

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,

TOME XIV

SÉCURITÉ CIVILE

Par Mme Catherine TROENDLÉ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François BonhoMme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION.....	7
I. LA SÉCURITÉ CIVILE PARENT PAUVRE DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ	9
A. LA STAGNATION DES MOYENS DE LA SÉCURITÉ CIVLE	9
1. <i>Des crédits en baisse</i>	<i>9</i>
2. <i>Des emplois sans perspective d'évolution</i>	<i>11</i>
3. <i>Une variation de périmètre significative : l'élargissement du programme 216 « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » au détriment du programme « Sécurité civile »...12</i>	<i>12</i>
B. DES EFFORTS MOINDRES QUE POUR LES AUTRES PROGRAMMES DE LA MISSION « SÉCURITÉS ».....	15
II. DES BESOINS NON PRIS EN COMPTE PAR LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ CIVILE	16
A. DES SDIS PEU SOUTENUS DANS LA DÉFENSE DE LEUR MODÈLE ET DE LEURS MOYENS	16
1. <i>Des craintes renouvelées sur l'avenir du volontariat</i>	<i>16</i>
2. <i>Des investissements toujours en souffrance.....</i>	<i>19</i>
3. <i>Le Service national universel : prévenir tout transfert de charges de l'État vers les SDIS...21</i>	<i>21</i>
4. <i>Les plateformes communes d'appel comme révélateur du problème fondamental de la définition des missions des SDIS</i>	<i>22</i>
B. L'AVENIR INCERTAIN DES MOYENS AÉRIENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	24
1. <i>Le risque d'un creux dans le cycle de remplacement des Trackers par les nouveaux Dash...24</i>	<i>24</i>
2. <i>Le renouvellement des Canadair de la sécurité civile : des modalités restant à définir.....25</i>	<i>25</i>
C. LE BESOIN DE CHOIX FORTS POUR RENFORCER DURABLEMENT LE BUDGET DE L'ENSOSP.....	26
1. <i>Une école d'excellence d'ores et déjà au centre des enjeux européens et internationaux</i>	<i>26</i>
2. <i>Un financement à pérenniser à l'occasion du nouveau contrat d'établissement</i>	<i>27</i>
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE	31

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur, le jeudi 14 novembre 2019¹, la commission des lois, réunie le mercredi 20 novembre 2019, sous la **présidence de Philippe Bas**, président, a examiné, sur le **rapport pour avis de Catherine Troendlé**², les crédits du programme « *Sécurité civile* » de la mission « *Sécurités* » inscrits au **projet de loi de finances pour 2020**.

Le rapporteur pour avis a considéré que le budget de la sécurité civile était devenu le parent pauvre du budget de la sécurité civile : les crédits stagnent et les emplois sont sans perspective d'évolution à moyen terme alors que les crédits du programme « *Sécurité civile* » représentent à peine 2,5 % des crédits alloués à la mission « *Sécurités* ».

Face à ce budget décevant, les attentes et les besoins de la sécurité civile sont, eux, bien présents.

Le rapporteur pour avis a rappelé que, pour l'heure, aucune solution n'était mise en œuvre pour contrer les effets possibles sur le volontariat français de la décision « Matzak » de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Les investissements des SDIS sont toujours en souffrance et ne sont quasiment plus soutenus par l'État. Encore au stade de la préfiguration, la montée en puissance du service national universel qui associe les SDIS fait craindre un nouveau transfert de charge de l'État vers les collectivités.

Le développement des plateformes d'appel communes aux SDIS et SAMU rend nécessaire d'engager une réflexion de fond sur le champ d'action des SDIS afin qu'ils cessent d'être le palliatif universel au recul des autres services publics, celui de la santé en tête.

Concernant les moyens aériens de la sécurité civile, la perte et l'indisponibilité de certains Tracker fait craindre une rupture capacitaire, malgré leur renouvellement progressif par de nouveaux appareils Dash. De plus, aucune solution ferme n'est aujourd'hui arrêtée pour le remplacement des Canadair de la sécurité civile alors qu'il doit intervenir d'ici cinq ans.

Enfin, l'École nationale des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) connaît des problèmes récurrents de financement. Le renouvellement prochain de son contrat d'établissement est l'occasion de pérenniser son financement mais nécessite que ses financeurs prennent leurs responsabilités, l'État en tête.

Au bénéfice de ces observations et sur la proposition de son rapporteur, la commission des lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « *Sécurité civile* » de la mission « *Sécurités* » inscrits au projet de loi de finances pour 2020.

¹ Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/lois.html#toc7>

² Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

Madame, Monsieur,

Cette année encore, la sécurité civile est le parent pauvre du budget consacré à la sécurité. Les crédits stagnent et les emplois sont sans perspective d'évolution à moyen terme. Le transfert de crédits alloués aux grands projets informatiques de la sécurité civile risque de faire perdre en visibilité quant aux moyens qui leurs seront réellement affectés à l'avenir et fait craindre qu'ils ne soient relégués au rang de variables d'ajustement budgétaire au sein de leur nouveau programme.

L'absence de réel effort au sein de ce projet de loi de finances pour 2020 est d'autant moins compréhensible que le budget de la sécurité civile représente à peine 2,5 % des crédits alloués à la mission « sécurités ». Face à ce budget décevant, les attentes et les besoins de la sécurité civile sont, eux, bien présents.

Plus d'un an et demi après la décision « Matzak » rendue par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui reconnaissait la qualité de travailleur à un sapeur-pompier volontaire belge, l'ombre mortifère de cette jurisprudence plane toujours sur le volontariat français.

Les investissements des SDIS sont toujours en souffrance. Ils ne sont quasiment plus soutenus par l'État qui ne réattribue plus à la sécurité civile les économies qu'elle lui a pourtant fait réaliser en 2016 avec le passage à la nouvelle prime de fidélisation et de reconnaissance à destination des sapeurs-pompiers volontaires.

Des SDIS ont été associés à la phase de préfiguration du service national universel (SNU). Certes, nous attendons du SNU qu'il soit un tremplin pour le volontariat, mais le flou demeure toujours sur les modalités de participation des SDIS. Il fait craindre que la montée en puissance du SNU ne cache un nouveau transfert de charge de l'État vers les collectivités territoriales.

Le développement des plateformes d'appel communes que votre commission appelle de ses vœux depuis trois ans permettra une meilleure synergie dans les interventions des SDIS et des SAMU mais soulèvera de manière encore plus visible le problème de « *brouillage des compétences*

respectives du 15 et du 18 »¹ déjà identifié. Il est plus que jamais nécessaire d'engager une réflexion de fond sur le domaine de compétence des SDIS afin qu'ils cessent d'être le palliatif universel au recul des autres services publics, celui de la santé en tête.

Concernant les moyens aériens de la sécurité civile, le marché conclu pour l'acquisition de 6 appareils Dash est en cours d'exécution et a permis la livraison d'un appareil. La disponibilité des Tracker amenés à être progressivement remplacés par les Dash est toutefois bouleversée. La flotte a connu la perte d'un avion cet été et une partie des appareils est actuellement indisponible pour raisons techniques laissant craindre une rupture capacitaire. De plus, aucune solution ferme n'est aujourd'hui arrêtée pour le remplacement des Canadair de la sécurité civile alors qu'il doit intervenir d'ici cinq ans.

Enfin, l'École nationale des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOP) connaît des problèmes récurrents de financement et devra, cette année encore, puiser dans son fonds de roulement pour assurer l'équilibre de son budget pour 2020. Le renouvellement du contrat d'établissement qui règle le financement est l'opportunité d'offrir à l'ENSOSP les ressources pérennes à la hauteur de ses missions et de l'excellence avec laquelle elle les remplit. Les acteurs qui concourent à son financement doivent maintenant prendre leurs responsabilités, l'État en tête.

¹ *Rapport d'information n° 24 (2016-2017) de M. Pierre-Yves Collombat et Mme Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des lois, déposé le 12 octobre 2016, Secours à personne : propositions pour une réforme en souffrance, page 14. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-024-notice.html>*

I. LA SÉCURITÉ CIVILE PARENT PAUVRE DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ

Le programme 161 « *Sécurité civile* » est l'un des quatre programmes de la mission *Sécurités* qui « *concourt à la stratégie du ministère de l'intérieur visant à protéger et secourir les Français sur l'ensemble du territoire* »¹. Cette mission comprend également les programmes *Police nationale*, *Gendarmerie nationale* et *Sécurité et éducation routières*.

L'État est « *garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national* ». à ce titre, il « *en définit la doctrine [...] coordonne ses moyens [...] évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations* »². Le ministère de l'intérieur est son bras armé.

Piloté par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), le programme « *Sécurité civile* » finance les moyens nationaux de la sécurité civile, qu'il s'agisse des outils d'intervention opérationnels mis en œuvre au quotidien pour le secours à personne, les opérations de déminage ou déclenchés en cas de catastrophes majeures, qu'elles soient naturelles comme les feux de forêt, les inondations, les tempêtes ou les séismes, ou technologiques avec les risques NRBC-E (nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif).

A. LA STAGNATION DES MOYENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

1. Des crédits en baisse

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit **une baisse de 3 %, des crédits de paiement (CP) alloués au programme *Sécurité civile*** : ceux-ci s'élèvent à 519,47 millions d'euros, contre 532,12 millions d'euros en 2019.

La baisse des CP s'explique principalement par les **variations de périmètre** du programme 161 au profit du programme 216 « *conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » suite à la mutualisation de diverses tâches à l'échelle du ministère de l'intérieur (voir *infra*). **Une fois neutralisés les effets de périmètre, les CP du programme 161 sont en légère baisse, de 0,5 % sur un an.**

Les autorisations d'engagement (AE) bénéficient d'une augmentation de 8 % : leur montant est de 492,82 millions d'euros pour 2020, contre 457,77 millions d'euros en 2019. Cette augmentation s'explique principalement par l'augmentation significative des dépenses de fonctionnement liées à la maintenance des aéronefs (action 12) passant de

¹ Article 1^{er} de la loi du 13 août 2014 relative à la modernisation de la sécurité civile.

² Article L. 112-2 du code de la sécurité intérieure.

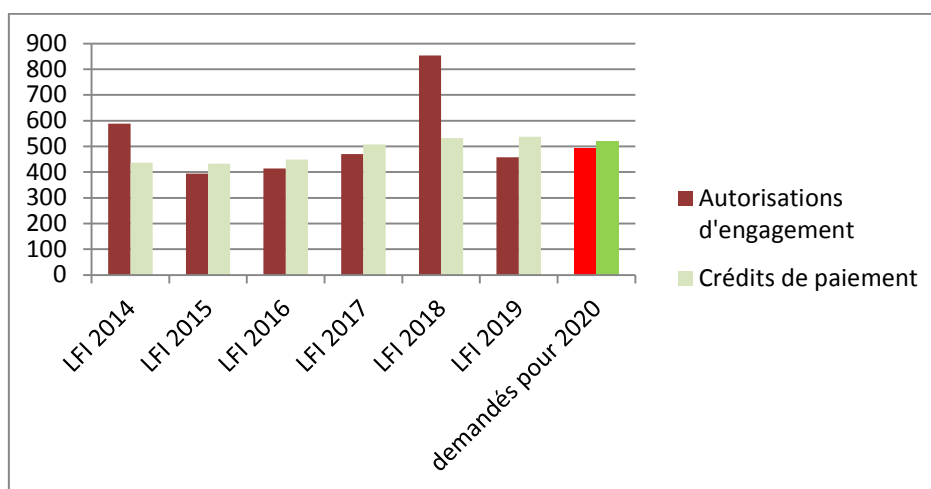
40,65 millions d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2019 à 102,50 millions d'euros demandés pour 2020.

Évolution des crédits de la sécurité civile sur deux ans
(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI 2019	Demandées pour 2020	Évolution (en %)	Ouverts en LFI 2019	Demandés pour 2020	Évolution (en %)
11	Prévention et gestion des crises	53 649 074	29 211 542	-46 %	35 449 074	29 872 057	-16 %
12	Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	240 508 142	322 414 393	+34 %	338 926 680	348 408 663	+3 %
13	Soutien aux acteurs de la sécurité civile	151 210 440	131 527 405	-13 %	149 939 009	131 527 405	-12 %
14	Fonctionnement, soutien et logistique	12 407 953	9 665 649	-22 %	12 807 953	9 665 649	-25 %
TOTAL		457 775 609	492 818 989	+8 %	537 122 716	519 473 774	-3 %

Ces crédits ont été marginalement modifiés lors d'une seconde délibération à l'Assemblée nationale, le 15 novembre 2019. 2,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été affectés au bénéfice du programme « Sécurité civile ».

Évolution des crédits de la mission « Sécurité civile » sur six ans
(en millions d'euros)



Source : commission des lois

2. Des emplois sans perspective d'évolution

Les effectifs évoluent légèrement à la baisse **puisque 5 équivalents temps plein travaillé (ETPT) sont supprimés cette année, le plafond des autorisations d'emploi passant de 2 484 à 2 479 ETPT**. Cette diminution est la conséquence de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2019. En outre, l'élargissement du programme 216 a conduit au transfert sortant d'un ETPT prévu au 1^{er} janvier 2020.

Toutefois, **le schéma d'emplois du programme prévoit une augmentation de 12 ETP** correspondant aux recrutements autorisés l'an prochain en conséquence du renouvellement de la flotte aérienne amorcé en 2018. **Les augmentations successives du plafond d'emplois devraient s'interrompre au-delà de 2020, puisqu'aucune création d'emplois n'est envisagée par la DGSCGC en 2021 et 2022.**

Cette situation fait suite à une augmentation nette de 10 équivalents temps plein (ETP) au sein du schéma d'emplois de la sécurité civile pour 2019¹, dont 6 correspondaient à des personnels des moyens aériens et 4 à des postes de démineurs, venant en complément des 31 postes de démineurs créés en 2018.

Au total, les **dépenses de personnel** s'élèvent, selon le projet de loi de finances pour 2020, à **186 millions d'euros**, contre 183 millions d'euros en 2019, soit une légère augmentation de 1,6 %.

Le plafond d'emplois du programme « Sécurité civile » pour 2020

2 479 ETPT, soit - 5 ETPT par rapport à 2019² :

- 131 personnels administratifs (- 3) ;
- 477 personnels techniques (+ 33) ;
- 1 415 militaires (hors gendarmes) (- 8) ;
- 70 ouvriers d'État (- 15) ;
- 81 hauts fonctionnaires, ou personnels des corps de conception et de direction, et corps de commandement (police nationale) (- 7) ;
- 305 personnels de corps d'encadrement et d'application (- 5).

Source : projet annuel de performances Sécurités 2020

¹ L'impact de la création des nouveaux ETP est détaillé dans le projet annuel de performances 2019 de la mission « Sécurités », tableau Évolution des emplois, page 169.

² Les totaux et variations tiennent compte des effets de mesures de transferts et de périmètre, des effets de corrections techniques et de l'impact du schéma d'emploi pour 2020.

3. Une variation de périmètre significative : l'élargissement du programme 216 « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » au détriment du programme « Sécurité civile »

Le programme 216 « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » porte « les fonctions de pilotage du ministère de l'intérieur au travers des activités d'état-major, d'expertise, de conseil et de contrôle qu'il assure. Il veille à la cohérence du soutien apporté par les fonctions support à dimension transversale exercées par le secrétariat général, assurant une gestion mutualisée de différentes prestations au profit des directions et services de l'ensemble du ministère. Enfin, il regroupe l'ensemble des crédits relatifs aux affaires juridiques et contentieuses du ministère et, ceux du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) »¹.

Son champ évolue nettement pour l'exercice 2020, avec le rattachement du nouveau service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI) ainsi que de la direction du numérique DNUM. Ces rattachements ont pour effet **de transférer au sein du programme 216 des crédits habituellement ouverts au titre du programme « Sécurité civile »**. C'est notamment le cas de grands projets informatiques tels que le système d'alerte et d'information aux populations (SAIP) et le projet ANTARES (voir *infra*). Ce transfert a pour conséquence une baisse des crédits de 14 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP pour l'exercice 2020 (voir tableau *infra*).

Détail des transferts vers le programme 216 pour 2020

(en euros)

Transferts	Titre 2	Hors Titre 2		Total	
		AE	CP	AE	CP
Couverture des frais de restauration des 23 pompiers mis à disposition (Beauvau et Levallois)		-47 000	-47 000	-47 000	-47 000
Création du SAILMI - remboursement de la mise à disposition	-13 200	-148 000	-148 000	-161 200	-161 200
Création du SAILMI	-63 550			-63 550	-63 550
Création de la DNUM		-13 719 968	-14 694 468	-13 719 968	-14 694 468
Ensemble des transferts	-76 750	-13 914 968	-14 889 468	-13 991 718	-14 966 218

Source : réponses au questionnaire budgétaire

¹ Extrait de la Présentation stratégique du projet annuel de performance 2020 du programme 216.

- L'absorption des « grands projets informatiques » de la sécurité civile

Ainsi, le projet SAIP demeure porté par la sécurité civile uniquement en ce qui concerne son volet « infrastructure » (sirènes), alors que le volet numérique est transféré à la DNUM et au programme 216. Créée au 1^{er} janvier 2020, la direction du numérique du ministère de l'intérieur (DNUM) « a [...] vocation à insuffler la transformation numérique dans l'ensemble des politiques publiques portées par le ministère de l'intérieur, en étant force de proposition pour les métiers et en organisant le processus d'innovation, au service des usagers »¹.

Le SAIP

Le Système d'alerte et d'information aux populations (SAIP) remplace depuis 2015 l'ancien réseau national d'alerte (RNA) datant des années 1930. Initié en 2009 par le ministère de l'intérieur, ce système vise à permettre aux acteurs de la gestion de crise de lancer l'alerte par une unique opération au moyen de différents vecteurs (sirènes et téléphonie mobile notamment) dans une zone géographique donnée.

Ce projet, qui s'appuie sur l'utilisation du réseau Antarès, repose sur une logique de bassins de risques (1 743 bassins ont été identifiés). Il prévoit, d'une part, la mise en réseau des sirènes de l'État, des collectivités locales et des entreprises soumises à PPI (plan particulier d'intervention) et, d'autre part, l'utilisation de moyens individuels (SMS, GSM...) ou collectifs (panneaux à messages variables), ainsi que le maintien du partenariat actuel avec les radios et télévisions de service public (Radio France et France Télévisions).

Ne subsistent au sein du programme « Sécurité civile » que 965 033 euros en AE et 600 000 euros en CP, dédiés au « maintien en condition opérationnelle du matériel constituant les moyens d'alerte ainsi que pour faire face aux coûts annexes du déploiement des nouvelles sirènes »².

Dans son rapport de 2017³, notre collègue Jean-Pierre Vogel regrettait la **priorité donnée aux sirènes** au détriment des autres moyens d'alerte, alors même qu'un **retard de 36 mois** avait été pris **dans la livraison du logiciel central de commande de ce dispositif d'alerte**. En conséquence, il préconisait un rééquilibrage des moyens alloués à ce programme au profit notamment de la mise en place d'un dispositif ergonomique d'alerte via des smartphones.

Votre rapporteur regrette ce partage des crédits du SAIP au sein de deux programmes distincts, qui nuit à la visibilité des moyens réellement

¹ *Projet annuel de performance 2020 de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », page 95.*

² *Bleu budgétaire « Sécurité » 2020, page 198.*

³ *Rapport d'information n° 595 sur le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) par M. Jean-Pierre Vogel, déposé le 28 juin 2017. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r16-595/r16-595.html>*

mis à profit au fil des exercices et au suivi de la mise en œuvre de ce dispositif qui a déjà connu du retard¹.

Le constat est identique quant au transfert des crédits destinés à l'Infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) prenant en charge ANTARES, le réseau des services publics concourant aux missions de sécurité civile. Votre rapporteur a régulièrement constaté les retards pris dans la mise en place de ce réseau ainsi que les difficultés techniques rencontrées². Cette année encore, la mise en œuvre semble de nouveau ralentir puisque l'objectif d'un taux de 100 % d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire Acropole-Antarès d'ici 2020 était annoncé à l'occasion du PLF 2019³ alors que cet objectif a été revu à 97 % cette année⁴. Là aussi, **votre rapporteur pour avis regrette le manque de lisibilité induit par le transfert d'ANTARES au sein du programme 216.**

L'INPT et ANTARES

L'INPT est composée de différents réseaux de télécommunications, dont ANTARES qui est le réseau de la sécurité civile. Le programme ANTARES a ainsi pour objectif de fournir les bases d'une modernisation nationale des systèmes d'information des différents services concourant aux missions de sécurité civile. Le réseau mis en place par l'État constitue des « *autoroutes de l'information* » sur la base desquelles pourront se développer différents systèmes d'information : réseau national d'alerte des populations, systèmes d'alerte et de gestion de crise, interfaces SAMU/SDIS.

Ce réseau doit être remplacé d'ici 2024 par le réseau radio du futur (RRF). Il s'agit d'un réseau radio à très haut débit, innovant et évolutif, destiné aux équipes de secours et aux unités de sécurité intérieure (soit 300 000 utilisateurs au moins), dans une perspective interministérielle et d'ouverture aux collectivités territoriales et opérateurs d'importance vitale (OIV).

Sources : Projets annuels de performance « Sécurités » 2019 et « Administration générale et territoriale de l'État » 2020.

Les projets informatiques transférés au sein du programme 216 disposaient d'un poids et d'une visibilité significative au sein du programme « *Sécurité civile* », en lien avec leur caractère stratégique. Il n'est toutefois pas assuré que leur caractère prioritaire sera ressenti par la nouvelle DNUM qui sera en charge d'un grand nombre de projets d'ampleur pour l'ensemble du ministère de l'intérieur. **Votre rapporteur alerte sur la nécessité de ne pas transformer ces projets informatiques en variable d'ajustement budgétaire.**

¹ Voir l'avis budgétaire de votre rapporteur pour la loi de finances 2018, page 16.

² Rapport pour avis PLF 2018, pages 15 et 16.

³ Projet annuel de performance 2019 de la mission « Sécurités », programme « Sécurité civile », page 12.

⁴ Projet annuel de performance 2020 de la mission « Sécurités », page 179.

- *La mutualisation des marchés publics à l'échelle du ministère de l'intérieur*

La création du nouveau service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI) est effective depuis septembre 2019. « Cette transformation de la fonction achat du ministère incarne cinq grands principes : suivi d'une véritable « qualité de service », exemplarité dans ses engagements, mise en place de contrats de service avec les directions et les services bénéficiaires, innovation, travail en mode projet et avec une vision digitale par métier et ouverte au monde des entreprises »¹.

Les économies engendrées par cette mutualisation sont estimées à 66 millions d'euros pour 2020², dont 5,1 pour la part des marchés relevant de la DGSCGC³. Votre rapporteur pour avis soutient cette volonté de mutualisation qui va dans le sens d'une meilleure utilisation des deniers publics. Il constate néanmoins que très peu d'éléments étayent ces perspectives d'économie et espère qu'elles n'ont pas été trop optimistes.

B. DES EFFORTS MOINDRES QUE POUR LES AUTRES PROGRAMMES DE LA MISSION « SÉCURITÉS »

Le budget de la sécurité civile représente une part très faible du total des crédits alloués à la mission « Sécurité » par le PLF 2020 : 2,3 % des AE et 2,5 % des CP. L'absence de réel effort est d'autant moins compréhensible que des augmentations significatives à l'échelle du programme 161 représenteraient un poids marginal à l'échelle de la mission. À titre de comparaison, l'augmentation de 2,79 % des AE du programme « Gendarmerie nationale » correspond à 265 millions d'euros, soit plus de la moitié des AE totales allouées à la sécurité civile par le projet de loi de finances.

Part du programme « Sécurité civile » au sein de la mission « Sécurité »

	AE de la mission "Sécurité"	AE du programme "Sécurité civile"	%	CP de la mission "Sécurité"	CP du programme "sécurité civile"	%
LFI 2019	20 961 488 764	457 775 609	2,2%	20 134 577 245	537 122 716	2,7%
PLF 2020	21 372 387 091	492 818 989	2,3%	20 492 374 242	519 473 774	2,5%

Source : données du projet annuel de performance 2020 de la mission « Sécurité » retraitées par la commission des lois

¹ *Projet annuel de performance 2020 de la mission « administration générale et territoriale de l'État », page 96.*

² *Projet annuel de performance 2020 de la mission « administration générale et territoriale de l'État », page 95.*

³ *Audition de la DGSCGC du 5 novembre 2019.*

Or, comme votre rapporteur le relevait déjà lors de l'exercice précédent, l'ensemble des quatre programmes qui composent la mission *Sécurités : Police nationale, Gendarmerie nationale, Sécurité et éducation routières et Sécurité civile* revêtent tous un caractère particulièrement sensible. À l'exception d'amendements d'appel, il est donc difficilement envisageable d'affaiblir un de ces programmes au profit d'un autre. **La seule solution en réponse à un manque de moyens à l'échelle d'un programme réside dans l'augmentation globale des crédits alloués à la mission « Sécurités ».** Or, la LOLF permet seulement aux parlementaires de moduler la ventilation des crédits budgétaires à l'intérieur d'une même mission¹.

II. DES BESOINS NON PRIS EN COMPTE PAR LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ CIVILE

A. DES SDIS PEU SOUTENUS DANS LA DÉFENSE DE LEUR MODÈLE ET DE LEURS MOYENS

1. Des craintes renouvelées sur l'avenir du volontariat

Plus d'un an et demi après la décision « Matzak » rendue par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) le 21 février 2018 qui reconnaissait la qualité de travailleur à un sapeur-pompier volontaire belge, **aucune solution juridique n'a été mise en œuvre pour contrer l'élargissement de cette jurisprudence aux sapeurs-pompiers volontaires français.** En effet, leur situation est suffisamment proche de celle de leurs homologues belges pour que les considérants de principe dégagés par la CJUE puissent, le cas échéant, leur être appliqués. Le tribunal administratif de Strasbourg s'était d'ailleurs déjà prononcé en ce sens en novembre 2017.

Comme le souligne un récent rapport de la Cour des Comptes « *la reconnaissance du statut de travailleurs, au sens de la norme européenne, des SPV, qui limiterait le nombre total d'heures de travail annuelles à 2 304 heures, remettrait fondamentalement en cause l'organisation et le fonctionnement des SDIS, en réduisant fortement la disponibilité des SPV, dont les vacances seraient alors assimilées à du temps de travail. Or les SDIS peinent à couvrir leurs besoins en SPV, qui sont surtout disponibles la nuit. Ainsi, dans l'Allier, 19 des 61 centres d'incendie et de secours constitués de volontaires étaient déjà en sous-effectifs en 2017* »².

La qualification de certains types de garde en temps de travail conduirait à ce que le temps de garde s'additionne aux heures déjà travaillées par les sapeurs-pompiers volontaires afin de vérifier si, d'une

¹ Article 47 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Cour des Comptes, *Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et de la sécurité civile, Des défis à relever, des perspectives à redéfinir*, mars 2019, page 105.

part, le plafond horaire hebdomadaire fixé par la directive est respecté et, d'autre part, si le temps minimum de repos qu'elle fixe le sont également. La deuxième conséquence pourrait être la nécessité de rémunérer l'ensemble des heures de garde répondant aux critères fixés par la CJUE.

La décision « Matzak » de la CJUE du 21 février 2018

M. Matzak, sapeur-pompier volontaire belge, a déposé un recours contre la ville de Nivelles dans le but de se faire dédommager du non-paiement de ses heures de garde à domicile. Devant se situer à proximité de la caserne et dans un état de disponibilité immédiate, il considère que ces heures de garde sont assimilables à du temps de travail et doivent être rémunérées en conséquence. La Cour du travail de Bruxelles a sursis à statuer afin de poser plusieurs questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Ces questions ont notamment pour objet de savoir si l'activité de sapeur-pompier volontaire entre dans le champ des exceptions prévues par la directive 2003/88/CE¹ et si, *in fine*, cette directive fait obstacle à ce que le temps de garde à domicile soit considéré comme du temps de travail lorsque les contraintes pesant sur ce dernier restreignent très significativement les possibilités d'autres activités, bien que la garde soit exécutée au domicile du travailleur.

En réponse à ces différentes questions, la Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt du 21 février 2018², rappelle à titre liminaire qu'elle a déjà jugé que « *la directive 2003/88 doit trouver à s'appliquer aux activités des sapeurs-pompiers, quand bien même elles sont exercées par les forces d'intervention sur le terrain et peu importe qu'elles aient pour objet de combattre un incendie ou de porter secours d'une autre manière, dès lors qu'elles sont effectuées dans des conditions habituelles, conformément à la mission impartie au service concerné* »³.

La Cour rappelle également que **la qualification de sapeur-pompier volontaire en droit national est sans effet sur la qualification de travailleur au sens du droit de l'Union européenne⁴ et que M. Matzak doit être qualifié de travailleur** dans la mesure où « *ce dernier a été intégré dans le service d'incendie de la ville de Nivelles au sein duquel il a exercé certaines activités réelles et effectives sous la direction d'une autre personne, pour lesquelles il a été rémunéré* »⁵.

Par ailleurs, la Cour indique que les secteurs « exclus » du champ de la directive de 2003 ne sont pas exclus de l'ensemble de ses dispositions et qu'ainsi ils ne peuvent pas se voir appliquer une autre définition du temps de travail que celle qui est donnée à l'article 2 du texte⁶.

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

² CJUE, Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 21 février 2018, Ville de Nivelles contre Rudy Matzak.

³ Ibidem, alinéa 27.

⁴ Ibidem, alinéa 30.

⁵ Ibidem, alinéa 31.

⁶ Ibidem, alinéas 33 à 39.

Afin de déterminer la qualification du temps de garde de M. Matzak, la Cour rappelle que les notions de temps de travail et de temps de repos sont exclusives l'une de l'autre¹. Elle indique que le critère de la définition du temps de travail est habituellement « *le fait que le travailleur [soit] contraint d'être physiquement présent au lieu déterminé par l'employeur et de s'y tenir à la disposition de ce dernier pour pouvoir immédiatement fournir les prestations appropriées en cas de besoin* »². Toutefois, elle précise que, eu égard aux conditions spécifiques applicables à ce type de garde, « *il convient d'interpréter la notion de « temps de travail », prévue à l'article 2 de la directive 2003/88, dans le sens qu'elle s'applique à une situation dans laquelle un travailleur se trouve contraint de passer la période de garde à son domicile, de s'y tenir à la disposition de son employeur et de pouvoir rejoindre son lieu de travail dans un délai de 8 minutes* »³.

Ces conséquences auraient des effets dramatiques sur le modèle français de sécurité civile puisque 79 % des sapeurs-pompiers sont volontaires. Ce nombre significatif permet d'assurer un maillage territorial fin ainsi qu'une continuité temporelle à travers leurs gardes. Il s'agit d'éléments fondamentaux pour l'efficacité de la sécurité civile française.

Pour l'heure, la situation ne semble pas avoir évolué par rapport à celle que dénonçait votre rapporteur pour avis l'année dernière. Interrogé lors de son audition, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur a indiqué vouloir d'une part, exploiter les dérogations offertes par la directive européenne de 2003 sur le temps de travail et, d'autre part, réfléchir à un nouveau vecteur européen *ad hoc*.

En phase avec la commission des affaires européennes du Sénat⁴, votre rapporteur pour avis attend du Gouvernement qu'il engage toutes les diligences utiles pour qu'aboutisse une directive européenne sur l'engagement citoyen à même d'encadrer et de protéger le volontariat français. Les propos de Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur, devant votre commission⁵, n'ont pas permis de la rassurer sur la volonté réelle du Gouvernement sur ce point.

Dans la mesure où il s'agit d'un enjeu fondamental pour notre modèle de sécurité civile, **votre rapporteur appelle de ses vœux, cette année encore, que la forte implication des forces françaises de sécurité civile au sein du Mécanisme européen de protection civile (MEPC) soit présentée comme un argument clé dans les négociations de ce nouveau texte et que toutes les conséquences soient tirées d'un éventuel échec.**

¹ Ibidem, alinéa 55.

² Ibidem, alinéa 59.

³ Ibidem, alinéa 65.

⁴ Voir le dernier alinéa de l'avis politique du 15 novembre 2018 disponible à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/avis_politiques/Avi_s_politique_statut_SPV.pdf

⁵ Audition du jeudi 14 novembre 2019.

2. Des investissements toujours en souffrance

En 2016, la réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) versée aux sapeurs-pompiers volontaires¹ s'était traduite par une diminution significative du montant de la participation versée à ce titre par l'État aux départements, qui était passée de 32 millions d'euros en 2015 à 3 millions d'euros en 2017.

Concomitamment, il avait été décidé qu'une large partie de cette économie viendrait abonder un fonds de soutien aux SDIS, appelé « dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours », et destiné à financer des projets « présentant un caractère structurant, innovant ou d'intérêt national »².

Cette dotation a pu bénéficier en 2017 d'un concours de 25 millions d'euros dont 5 millions d'euros ont été spécifiquement destinés à la Nouvelle-Calédonie au titre du transfert de la compétence « sécurité civile ». Les **20 millions d'euros** restants étaient destinés à **financer**, d'une part, **des projets locaux d'intérêt national** et, d'autre part, **des projets nationaux, au premier rang desquels figure la préfiguration du système SGO-SGA**. Il a depuis été intégré au projet NexSIS 18-112 porté par l'Agence du numérique de la sécurité civile, établissement public national à gouvernance partagée entre l'État et les services départementaux d'incendie et de secours, institué par le décret du 8 octobre 2018³.

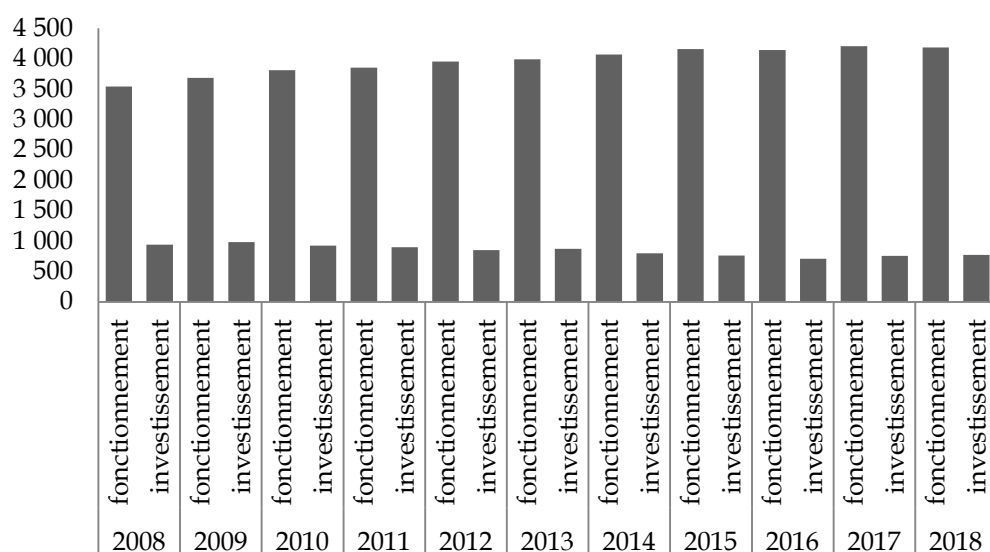
Depuis lors, cette dotation a subi une diminution constante, véritable perte sèche pour la sécurité civile. Elle ne s'est élevée qu'à 10 millions d'euros en 2018 et 2019 pour aujourd'hui n'atteindre que 7 millions d'euros au profit de l'ANSC, soit une nouvelle diminution de 30 %. Cette baisse de la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS est d'autant plus préoccupante que, malgré un léger progrès en 2018, les dépenses d'investissement des SDIS ont connu une baisse de plus de 18 % depuis 2008.

¹ Loi n° 2007-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires.

² Article L. 1424-36-2.-I du code général des collectivités territoriales issu de l'article 17 de la loi du 27 décembre 2016 précitée.

³ Décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018 portant création de l'Agence du numérique de la sécurité civile.

Évolution des dépenses des SDIS depuis 2008
(en millions d'euros)



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

Face à la baisse de la dotation aux investissements des SDIS, les économies réalisées par l'État demeurent significatives, comme le constate l'administration : « même si le coût du dispositif NPFR augmente chaque année, il reste encore très largement inférieur au coût de l'ancien régime PFR (environ 70 millions d'euros en 2015 dont 32 millions d'euros pour l'État) »¹.

Estimation du différentiel entre les économies réalisées par l'État suite au passage à la NPFR et le montant de la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS
(en millions d'euros)

	Estimation du coût de la NPFR pour l'État	Économies estimées pour l'État à la suite du passage à la NPFR sur la base du coût de la PFR pour l'État en 2015 (32 millions d'euros)	Montant de la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS	Delta entre l'économie réalisée et le montant de la dotation
LFI 2017	3*	29	25	4
LFI 2018	3,8*	28,2	10	18,2
LFI 2019	2,8**	29,2	10	19,2
PLF 2020	4**	28	7	21
Total	13,6	114,4	52	62,4

*réponse au questionnaire budgétaire 2019

Source : commission des lois du Sénat

**réponse au questionnaire budgétaire 2020

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

L'État n'a donc pas respecté son engagement de rendre à la sécurité civile les économies qu'elle lui a fait réaliser et l'a ainsi privée de de plus de 60 millions d'euros en 4 ans. Cette situation n'est pas admissible au regard de l'état global de l'investissement des SDIS et du niveau global des crédits alloués à la sécurité civile. **Elle est, cette année encore, très fermement condamnée par votre rapporteur.**

3. Le Service national universel : prévenir tout transfert de charges de l'État vers les SDIS

Le service national universel (SNU) a été créé à la suite de l'engagement pris par le président de la République tendant à **impliquer davantage la jeunesse française dans la vie de la Nation**, à promouvoir la notion d'engagement et à favoriser un sentiment d'unité nationale autour de valeurs communes. S'adressant, après la classe de troisième, aux jeunes filles et garçons âgés de 15 à 16 ans, le SNU est structuré autour de deux phases : une phase de cohésion, en hébergement collectif et hors de son département de résidence de deux semaines, puis une mission d'intérêt général auprès d'une association, d'une collectivité, d'une structure publique ou d'un corps en uniforme, de deux semaines également. Chaque jeune peut ensuite poursuivre une période d'engagement de trois mois minimum¹.



Source : site www.jeunes.gouv.fr

Pour l'heure, une phase de préfiguration s'est déroulée du 16 au 28 juin 2019 pour laquelle 2 000 volontaires âgés de 15 à 16 ans ont été retenus parmi 4 000 candidats. Cette préfiguration s'est limitée à la phase de cohésion dans 13 départements expérimentateurs² : les Ardennes, le Cher, la Creuse, l'Eure, la Guyane, les Hautes Pyrénées, la Haute-Saône, la Loire-Atlantique, le Morbihan, le Nord, le Puy de Dôme, le Val d'Oise et le Vaucluse.

¹ Source : site www.jeunes.gouv.fr

² Il n'existe pas encore de base constitutionnelle et législative pour rendre ce service obligatoire auprès de toute une classe d'âge.

Conformément aux engagements pris en 2018 devant le congrès de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) par Gérard Collomb, alors ministre de l'intérieur, **les SDIS sont invités à participer à la mise en œuvre du SNU dans le but de constituer un important vivier de recrutement de sapeurs-pompiers volontaires.** Les 13 SDIS des départements expérimentateurs ont donc participé à la préfiguration de la première phase de cohésion, en collaboration avec la police et la gendarmerie nationale. Ils ont pris part à l'application d'un scénario pédagogique national abordant différentes séquences sur une journée, telles que la gestion des accidents de la route, le cyber-harcèlement ou l'action des forces de l'ordre pour porter secours lors d'une disparition de personne. L'action des SDIS s'est essentiellement concentrée sur l'apprentissage des gestes qui sauvent, seuls ou en partenariat avec des associations agréées de sécurité civile.

Votre rapporteur pour avis considère que le SNU pourrait effectivement devenir un tremplin pour le volontariat, en particulier si les modalités à venir tiennent compte du travail déjà effectué par les sapeurs-pompiers auprès des jeunes à travers les cadets de la sécurité civile et les jeunes sapeurs-pompiers. Une enquête sur ce sujet est actuellement menée à l'initiative de la DGSCGC.

S'il est vecteur d'enthousiasme, le SNU est également vecteur d'inquiétudes pour les SDIS. Celles-ci concernent principalement la ressource en personnel et matériel lorsque le système sera en plein déploiement. La préfiguration a démontré qu'il était difficile pour les SDIS de mobiliser 10 à 12 formateurs sur une journée et que les besoins en matériels étaient également conséquents (12 à 20 mannequins, des véhicules de secours et d'assistance aux victimes, défibrillateurs ...).

Votre rapporteur pour avis souhaite donc que la montée en puissance du SNU et l'établissement de ses modalités tiennent compte des moyens des SDIS et ne constituent pas un transfert de charges vers les collectivités qui assurent leurs financements.

4. Les plateformes communes d'appel comme révélateur du problème fondamental de la définition des missions des SDIS

« Ce quinquennat doit être aussi l'occasion de mettre en place des plateformes uniques de réception des appels d'urgence. [...] Au moment de la mise en place en l'an 2000 au niveau européen du numéro d'appel d'urgence unique 112, [...] la France a conservé le 15, le 17, le 18 et elle a rajouté le 112 et le 115. Nous n'avions pas alors saisi tout le potentiel et l'opportunité offerte par cette réforme pour nos concitoyens mais nous avons besoin d'une plateforme commune, de simplifier les choses et d'avoir une plateforme commune de réception des appels beaucoup plus simple » : tels étaient les mots du Président de la République

lors de son discours, le 6 octobre 2017, en remerciement aux forces mobilisées sur les feux de forêts et ouragans.

La nécessité de développer les plateformes communes d'appel est largement partagée par votre rapporteur pour avis qui l'appelait de ses vœux dès 2016, dans le rapport « *Secours à personne : propositions pour une réforme en souffrance* » réalisé avec notre collègue Pierre-Yves Collombat¹. Comme le souligne un récent rapport de la Cour des comptes « *la mutualisation physique des plateformes d'appel « 15/18 », mesure pourtant fondamentale, reste encore aujourd'hui minoritaire. Une quinzaine de SDIS seulement ont créé une plateforme commune avec le SAMU. Avec la construction d'un bâtiment commun, le SDIS de l'Ain a poussé plus loin sa coopération avec le SAMU* »².

Le développement de ces plateformes permettra une meilleure synergie dans les interventions des SDIS et des SAMU mais soulèvera de manière encore plus visible le problème de « *brouillage des compétences respectives du 15 et du 18* » déjà dénoncé dans le rapport de 2016 précité³. Comme le soulignait récemment Grégory Allione, président de la FNSPF, devant votre commission : « *en 1998, nous avons effectué 3,5 millions d'interventions, dont 50 % au titre du secours d'urgence aux personnes. En 2018, nous avons atteint 4,6 millions d'interventions et ce taux est passé à 84 %* »⁴. **La multiplication de ces interventions est la conséquence directe du recul du service public de la santé sur nos territoires et a pour conséquence d'amplifier la surcharge opérationnelle dont souffrent aujourd'hui les SDIS.**

À l'heure actuelle, **le partage de compétences est fixé par le référentiel commun sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente du 25 juin 2008**⁵, fondé sur les textes législatifs et réglementaires applicables aux acteurs de la sécurité civile et de la santé. Les insuffisances de ce référentiel ont déjà été pointées par un rapport commun de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des affaires sociales de 2014⁶. Quelques semaines après l'annonce de la ministre de la santé de réflexions concernant la création d'un Service d'accès aux soins (SAS)⁷, **il est plus que jamais nécessaire d'engager une réflexion de**

¹ Rapport d'information n° 24 (2016-2017) de M. Pierre-Yves Collombat et Mme Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des lois, déposé le 12 octobre 2016, Secours à personne : propositions pour une réforme en souffrance.

² Cour des Comptes, *Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS et de la sécurité civile, Des défis à relever, des perspectives à redéfinir*, mars 2019, page 113.

³ Rapport d'information précité, page 14.

⁴ Audition devant la commission des lois du 13 mai 2019.

⁵ Référentiel commun sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente du 25 juin 2008, élaboré par le comité quadripartite associant les représentants des structures de médecine d'urgence et des services d'incendie et de secours, la DDSC et la DHOS.

⁶ Rapport IGA et IGAS de juin 2014, Évaluation de l'application du référentiel d'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente.

⁷ Pacte pour la refondation des urgences annoncé le 9 septembre 2019.

fond sur le domaine de compétence des SDIS. Également soutenu par la Cour des comptes¹, ce travail est indispensable pour que la sécurité civile cesse d'être le palliatif universel au recul des autres services publics, celui de la santé en tête.

B. L'AVENIR INCERTAIN DES MOYENS AÉRIENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

1. Le risque d'un creux dans le cycle de remplacement des Trackers par les nouveaux Dash

Le marché notifié le 10 janvier 2018 à la société CONAIR portant sur l'acquisition de six appareils multi-rôles de type Dash 8 Q400M² est en cours d'exécution afin de palier le retrait progressif des sept Tracker³ encore en service et qui arrivent au terme des 25 000 heures de vol fixé par le constructeur. Le premier appareil a été livré en 2019 conformément au calendrier prévisionnel prévu par le marché. Il a complété la flotte de deux Dash 8 dont dispose déjà la DGSCGC.

Répartition sommaire des personnels et appareils du Bureau des moyens aériens de la DGSCGC (octobre 2019)⁴

	Appareils
Échelon central	-
Groupement "Avions"	22 avions bombardiers d'eau : 12 Canadair CL 415 amphibies 7 bombardiers terrestres Tracker 3 bombardiers lourds polyvalents Dash 8 3 avions de liaison de type Beechraft King 200
Groupement "Hélicoptères"	35 hélicoptères EC 145 biturbines

Le calendrier prévisionnel de livraison avait été conçu pour maintenir la continuité de moyens aériens de la sécurité civile en dépit du retrait progressif des Tracker. **Cette précision est aujourd'hui remise en cause, d'une part, par la perte d'un Tracker et le décès de son pilote**

¹ Cour des Comptes, Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS^o et de la sécurité civile, Des défis à relever, des perspectives à redéfinir, mars 2019, pages 111 et suivantes.

² Les appareils de type « Dash 8 » sont des avions multi-rôles, bimoteurs à turbopropulseurs, rapides et d'une capacité d'emport de 10 tonnes d'eau contre 3 pour les Tracker.

³ Les Tracker de la DGSCGC sont des avions bombardiers d'eau bimoteurs à turbopropulseurs dérivés d'appareils conçus dans les années 1950 et initialement destinés à la lutte anti-sous-marine par la marine américaine.

⁴ Données issues de réponses au questionnaire budgétaire.

pendant la dernière saison des feux et, d'autre part, par la détection d'un problème technique sur les trains d'atterrissage qui rend inopérant le reste de la flotte de ces appareils.

**Échéancier prévisionnel
d'acquisition d'avions Dash Q 400 multi-rôles**
(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Commande	6						6
Livraison		1	2	1	1	1	6
AE	322,08	10,60	5,29	10,28	8,59	9,86	366,70
CP	34,36	64,19	66,07	80,03	60,81	61,24	366,70

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

Interrogé par votre rapporteur pour avis, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur Laurent Nunez a indiqué qu'un diagnostic était en cours et que les actions de maintien en conditions opérationnelles nécessaires seraient financées sur la base de crédits de gestion pour l'exercice à venir¹.

Afin de prévenir toute rupture capacitaire, votre rapporteur pour avis invite le Gouvernement à réexaminer la fréquence de renouvellement des appareils en fonction du diagnostic à venir des Tracker et à **procéder aux ajustements nécessaires dans le calendrier de livraison des nouveaux appareils Dash 8.**

2. Le renouvellement des Canadair de la sécurité civile : des modalités restant à définir

Les CL415 (Canadair)² n'ont théoriquement pas de limite d'obsolescence mécanique ou technique. Toutefois, l'augmentation croissante du coût de leur maintien en condition opérationnelle pousse aujourd'hui la DGSCGC à projeter le remplacement de sa flotte de 12 Canadair d'ici 2025. En effet, comme le soulignait notre collègue

¹ Audition du jeudi 14 novembre 2019. Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/lois.html#toc7>

² Appareil bimoteur amphibie qui écope sur un plan d'eau le liquide largué.

Jean Pierre Vogel dans un récent rapport sur les feux de forêt, « *les deux tiers des 12 avions amphibies Canadair CL-415 auront plus de 25 ans en 2020* »¹.

Pour l'heure, aucun plan de renouvellement ferme n'est encore arrêté malgré la proximité de l'échéance. Lors de son audition, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur a envisagé de passer par **un appel d'offres européen afin de mutualiser la commande d'une vingtaine d'appareils**. Si elle devait aboutir à la création d'une « flotte européenne », dans le cadre du Mécanisme européen de protection civile (MEPC), cette solution permettrait de faire intervenir l'Union européenne dans le financement des appareils.

Aussi votre rapporteur pour avis reprend les recommandations formulées par Jean Pierre Vogel dans son rapport précité relatives au renouvellement de ces appareils : afin d'optimiser à moyen terme les dépenses de maintenance des avions bombardiers d'eau, il conviendrait d'établir un bilan coût-avantages précis sur l'opportunité de prolonger l'utilisation des Canadair². En outre, il serait souhaitable d'accélérer les négociations européennes en cours pour le lancement d'un appel d'offres commun afin d'anticiper le remplacement de ces appareils³.

C. LE BESOIN DE CHOIX FORTS POUR RENFORCER DURABLEMENT LE BUDGET DE L'ENSOSP

1. Une école d'excellence d'ores et déjà au centre des enjeux européens et internationaux

Installée à Aix-en-Provence depuis 2007, l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) exerce cinq missions principales⁴ :

1° la mise en œuvre de la **formation initiale et continue des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires** ;

2° l'organisation, en matière d'incendie et de secours, de **formations destinées notamment aux élus, aux fonctionnaires, aux cadres des entreprises et aux experts français ou étrangers** ;

3° l'animation du **réseau des écoles de sapeurs-pompiers**, et notamment la coordination, en liaison avec les préfets de zone, des

¹ Rapport d'information n° 739 (2018-2019) de M. Jean Pierre Vogel, fait au nom de la commission des finances, déposé le 25 septembre 2019, « Les feux de forêts : l'impérieuse nécessité de renforcer les moyens de lutte face à un risque susceptible de s'aggraver », page 60.

² Ibidem, proposition n° 8.

³ Ibidem, proposition n° 9.

⁴ Décret n° 2004-502 du 7 juin 2004 relatif à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers.

formations, des recherches et des actions de coopération assurées par ces écoles ;

4° **la recherche, les études, l'évaluation, la prospective, la veille technologique ainsi que la diffusion de l'information** y afférente dans les domaines relevant du champ de compétence des services départementaux d'incendie et de secours ;

5° le développement d'actions de **coopération internationale**, notamment en matière de formation et de recherche, dans ses champs de compétence.

Les échanges avec les autres acteurs européens de la sécurité civile sont un préalable indispensable à la mutualisation future de leurs moyens d'action. Les différents États possèdent souvent des cultures fortes et distinctes en la matière et seule l'émergence de doctrines d'action communes peut rendre miscibles leurs moyens propres au sein d'actions communes.

L'ENSOSP jouit déjà d'un rayonnement conséquent en Europe. Elle propose d'ailleurs des programmes de formation en langue espagnole à destination des services d'incendie et de secours qui relèvent de la compétence régionale en Espagne. Cette ouverture s'est de plus révélée être une **amorce pour le développement de diverses actions en Amérique du Sud.** L'ENSOSP a également adapté ses moyens techniques pour **diversifier les formations proposées comme, par exemple, celle consacrée à la lutte contre les fuites et feux de gaz et, plus particulièrement, de dihydrogène.**

En outre, l'ENSOSP a ouvert de nouveaux types de formations relatives à la gestion de crise spécialement destinées aux élus. Elles concernent notamment la gestion d'inondation ou de feux de forêts. L'école s'est également adaptée au contexte de multiplication des attentats en offrant des formations centrées sur la gestion des attaques d'ampleur.

2. Un financement à pérenniser à l'occasion du nouveau contrat d'établissement

Malgré son statut de fer de lance de la sécurité civile française, l'ENSOSP souffre de problèmes de financements récurrents. **L'école devra donc puiser dans son fonds de roulement pour assurer l'équilibre de son budget pour 2020** puisque 3,1 millions d'euros de dépenses n'y sont pas couverts par des recettes. Une ponction du même titre a déjà dû être mise en place en cours d'exécution du budget 2019 par manque de moyens.

En outre, **ce déficit budgétaire sera aggravé par la prise en charge de la troisième promotion de colonels de sapeurs-pompiers professionnels**¹

¹ *Concours créé par le décret n° 2016-2002 du 30 décembre 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels.*

qui intégrera l'école dans les mois à venir. Le montant de cette prise en charge comprend principalement le remboursement du salaire de l'élève-colonel à son SDIS pendant sa formation. Cette prise en charge avoisinait 1,1 million d'euros pour la première promotion.

**Extrait du budget de l'ENSOSP pour 2020
adopté le 21 novembre 2019**

RECETTES PAR ORIGINE

Le montant global des recettes budgétaires s'élève à 29 841 59 euros.

• **La participation de l'État** - programme LOLF « Sécurité civile » : 4 129 167 euros. Elle se répartit en trois sous-enveloppes¹ :

- la subvention de fonctionnement : 2 946 692 euros (1 896 692 € de part fixe et 1 050 000 euros de part variable justifiée par le nombre de journées-stagiaires réalisées en 2019 (dans la limite de 80 000) et l'atteinte des objectifs fixés) ;

- la couverture des intérêts de l'emprunt [relatif à la construction de l'école] : 812 475 euros (recette fléchée - titre VI) ;

- la contribution de l'État au projet de construction du bâtiment « formation gestion de crise » de Valabre, par le biais du remboursement des études d'assistance maîtrise d'ouvrage sur la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours (DSIS²), pour 370 00 euros. (recette exceptionnelle)

• **Les reversements du CNFPT** : 11 536 212 euros, versé à trois titres :

- 2 000 00 euros, au titre de la cotisation générale de 0,9 % (répartis à 60 %, soit 1 200 000 euros sous la forme d'une avance et à 40 %, après présentation du bilan d'activité de l'ENSOSP, soit 800 000 euros) ;

- 8 400 000 euros, au titre de la surcotisation au taux de 0,86 % (sous réserve de l'approbation de ce taux en CNSIS suivant la décision du conseil d'administration de l'ENSOSP du 10 octobre 2019) ;

- 1 136 212 euros destinés à couvrir le remboursement du salaire d'un élève-colonel de la première promotion jusqu'à sa prise de poste, et tous les frais occasionnés par la scolarité de la deuxième promotion de 8 élèves-colonels en 2020.

Ces dotations sont conditionnées par le vote de ces contributions lors du conseil d'administration du CNFPT de janvier 2020.

¹ Le montant correspondant au remboursement du capital de l'emprunt souscrit pour la construction de l'école n'est pas comptabilisé comme une recette par l'ENSOSP. Cette différence d'imputation explique la différence avec le montant de la contribution de l'État inscrite au PLF 2020.

- **Les recettes liées aux formations** : 12 346 000 euros, en augmentation notamment grâce à l'évolution de la tarification.

- **Les recettes essentiellement liées aux formations de prévention** assurées à Paris Oudiné notamment des personnes du secteur privé : 1 200 000 euros (stables).

- **Les recettes diverses** (produits de ventes de véhicules aux domaines, refacturations, personnel...) : 425 000 euros.

- **Des recettes fléchées pour des projets financés par des consortiums de l'Union européenne** : IMPLIC, FASTER, HYRESPONDER et MODEX : 205 217 euros ».

Source : ENSOSP

Pour l'heure, le dernier contrat d'établissement réglant le financement de l'ENSOSP par l'État et le CNFPT a expiré depuis la fin de l'année 2018 alors que le prochain ne pourra être adopté avant plusieurs mois.

Votre rapporteur pour avis souhaite que cet intervalle soit mis à profit pour **repenser profondément les contributions apportées à l'ENSOSP afin que l'école bénéficie de ressources pérennes** à la hauteur de ses missions et de l'excellence avec laquelle elle les remplit. L'ENSOSP montre l'exemple en assurant plus de 40 % de son financement par les recettes liées aux formations qu'elle dispense. **Les autres acteurs, l'État en tête, doivent maintenant prendre leur responsabilité.**

*

* *

Au bénéfice de ces observations et sur la proposition de son rapporteur, votre commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités », inscrits au projet de loi de finances pour 2020.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)

M. le Colonel Hugues Deregnaucourt, vice-président chargé de l'action politique

M. Guillaume Bellanger, directeur de cabinet

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)

M. Michel Marquer, adjoint au directeur général, chef du service chargé de la direction des sapeurs-pompiers

M. le Colonel Emmanuel Juggery, adjoint à la sous-directrice de la doctrine et des ressources humaines

Mme Sophie Wolfermann, sous-directrice des moyens nationaux

M. Martin Chaslus, chef du bureau d'analyse et de gestion des risques

M. Patrice Lechaire, adjoint au chef de bureau pour les affaires financières

Contribution écrite

M Olivier Richefou, président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours et président de la commission SDIS de l'Assemblée des départements de France