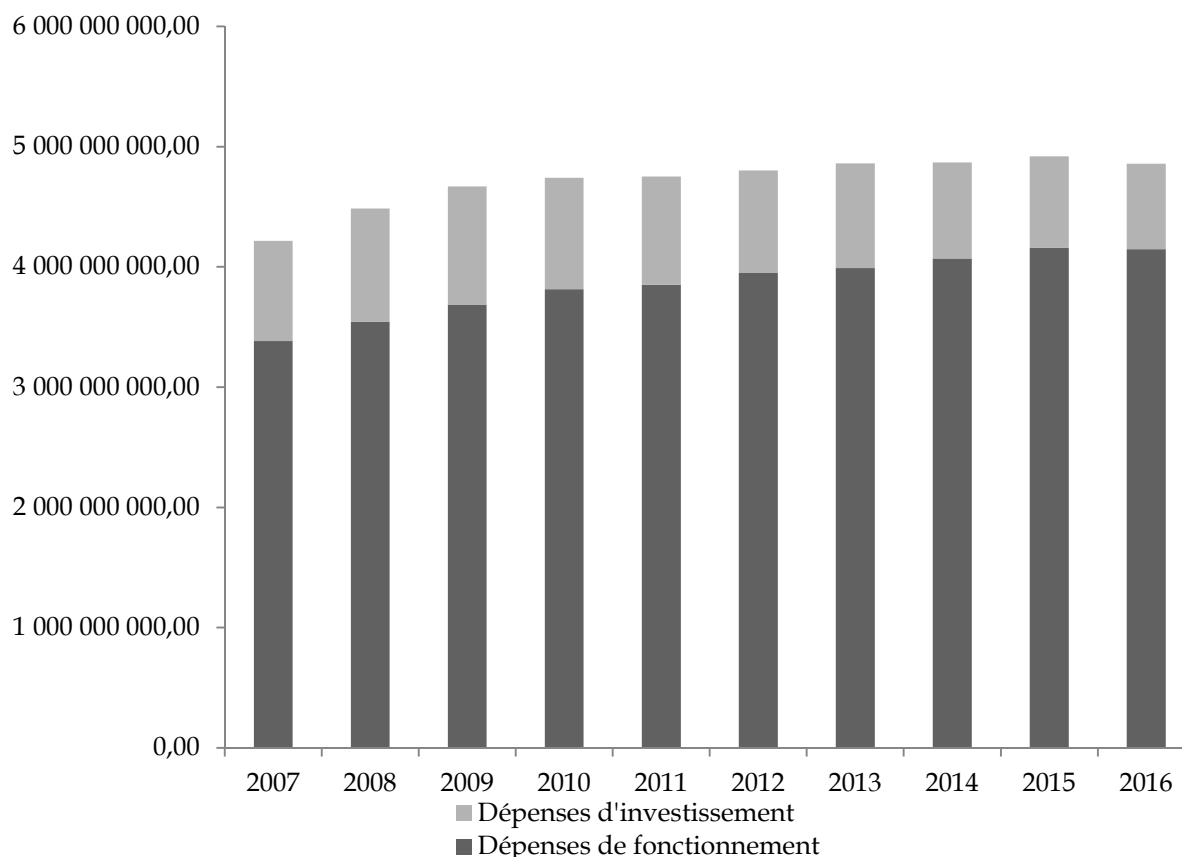
LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

A. FACE À LA BAISSÉ DES MOYENS DES SDIS, 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 2016, près de 4,542 millions d'interventions, soit une croissance de 2 % liée aux augmentations des accidents de circulation (+ 3 %), des secours à victimes et de l'assistance aux personnes (+3 %), tempérées par la diminution des incendies (- 5 %). S'agissant des effectifs sapeurs-pompiers, ils approchent les 246 800, dont 193 800 (79 %) sapeurs-pompiers volontaires (SPV), 40 600 (16 %) sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et 12 300 militaires.

En tout état de cause, les budgets des SDIS sont désormais stabilisés depuis six années, puisque la progression de leurs dépenses totales, de 0,2 % en 2011, se situe en 2012 à 1,1 % hors inflation, et en 2013, à 1,2 % également hors inflation, soit une hausse très modérée. Ils ont atteint 4,85 millions d'euros en 2016. En 2014, les budgets des SDIS ont progressé par rapport à 2013 de 1,3 % en valeur brute, et de 0,8 % en tenant compte de l'inflation. En 2015, les budgets des SDIS progressent par rapport à 2014 de 1,1 % en valeur brute, et de 1,1 % en tenant compte de l'inflation nulle. **Pour 2016 on observe la première baisse des budgets des SDIS à - 1,27 % en valeur et - 1,47 % en volume.**

Dépenses des SDIS depuis 2007*(en euros)*

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

Les budgets de fonctionnement diminuent légèrement (- 0,31 %) alors que les budgets d'investissement sont plus lourdement impactés :

2. La nécessité d'une réelle dynamique de mutualisation

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, le développement des mesures de mutualisation des achats, ainsi que de mutualisation des fonctions supports avec les services des conseils départementaux ou d'autres services publics.

Des moyens juridiques existent, qui restent toutefois encore très largement inexploités.

Les moyens juridiques permettant la mutualisation entre les SDIS et les services départementaux

Plusieurs dispositions législatives et réglementaires permettent la mutualisation des moyens non seulement entre les SDIS, mais également entre les SDIS et le conseil départemental et les autres collectivités locales et leurs établissements publics.

L'article L.1424-1 du Code général des collectivités territoriales permet à un SDIS de passer, non seulement avec le conseil départemental mais également avec les autres collectivités locales, et leurs établissements publics, des conventions ayant trait à la gestion non opérationnelle du SDIS.

L'article L.5111-1 du code général des collectivités territoriales a facilité les mutualisations, en permettant aux SDIS et aux conseils départementaux de procéder par convention à une mutualisation de certains services fonctionnels à vocation administrative ou technique. Cet article dispose que, sous certaines conditions, les conventions de prestations de services conclues ne sont pas soumises au code des marchés publics.

La loi n°811-2004 du 13 août 2004 de modernisation de sécurité civile a créé au CGCT les articles L.1424 -51 et suivants qui ouvrent aux SDIS la possibilité de créer un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours (EPIDIS). Certaines compétences sont attribuées aux EPIDIS (article L.1424-52) afin de favoriser leur action et de parvenir à une mutualisation des coûts, telles que l'acquisition, la location et la gestion d'équipements et matériels, la constitution d'un groupement de commandes avec les SDIS constitutifs afin de coordonner et grouper les achats, la formation des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires en liaison avec les organismes compétents en la matière, l'information et la sensibilisation du public aux risques, et la réalisation d'études et de recherches.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Ainsi, par exemple, la création de l'EPIDIS nécessite un consensus entre les SDIS qui le constituent, d'une part sur le choix des compétences et attributions et, d'autre part, sur la constitution de l'équipe de direction de l'établissement.

Au final, plus de dix ans après le vote de la loi de 2004 qui a créé les EPIDIS, le recours à cette formule est quasi-inexistant. Le projet porté par les SDIS du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, qui était identifié comme le plus porteur, un accord de partenariat ayant été signé le 15 juin 2006 entre ces deux SDIS afin de définir les instruments utiles à la création éventuelle d'un EPIDIS, n'a finalement pas abouti.

Aussi, **dans l'attente de la mise en place de telles structures, des pistes de mutualisation plus flexibles doivent impérativement être recherchées.** La mission d'appui à l'équipement des SDIS, mise en place au SAELSI (service achat équipements logistique de la sécurité intérieure) depuis le 1^{er} septembre 2015, chargée de mettre à disposition des outils et méthodes conduisant à l'harmonisation technique des matériels (publication de clausiers-types, par exemple), constitue à cet égard un exemple probant.

Une autre possibilité serait de mener une politique ambitieuse de **réduction du nombre de centres de traitement des appels d'urgence (CTA).**

Comme l'a récemment rappelé le colonel Éric Faure, président de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, à l'occasion du 124^e congrès national des sapeurs-pompiers, la modernisation des SDIS passe « *la généralisation de plateformes uniques de réception des appels d'urgence, avec comme seul numéro le 112, en lieu et place du 15, du 17 et du 18* »¹.

Si les obstacles techniques et culturels à une telle évolution ne doivent pas être négligés, de nombreux pays se sont déjà engagés dans cette voie avec succès. À titre d'illustration, la Finlande a réussi à mener entre 2009 et 2015 une réforme ambitieuse de son organisation qui a permis de réduire le nombre de centres d'appels de 15 à 6 et de faire du 112 le numéro de téléphone unique en cas d'urgence².

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

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

	Nombre de numéros d'urgence	Nombre de centres d'appels	Nombre de centres d'appels pour un million d'habitants
France	11	450	7,7
Finlande	1	6	1,1

Source : commission des finances du Sénat

D'après les informations transmises par la DGSCGC, « *un groupe interministériel travaille actuellement sur l'interopérabilité des systèmes d'informations nouvelles générations de la police nationale, de la gendarmerie nationale, du SAMU et du système unifié des services d'incendie et de secours* ».

Par ailleurs, des plates-formes communes de traitement des appels entre SDIS et SAMU ont été récemment mises en œuvre en Haute-Marne et dans l'Hérault, portant leur nombre total à une vingtaine.

Il conviendra toutefois d'être particulièrement vigilant quant aux montages financiers permettant ces mutualisation, et notamment **à ce que les regroupements de plates-formes n'aboutissent pas à des transferts de**

¹ Discours du président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, Éric Faure, 14 octobre 2017.

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

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

charges pour les SDIS, comme c'est le cas en matière de transport sanitaire¹. A cet égard, la mutualisation entre le SAMU et le SDIS ayant eu lieu dans le Maine-et-Loire a connu un coup d'arrêt en raison des déversements et du surcroît de traitement d'appel qu'elle engendrait pour le SDIS.

Là encore, une rationalisation plus ambitieuse impliquera nécessairement un **traitement interministériel de ce dossier** et **une forte volonté politique**.

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

Pour enrayer les effets de la baisse chronique des investissements des SDIS (cf. *supra*), une dotation destinée à appuyer les équipements structurants des services d'incendie et de secours a été créée par l'article 17 de la loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires.

Cette dotation doit permettre d'obtenir un « effet de levier », en cofinçant avec les SDIS et les collectivités territoriales, des projets structurants, d'intérêt national, impulsés par l'État et piloté au niveau national.

Alors qu'elle s'élevait en 2017 à 25 millions d'euros, seuls 10 millions d'euros en AE et en CP (dont 1 million d'euros de dépenses de fonctionnement affectées à la DGSCGC) sont prévus pour 2018, soit une baisse de 60 %. Cette baisse est en contradiction avec l'objectif de rationalisation des SDIS. Cette dotation sera très majoritairement consacrée au financement du projet de système d'information unifié des SDIS et de la sécurité civile (SGA-SGO), projet considéré comme stratégique par le ministère de l'intérieur, l'ADF et les représentants des sapeurs-pompiers.

Ce montant est unanimement considéré comme largement insuffisant pour permettre le financement satisfaisant de ce projet. 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**.

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

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

Les services d'incendie et de secours sont actuellement équipés de façon indépendante de systèmes informatiques destinés à la réception des appels et à la gestion des opérations. Le coût d'acquisition et de maintenance de ces dispositifs notamment pour les collectivités locales a avoisiné 600 millions d'euros au cours des dix dernières années pour des matériels qui, aujourd'hui, sont parfois proches de l'obsolescence.

Le gouvernement a donc décidé de favoriser, pour tout le territoire, le développement d'un système unifié et interopérable avec ceux des autres acteurs publics ou privés du secours et de la sécurité.

Afin d'assurer avec la plus grande efficacité la réalisation de ce projet, le gouvernement a décidé en avril 2017, à l'issue de l'étude de faisabilité réalisée, de la constitution d'une équipe de préfiguration, placée sous l'autorité du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Le coût global de ce projet sur la période de 2017 à 2027 est évalué à 180 millions d'euros. Il bénéficiera d'une **participation de l'État d'un montant total de 36,6 M€ sur la même période, assurée en début de programme à hauteur de 5 à 7 M€ par an au moyen de la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours.**

Le déploiement du futur système d'information, après une phase de conception de 2017 à 2019, est envisagé de manière progressive de 2020 à 2024, en cohérence avec la fin des amortissements financiers des systèmes actuellement en service au sein des SIS et de leurs obsolescences effectives.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

B. LE DÉFI DU VIEILLISSEMENT DE LA FLOTTE D'AVIONS BOMBARDIERS D'EAU

1. Le renouvellement des Tracker par des Dash 8 : une solution satisfaisante

Le renouvellement de la flotte de Tracker était devenu indispensable, en raison de son vieillissement, qui avait atteint 60 ans et de l'atteinte prochaine du potentiel de vol maximal (25 000 heures). A cet effet, le marché d'acquisition d'un avion multi-rôles s'inscrivant dans le contexte du retrait du service des avions Tracker avait été lancé dès 2016. Le ministre de l'intérieur a confirmé en juillet 2017 que ces derniers seraient remplacés par six bombardiers d'eau multi-rôle de type Dash 8¹, sans que ce choix ne soit formalisé juridiquement.

¹ Annonce de Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, 25 juillet 2017.

**Echéancier prévisionnel d'acquisition d'avion multirôle
en remplacement des Tracker**

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	TOTAL
Commande		6								6
Livraison			1	1	1	1	1	1		6
AE	-	404,1	0	0	0	0	0	0	-	404,1
CP	-	61,4	74,2	69,8	46,8	53,7	64,8	33,4	-	404,1

Note : cette programmation pluriannuelle reste à ce stade indicative car subordonnée à l'issue de l'appel d'offre dont le lauréat n'est pas à ce jour connu.

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

Si ces avions présentent l'inconvénient d'être particulièrement coûteux, leur caractère multi-rôle plaiderait 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 (4 h 30) permettront d'atteindre la quasi-totalité de la zone méditerranée pendant la saison des feux.

2. Une disponibilité insuffisante soulevant la question de la modernisation du reste de la flotte

La flotte aérienne de la sécurité civile est composée de **23 bombardiers d'eau. Outre les 9 Tracker, et les 2 Dash d'ores et déjà en service, elle est composée de 12 Canadair, dont l'âge moyen dépasse les 20 ans.**

La maintenance de ces avions, qui 41,5 millions d'euros d'AE et 68,3 millions d'euros de CP pour 2018, entraîne d'importantes immobilisations nuisant à l'efficacité du dispositif de lutte contre les feux de forêts.

Selon l'indicateur de performance 2.2 du programme, le taux de disponibilité opérationnelle des avions de la sécurité civile devait atteindre 94 % en 2017. Toutefois, ce taux ne prend en compte que les indisponibilités liées à des défaillances du titulaire du marché de maintien en condition opérationnelle. Dans les faits, cette disponibilité serait bien moindre. A cet égard, le syndicat national du personnel navigant de l'aéronautique civile, qui regroupe les pilotes de la sécurité civile, a indiqué que **l'indisponibilité s'élevait à 25 % pendant la saison des feux 2017, en raison, notamment, d'un manque de pièces détachées.**

Ces indisponibilités posent la question du renouvellement ou de la modernisation de la flotte de Canadair, aujourd'hui trop vulnérables. À cet égard, une rénovation de ces appareils permettrait de traiter les obsolescences entraînant ces indisponibilités chroniques¹. Elle reposerait toutefois sur un effort budgétaire qui n'est, pour l'heure, pas prévu par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

C. UNE GESTION TOUJOURS HASARDEUSE DES GRANDS PROJETS D'INVESTISSEMENT

1. Une poursuite du déploiement du SAIP, un projet coûteux dont l'impact apparaît, en l'état, toujours très limité

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 une application smartphone lancée en 2016 ainsi que 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 ».

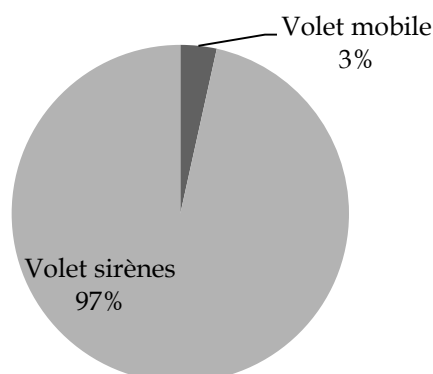
Le budget 2018 est marqué par la poursuite du déploiement du SAIP, dont les choix stratégiques, fortement contestables, ne sont toujours pas remis en cause.

Ainsi, comme le soulignait votre rapporteur spécial dans son rapport d'information², le volet « sirènes » concentre près de 80 % des crédits prévus sur un financement de 44,7 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 bénéficie 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 Avis d'Éric Ciotti sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235).

² 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.

Répartition des crédits du SAIP



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

Calendrier d'exécution des crédits 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	1,0	6,6	4,2	7,0	4,7	8,7	8,7	5,0	6,1	8,1	5,0	4,2	5,2		6,0	44,7	40,9
Déploiement SAIP mobile	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,3	1,0	1,1		0,2			1,6	1,6
Total	5,1	1,0	6,6	4,2	7,0	4,7	8,7	8,7	5,5	6,4	9,1	6,1	4,2	5,4	0,0	6,0	46,2	42,5

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.

Après un an de fonctionnement et à la suite des recommandations formulées par votre rapporteur spécial¹, ce dispositif fait l'objet actuellement d'une évaluation par l'inspection générale de l'administration qui doit se prononcer sur les améliorations possibles et

¹ Ibid.

les technologies alternatives pouvant être mises en œuvre (réseaux sociaux, application dédiée, envoi de SMS géolocalisés...).

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.

2. La poursuite du déploiement d'Antarès

Antarès, qui est le réseau numérique national des services de secours, est désormais dans sa phase de généralisation sur l'ensemble du territoire, ce qui passe par :

- l'optimisation de la couverture en métropole (diminution des zones blanches restantes et limiter leur impact opérationnel au meilleur coût) ;

- l'extension de la couverture aux départements d'outre-mer (adossée au réseau QUARTZ de la gendarmerie).

A cet effet, 7 millions d'euros sont prévus en AE et 8,8 millions d'euros en CP.

Calendrier d'exécution des crédits d'Antarès

(en millions d'euros)

2017		2018		Cumul post-2018		Total	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
14,2	14,3	7	8,8	29,4	40,6	50,6	63,7

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

D'ici fin 2017, 90 % des SDIS devraient avoir effectué leur migration vers Antarès, ce qui constitue une évolution satisfaisante. Toutefois, la situation ne semble pas avoir beaucoup évolué depuis 2016¹, et de nombreux SDIS continuent à estimer que le service est inférieur à celui escompté, pour un coût pourtant élevé, s'agissant notamment du transfert de données, qui est toujours impossible.

Au-delà de son fonctionnement, c'est également l'avenir du réseau qui suscite des inquiétudes. Alors que la situation financière des départements est particulièrement fragile, un investissement important est nécessaire pour prévenir son obsolescence et permettre d'amortir les investissements initiaux.

¹ Rapport d'information n° 365 (2015-2016) de M. Jean Pierre Vogel, fait au nom de la commission des finances : Réseau radio numérique des services de secours (ANTARES)- 3 février 2016.

Les récentes déclaration du président de la République, sur son remplacement prochain par un nouveau réseau radio, sont également de nature à susciter des doutes sur la durée de vie d'Antarès¹. En effet, cette annonce n'est assortie d'aucune indication sur le délai de remplacement d'Antarès ni sur son financement.

¹ *Discours du Président de la République aux forces de sécurité intérieure du 19 octobre 2017 :*
« Les policiers, les gendarmes et les sapeurs-pompiers utilisent aujourd'hui des équipements radio qui ont été conçus en 2G, ce qui n'est pas totalement au goût de l'innovation du jour et qui ne permettent pas, par exemple, la transmission d'importantes quantités de données ou d'images en temps réel depuis le terrain. Aussi un des grands projets régaliens sera le réseau radio du futur à haut débit commun à la police, la gendarmerie et la sécurité civile qui devra bénéficier d'un haut niveau de résilience en cas de crise et des meilleures technologies numériques disponibles. Ce sera un grand projet industriel français et européen dont le déploiement doit se faire le plus rapidement possible et fait aussi l'objet d'un engagement clair en termes financiers dans le cadre du grand plan d'investissement. »

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement visant à **modifier la répartition des crédits du programme 161 « Sécurité civile » entre dépenses de titre 2 et dépenses hors titre 2 à hauteur de 449 350 euros hors CAS « Pensions »**

Ces crédits correspondent au paiement en 2018 des indemnités de services en campagne (ISC) allouées aux personnels des formations militaires de la sécurité civile (FORMISC) au titre de leur mobilisation dans le cadre de la saison cyclonique exceptionnelle qu'a connu la France en 2017.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 62 ter

(Article L. 122 -4 -3 du code de la voirie routière)

Exemption des véhicules d'intérêt général prioritaires en opération des frais de péage autoroutier

Commentaire : le présent article exempte les véhicules prioritaires d'intérêt général en intervention (véhicules des SDIS, du SAMU, de police et de gendarmerie nationales) des frais de péage auxquels ils sont aujourd'hui soumis lorsqu'ils empruntent les réseaux d'autoroute concédés pour se rendre sur leur lieu d'intervention.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales, « *les interventions effectuées par les services d'incendie et de secours sur le réseau routier et autoroutier concédé, y compris sur les parties annexes et les installations annexes, font l'objet d'une prise en charge par les sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers ou autoroutiers* ».

Ainsi, les interventions effectuées par les véhicules des SDIS sont soumis au droit commun lorsqu'ils empruntent le réseau autoroutier concédé pour se rendre sur un lieu d'intervention qui n'est pas situé sur ce réseau. Ils peuvent, à cet égard, être soumis à des frais de péage autoroutier¹. Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, depuis 1994, tous les véhicules du SDIS s'acquittent des droits de péage autoroutier, tant dans leurs déplacements fonctionnels que dans leurs déplacements opérationnels. Les frais de péages ne sont remboursés par la concession autoroutière propriétaire de l'autoroute que dans les cas où les interventions sont pratiquées sur celle-ci.

Les autres véhicules prioritaires d'intérêt général en intervention devant emprunter le réseau autoroutier (police nationale, gendarmerie nationale, SAMU) pour se rendre sur leur lieu d'intervention peuvent également être soumis à ces péages.

¹ Article L. 122-4 du code de la voirie routière.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative d'Éric Ciotti et plusieurs de ses collègues, avec un avis de sagesse du Gouvernement, prévoit la création d'un article L. 122-4-3 dans le code de la voirie routière disposant que « *les véhicules d'intérêt général prioritaires ne sont pas assujettis au péage [autoroutier].* »

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le présent article a pour effet d'imposer à tous les concessionnaires autoroutiers la gratuité pour l'ensemble des déplacements opérationnels des véhicules des SDIS, de police, de gendarmerie et du SAMU et sur l'intégralité des autoroutes du territoire français, que ces déplacements soient directement liés à une opération de secours (déplacement sur le lieu d'une intervention, évacuation de victimes...) ou indirects (colonnes de renforts en cas de feux de forêts, ou d'importantes inondations...) mais rendues nécessaires par une telle opération.

Sur le fond, il apparaît justifié que les véhicules effectuant des tâches d'intérêt général soient systématiquement exonérés de frais de péage autoroutier, tant sur le plan des principes qu'au plan financier. Ainsi, pour la seule police nationale¹, 6,54 millions d'euros sont prévus en CP au titre des dépenses de péage pour 2018.

Par ailleurs, la rédaction de l'article, qui applique cette gratuité aux seuls « véhicules prioritaires d'intérêt général en intervention » est suffisamment précise pour être pleinement opérante. Il est, en outre, prévu qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de ces nouvelles conditions.

Proposition du rapporteur spécial : le rapporteur spécial vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Les documents budgétaires ne permettent pas d'isoler cette dépense pour la gendarmerie nationale et la sécurité civile.