

N° 164

---

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

**RAPPORT GÉNÉRAL**

FAIT

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

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES  
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 29 c

**SÉCURITÉS  
(SÉCURITÉ CIVILE)**

*Rapporteur spécial : M. Jean Pierre VOGEL*

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602**

**Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>5</b>
<b>LE PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE » EN 2016.....</b>	<b>7</b>
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME.....</b>	<b>7</b>
<b>A. UNE HAUSSE MODÉRÉE DES CRÉDITS.....</b>	<b>7</b>
1. <i>Un programme qui bénéficie d'une hausse modérée de ses crédits .....</i>	<i>7</i>
2. <i>Des crédits qui ne représentent qu'une part minoritaire des moyens consacrés à la sécurité civile .....</i>	<i>9</i>
<b>B. UNE ÉVOLUTION PARTIELLEMENT EN CONFORMITÉ AVEC LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE.....</b>	<b>10</b>
1. <i>Un programme difficile à piloter sur le plan budgétaire .....</i>	<i>10</i>
2. <i>Une évolution des dépenses hors titre 2 qui n'est pas conforme avec la trajectoire pluriannuelle.....</i>	<i>11</i>
<b>C. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE INADAPTÉ.....</b>	<b>12</b>
1. <i>Une mise en œuvre du programme unique qui se poursuit avec une nouvelle simplification du dispositif de performance .....</i>	<i>12</i>
2. <i>Une simplification problématique qui rompt la continuité statistique indispensable à l'évaluation de l'action publique .....</i>	<i>15</i>
3. <i>Des objectifs de performance qui manquent d'ambition.....</i>	<i>17</i>
<b>II. LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME.....</b>	<b>18</b>
<b>A. UNE VOLONTÉ DE MAÎTRISER LES DÉPENSES DE PERSONNEL QUI DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE RÉFLEXION SUR LES MISSIONS DE LA DGSCGC.....</b>	<b>18</b>
1. <i>Une volonté de maîtriser des dépenses de personnel.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Un risque de « paupérisation » de l'administration centrale .....</i>	<i>19</i>
<b>B. UNE POSSIBLE SOUS-BUDGÉTISATION DE CERTAINES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT.....</b>	<b>20</b>
1. <i>L'évolution particulièrement dynamique des dépenses de fonctionnement.....</i>	<i>20</i>
2. <i>Une possible sous-budgétisation des dotations qui dépendent fortement de l'activité opérationnelle.....</i>	<i>21</i>
<b>C. UN NOUVEAU REPORT DE CERTAINS PROJETS D'INVESTISSEMENT QUI SE TRADUIRA PAR DES SURCOÛTS.....</b>	<b>23</b>
1. <i>Une augmentation plus faible que prévue des dépenses d'investissement .....</i>	<i>23</i>
2. <i>Un écart qui traduit en partie un report de certains projets d'investissement générateur de surcoûts pour le programme .....</i>	<i>23</i>
<b>D. LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE MUTUALISATION.....</b>	<b>25</b>
1. <i>Une mutualisation plus ambitieuse des flottes d'hélicoptères .....</i>	<i>25</i>
2. <i>La réduction du nombre de centres de traitement des appels d'urgence, à condition de prévenir le risque de transfert de charges au détriment des SDIS .....</i>	<i>26</i>

<b>E. LE DÉFI DE LA MODERNISATION ET DU RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE</b>	
<b>AÉRIENNE</b> .....	28
1. <i>La rénovation des avions d'investigation et de liaison Beech</i> .....	29
2. <i>Le remplacement des avions bombardiers d'eau Tracker</i> .....	30
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	31
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	33
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	47

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. À périmètre constant, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement demandés sont en hausse de respectivement 1,92 % et 0,78 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2015.

2. L'évolution des crédits demandés est conforme à la trajectoire pluriannuelle pour les dépenses de personnel mais pas pour les autres dépenses. Le dépassement concerne essentiellement les dépenses de fonctionnement. Il est partiellement compensé par un niveau de dépenses d'investissement inférieur à la trajectoire prévue.

3. La forte dépendance des crédits du programme à l'activité opérationnelle et le niveau de dépenses rigides particulièrement élevé (75 % des dépenses hors titre 2) contribuent à expliquer les difficultés rencontrées pour respecter les orientations interministérielles en matière de maîtrise des dépenses publiques.

4. La simplification du dispositif de performance se traduit par des évolutions erratiques et une rupture de la continuité statistique indispensable à l'évaluation de l'action publique. Comme l'an passé, le manque d'ambition du dispositif de performance doit également être souligné.

5. La volonté de maîtriser les dépenses de personnel du programme doit être accompagnée d'une réflexion sur le périmètre des missions de l'administration centrale.

6. Le niveau des dotations prévues pour le retardant, les colonnes de renfort et le secours d'extrême urgence diffère sensiblement des consommations réalisées au cours des derniers exercices, ce qui pourrait être le signe d'une sous-budgétisation.

7. L'augmentation plus faible que prévue des dépenses d'investissement s'explique pour moitié par un report de certains projets d'investissement. Ces retards se traduisent par des surcoûts pour le programme.

8. Compte tenu de ces difficultés, il est aujourd'hui indispensable pour la sécurité civile de s'engager dans une nouvelle dynamique de mutualisation afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires pour l'ensemble des forces de secours.

9. Une mutualisation plus ambitieuse des flottes d'hélicoptères constitue une première piste, dont les enjeux budgétaires sont estimés à 200 millions d'euros. Une deuxième possibilité serait de mener une politique ambitieuse de réduction du nombre de centres de traitement des appels d'urgence, à condition de prévenir le risque de transfert de charges au détriment des SDIS.

10. S'agissant de la flotte aérienne, le principal impératif pour la sécurité civile à moyen terme est de remplacer la composante Tracker de la flotte. À plus court terme, le premier chantier devrait toutefois concerner la rénovation avionique et l'équipement en optronique des Beech.

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

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



## LE PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE » EN 2016

### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME

#### A. UNE HAUSSE MODÉRÉE DES CRÉDITS

##### 1. Un programme qui bénéficie d'une hausse modérée de ses crédits

À périmètre constant, les crédits de paiement (CP) et les autorisations d'engagement (AE) demandés sont **en hausse de respectivement 2,1 % et 3,4 %** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2015.

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

(en millions d'euros)

Action	2015		2016		Variation	
	LFI		PLF (périmètre LFI 2015)			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
11 - Prévention et gestion de crises	27,64	32,79	26,37	31,56	- 4,6 %	- 3,8 %
12 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	234,6	254,62	245,95	265,87	4,8 %	4,4 %
13 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile	129,23	142,58	131,27	140,48	1,6 %	- 1,5 %
14 - Fonctionnement, soutien et logistique	3,2	3,2	4,41	4,41	37,8 %	37,8 %
<b>Total</b>	<b>394,67</b>	<b>433,19</b>	<b>408</b>	<b>442,32</b>	<b>3,4 %</b>	<b>2,1 %</b>

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

La hausse des crédits de paiement (CP) et des autorisations d'engagement (AE) **se concentre essentiellement sur l'action 12 « Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux »**, qui regroupe les crédits nécessaires à la préparation opérationnelle et à l'emploi des moyens – terrestres, aériens, de déminage et de soutien – mis à disposition par l'État au quotidien ou lors de catastrophes majeures tant naturelles que technologiques.

**L'écart avec l'évolution des CP et AE à périmètre courant n'est pas significatif.**

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

*(en millions d'euros)*

Action	2015		2016		Variation	
	LFI		PLF		AE	CP
	AE	CP	AE	CP		
11 - Prévention et gestion de crises	27,64	32,79	25,87	31,06	- 6,4 %	- 5,3 %
12 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	234,6	254,62	245,68	265,61	4,7 %	4,3 %
13 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile	129,23	142,58	131,27	140,48	1,6 %	-1,5 %
14 - Fonctionnement, soutien et logistique	3,2	3,2	4,44	4,44	38,8 %	38,8 %
<b>Total</b>	<b>394,67</b>	<b>433,19</b>	<b>407,26</b>	<b>441,59</b>	<b>3,2 %</b>	<b>1,9 %</b>

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

Au cours d'une seconde délibération, l'Assemblée nationale a toutefois adopté, avec l'avis favorable de la rapporteure générale, l'amendement n° 18 du Gouvernement, qui prévoit **une baisse de 5 millions d'euros des CP et AE du programme hors titre 2 (dépenses de personnel) afin de contribuer au respect de la norme de dépense en valeur de l'État.**

En conséquence, **la hausse des autorisations d'engagement et des crédits de paiement à périmètre constant ne serait donc que de**

respectivement 1,92 % et 0,78 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2015.

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

Il convient de rappeler que les crédits du programme ne représentent qu'une partie des moyens consacrés à la sécurité civile.

Au sein du budget de l'État, six autres programmes contribuent à cette politique publique :

### Programmes concourant à la politique transversale « Sécurité civile »

(en millions d'euros)

Programme	Mission	Crédits demandés (PLF 2016)	
		AE	CP
307 - Administration territoriale	Administration générale et territoriale de l'État	51,35	51,35
149 - Forêt	Agriculture	43,25	47,26
205 - Sécurité et affaires maritimes	Écologie	12,04	9,81
170 - Météorologie	Écologie	173,69	173,69
181 - Prévention des risques	Écologie	205,86	144,48
204 - Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	Santé	0,66	0,66
161 - Sécurité civile	Sécurités	407,27	441,59
<b>Total</b>	-	<b>894,12</b>	<b>868,84</b>

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

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

Surtout, le budget des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) s'élève à 4,36 milliards d'euros pour l'année 2014 (+ 1,04 %), 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).

---

## **B. UNE ÉVOLUTION PARTIELLEMENT EN CONFORMITÉ AVEC LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE**

### **1. Un programme difficile à piloter sur le plan budgétaire**

En dépit de l'unification de l'architecture budgétaire de la politique publique « Sécurités », ses trois composantes (publique, civile et routière) sont traitées différemment sur le plan budgétaire.

Compte tenu de leur caractère prioritaire pour le Gouvernement, les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie » sont partiellement exonérés de l'effort de maîtrise des dépenses<sup>1</sup>, contrairement au programme « Sécurité civile ».

**Toutefois, deux facteurs peuvent rendre difficile, pour le gestionnaire, de respecter les orientations interministérielles en matière de maîtrise des dépenses.**

**Premièrement, les crédits du programme dépendent fortement de l'activité opérationnelle, qui est par nature imprévisible.** Le programme est, par exemple, fortement sollicité en cas de catastrophe. Les crédits d'extrême urgence et les colonnes de renfort sont alors fortement mobilisés dans les premiers moments suivants la catastrophe, en attendant que les crédits des autres ministères soient débloqués.

**Deuxièmement, le programme présente un niveau de dépenses rigides particulièrement élevé hors dépenses de personnel.** D'après les évaluations de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), **le taux de rigidité s'élèverait à 75 % du total des dépenses hors titre 2<sup>2</sup>.**

À titre d'illustration, **la lettre de cadrage du 28 avril 2015** prévoyait un montant de crédits de paiement de 117 millions d'euros – hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » – pour les dépenses de personnel et de 266,7 millions d'euros pour les autres dépenses. Ces montants correspondaient à une réduction de 1 % des dépenses de personnel et de 3 % des autres dépenses.

Compte tenu des deux contraintes mentionnées, **la lettre-plafond du 17 juin 2015** a finalement retenu un montant de crédits de paiement significativement supérieur pour les dépenses hors titre 2 (274,9 millions

---

<sup>1</sup> Cet effort se traduit notamment par le respect des normes « zéro valeur », « zéro volume » et une réduction du plafond d'emplois. Cf. Rapport n° 604 sur la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014, tome II (2014-2015), fait au nom de la commission des finances et déposé le 8 juillet 2015, p. 418.

<sup>2</sup> Les dépenses catégorisées comme « rigides » sont celles qui résultent d'un marché public pluriannuel en cours ou dont le niveau est fixé par un texte, sans marge de manœuvre pour le gestionnaire (par exemple, la subvention de fonctionnement à l'École nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers).

d'euros, soit un écart de 8,2 millions d'euros), contre 117,2 millions d'euros pour les dépenses de personnel.

## 2. Une évolution des dépenses hors titre 2 qui n'est pas conforme avec la trajectoire pluriannuelle

S'agissant de la trajectoire pluriannuelle, le niveau des dépenses de personnel est conforme à la loi de programmation des finances publiques (LFPF) mais un dépassement est constaté pour les autres dépenses.

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

(en millions d'euros)

Titre	LFPF		PLF 2016		Écart avec la LFPF	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2 (hors CAS)	117	117	116,93	116,93	- 0,07	- 0,07
Titre 3	99,28	120,62	107,5	122,56	8,22	1,94
Titre 5	32,2	52,36	30,58	48,34	- 1,62	- 4,02
Titre 6	99,54	99,54	99,47	100,97	- 0,07	1,43
Titre 7	2,38	2,38	2,52	2,52	0,14	0,14
<b>Total</b>	<b>350,4</b>	<b>391,9</b>	<b>357</b>	<b>391,32</b>	<b>6,6</b>	<b>- 0,58</b>

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

Le dépassement concerne essentiellement les dépenses de fonctionnement, avec un écart de 8,22 millions d'euros en AE et de 1,94 million d'euros en CP. Ce dépassement s'explique essentiellement par l'impact des nouveaux marchés de maintien en condition opérationnelle (MCO) des avions<sup>1</sup>.

Ce dépassement est partiellement compensé par le niveau des dépenses d'investissement, inférieur de 1,62 million d'euros en AE et de 4,02 millions d'euros en CP au niveau prévu par la LFPF.

Cette évolution est d'autant plus préoccupante que le programme souffre d'un sous-investissement tendanciel et d'une sous-exécution chronique des dépenses d'investissement, comme le rappelait votre rapporteur spécial à l'occasion de l'examen de la loi de règlement 2014<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cf. paragraphe B du II du présent rapport spécial.

<sup>2</sup> Cf. Rapport n° 604 sur la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014, tome II (2014-2015), fait au nom de la commission des finances et déposé le 8 juillet 2015, p. 423.

### C. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE INADAPTÉ

#### 1. Une mise en œuvre du programme unique qui se poursuit avec une nouvelle simplification du dispositif de performance

Depuis l'exercice 2014, le programme 161 « Sécurité civile » est rattaché à la mission « Sécurités », qui compte désormais quatre programmes.

Afin de tirer les conséquences de ce rattachement, l'architecture budgétaire de la sécurité civile a été simplifiée avec la fusion des programmes 161 « Intervention des services opérationnels » et 128 « Coordination des moyens de secours » au sein d'un programme unique, placé sous la responsabilité du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

En dépit de cette fusion, le poids budgétaire du programme unique « Sécurité civile » reste modeste au sein du nouvel ensemble.

#### Autorisations d'engagement et crédits de paiement demandés pour 2016

(en millions d'euros)

Programme		Crédits demandés	Part du programme au sein de la mission
Police nationale	AE	9 769,73	52,85%
	CP	9 772,26	53,18%
Gendarmerie nationale	AE	8 269,85	44,74%
	CP	8 121,98	44,20%
Sécurité civile	AE	407,27	2,20%
	CP	441,59	2,40%
Sécurité et éducation routières	AE	39,46	0,21%
	CP	39,46	0,21%

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

Ainsi, le programme « Sécurité civile » représente 2,2 % des AE et 2,4 % des CP demandés au sein de la mission « Sécurités » au titre de l'exercice 2016.

Compte tenu du poids relativement faible du programme au sein de la mission, le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une nouvelle simplification du dispositif de performance.

**Une première évolution a déjà eu lieu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 : de neuf objectifs et onze indicateurs, le dispositif de performance est passé à cinq objectifs et neuf indicateurs.**

**Évolution des objectifs et indicateurs de performance du programme  
entre le PAP 2014 et le PAP 2015**

PAP 2014		PAP 2015	
Objectifs	Indicateurs	Objectifs	Indicateurs
1 : Optimiser la coordination de la mise en œuvre des opérations de maîtrise des feux de forêts	1.1 : Efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne « saison feux »	1 : Assurer l'efficacité et l'efficience des dispositifs de lutte contre les feux de forêt <i>(redénomination)</i>	1.1 : Efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la « saison feux » <i><u>Simplifié : ne conserve que l'ancien sous-indicateur 2 « Pourcentage d'incendie ne dépassant pas 5 hectares », plus représentatif de l'efficacité du dispositif.</u></i>
2 : Assurer l'efficacité des moyens aériens nationaux de lutte contre les feux de forêt en maîtrisant leur coût	2.1 : Rapport entre les dépenses de maintenance non programmées et les dépenses totales programmées du marché de maintenance	<i><u>Objectif supprimé</u></i>	1.2 : Rapport entre les dépenses de maintenance non programmées et les dépenses totales programmées du marché de maintenance <i><u>Indicateur intégré à l'objectif n° 1</u></i>
3 : Obtenir un potentiel d'activités et d'engagement opérationnels maximal des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC)	3.1 : Taux d'activités opérationnelles des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC)	<i><u>Objectif et indicateur supprimés</u></i>	
4 : Assurer l'efficacité en milieux difficiles des opérations de secours aux	4.1 : Durée moyenne de la visite programmée pour hélicoptères de type 600 h (ou 24 mois) et 800 h (ou 24 mois)	2 : Assurer l'efficacité et l'efficience des opérations de secours aux	2.1 : Taux de disponibilité des hélicoptères par flotte en base <i>(redénomination)</i>

personnes en hélicoptères en maîtrisant leur coût	4.2 : Rapport entre le nombre de missions médicalisées et le nombre total de missions de secours	personnes en hélicoptère en milieux difficiles <i>(redénomination)</i>	2.2 : Rapport entre le nombre de missions médicalisées et le nombre total de missions de secours
5 : Réduire les stocks de munitions explosives et chimiques	5.1 : Taux d'évolution des stocks collectés de munitions anciennes	<i>Objectif supprimé</i>	<i>Indicateur associé à l'objectif 3 dans le PAP 2015</i>
6 : Faire évoluer la cartographie des centres en fonction de la capacité opérationnelle du service du déminage pour faire face à la menace terroriste	6.1 : Interventions sur objets suspects dans les délais	3 : Faire évoluer la cartographie des centres en fonction de la capacité opérationnelle du service du déminage pour faire face à la menace terroriste	3.1 : Taux d'évolution des stocks collectés de munitions anciennes ( <i>Explosive ordonnance disposal</i> ou EOD) <i>Indicateur associé à l'objectif 5 dans le PAP 2014</i>
			3.2 : Interventions sur objets suspects dans les délais
7 : Assurer la solidarité nationale à travers le maintien de la réserve nationale	7.1 : Taux de renouvellement de la réserve nationale	4 : Assurer la solidarité nationale à travers le maintien de la réserve nationale par les préfetures et les SDIS <i>(Dénomination précisée)</i>	4.1 : Taux d'utilisation de la réserve nationale par les préfetures et les SDIS <i>Indicateur modifié, pour mieux appréhender l'utilisation de la réserve nationale par les services territoriaux qui sont leur premier destinataire</i>
8 : Obtenir une capacité opérationnelle maximale des moyens nationaux	8.1 : Capacité opérationnelle des moyens nationaux	<i>Objectif et indicateur supprimés</i>	
9 : Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours	9.1 : Coût de la journée stagiaire officier de sapeur-pompier à l'ENSOSP en budget de fonctionnement	5 : Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours	5.1 : Coût de la journée stagiaire officier de sapeur-pompier à l'ENSOSP en budget de fonctionnement
	9.2 : Taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire Acropol-Antarès		5.2 : Taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire Acropole-Antarès

Source : ministère de l'intérieur, réponse au questionnaire budgétaire

**Une nouvelle simplification est prévue par le présent projet de loi de finances.**

**Le nombre d'objectifs diminue de cinq à quatre**, avec la suppression de l'objectif n° 4 (« assurer la solidarité nationale à travers le maintien de la réserve nationale par les préfetures et les SDIS »).

**Le nombre d'indicateurs diminue de neuf à six**, avec la suppression des trois indicateurs suivants :

- l'indicateur 1.2 « rapport entre les dépenses de maintenance non programmées et les dépenses totales programmées du marché de maintenance » ;

- l'indicateur 4.1 « taux d'utilisation de la réserve nationale par les préfetures et les SDIS » ;

- l'indicateur 5.1 « coût de la journée stagiaire officier de sapeur-pompier à l'ENSOSP ».

## **2. Une simplification problématique qui rompt la continuité statistique indispensable à l'évaluation de l'action publique**

*a) Une volonté de « casser le thermomètre » ?*

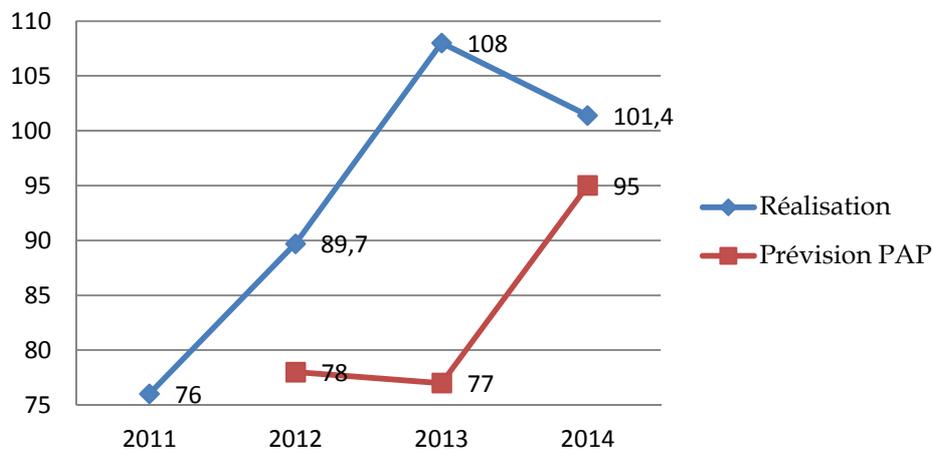
Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur spécial avait **regretté la modification de l'indicateur relatif à la durée moyenne de la visite de maintenance programmée des hélicoptères**<sup>1</sup>.

**En effet, cet indicateur permettait de mesurer les conséquences du vieillissement continu de la flotte**, avec des résultats systématiquement éloignés des prévisions et une durée moyenne stabilisée à un niveau structurellement élevé.

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 108 (2014-2015) de M. Jean Pierre Vogel, fait au nom de la commission des finances et déposé le 20 novembre 2014, p. 17.

**Durée moyenne de la visite programmée pour  
hélicoptères de type 600 h et 800 h**



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

À compter de l'exercice 2015, cet indicateur est remplacé par un nouvel indicateur mesurant la disponibilité des hélicoptères par flotte de base, **rompant ainsi la continuité statistique indispensable à l'évaluation de la performance de l'action publique.**

Ce choix est d'autant plus regrettable que la simplification du dispositif de performance prévue dans le cadre du présent projet de loi de finances se traduit par la disparition d'un nouvel indicateur relatif à la **maintenance de la flotte**. En effet, l'indicateur 1.2 « rapport entre les dépenses de maintenance non programmées et les dépenses totales programmées du marché de maintenance » est supprimé du fait de l'entrée en vigueur du nouveau marché de MCO. D'après la DGSCGC, « la construction d'un nouvel indicateur nécessite au préalable un retour d'expérience sur les premiers mois de vie du marché ».

**En matière de maintenance, les changements apportés au dispositif de performance semblent davantage répondre à une volonté de « casser le thermomètre » qu'à un besoin de simplification.**

*b) Une simplification difficile à suivre*

Votre rapporteur spécial est également surpris du choix de supprimer l'indicateur 4.1 (« taux d'utilisation de la réserve nationale par les préfetures et les SDIS »), qui constituait pourtant l'un des trois indicateurs du programme considérés comme étant parmi les plus représentatifs de la mission « Sécurités ». Ce choix, pour lequel aucune justification n'est véritablement apportée, est d'autant plus surprenant que l'indicateur avait été modifié dans le cadre du précédent projet de loi de finances pour « mieux appréhender l'utilisation de la réserve nationale par les services territoriaux qui sont leur premier destinataire ».

À l'inverse, le sous-indicateur « nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité de l'aléa climatique pendant la campagne 'saison feux' » est rétabli. Le ministère de l'intérieur justifie ce choix par « l'importance de l'exploitation de l'aléa climatique dans l'organisation et la mise en œuvre du dispositif » de protection des forêts, facteur dont la nouveauté ne paraît pas évidente.

**Votre rapporteur spécial s'inquiète de ces évolutions erratiques de nature à rompre la continuité statistique indispensable à l'évaluation de l'action publique et recommande de privilégier la stabilité du dispositif de performance lors des prochains exercices.**

### 3. Des objectifs de performance qui manquent d'ambition

**Comme l'an passé, le manque d'ambition du dispositif de performance doit également être souligné.**

#### Comparaison entre la prévision pour 2015 et la cible pour 2017 des indicateurs et sous-indicateurs du programme

(en %)

	Prévision 2015	Cible 2017
Pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares	96	96
Nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité de l'aléa climatique pendant la campagne « saison feux »	18,3	18,3
Taux de disponibilité des hélicoptères EC145 de la sécurité civile en base	95	95
Rapport entre le nombre de missions médicalisées et le nombre total de missions de secours	88	88
<b>Taux d'évolution des stocks collectés de munitions anciennes</b>	<b>0</b>	<b>- 10</b>
Interventions sur objets suspects dans les délais des équipes prépositionnées (<15')	98	98
Interventions sur objets suspects dans les délais des équipes non prépositionnées (<3h)	99	95
<b>Taux d'adhésion des SDIS à ANTARES</b>	<b>86</b>	<b>100</b>

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

Désormais, la cible pour 2017 correspond ou est moins ambitieuse que le résultat prévu en 2015 pour **six des huit indicateurs et sous-indicateurs du programme.**

## II. LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME

### A. UNE VOLONTÉ DE MAÎTRISER LES DÉPENSES DE PERSONNEL QUI DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE RÉFLEXION SUR LES MISSIONS DE LA DGSCGC

#### Évolution des crédits par titre

(en millions d'euros)

	2015 (voté)		2016 (demandé)		Variation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses de personnel (y compris CAS Pensions)	166,61	166,61	167,19	167,19	0,35 %	0,35 %
Dépenses de fonctionnement	89,58	117,48	107,48	122,56	19,98 %	4,32 %
Dépenses d'investissement	34,10	40,93	30,58	48,34	- 10,34 %	18,10 %
Dépenses d'intervention	100,80	104,60	99,47	100,97	- 1,31 %	- 3,46 %
Dépenses d'opérations financières	3,57	3,57	2,52	2,52	- 29,26 %	- 29,26 %
Total hors dépenses de personnel	228,05	266,57	240,05	274,39	5,26%	2,93%
Fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP)	13,15	13,15	12,35	12,35	- 6,08 %	- 6,08 %
<b>Total (y compris FDC et ADP)</b>	<b>407,81</b>	<b>446,33</b>	<b>419,60</b>	<b>453,93</b>	<b>2,89 %</b>	<b>1,70 %</b>

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

#### 1. Une volonté de maîtriser des dépenses de personnel

Historiquement, le programme « Sécurité civile » a été marqué par un **phénomène de « croissance pauvres en emplois »**. Entre 2006 et 2014, les dépenses de personnel ont ainsi augmenté de 22,7 %, alors même que les effectifs ont baissé de 6,6 % en ETPT.

#### Évolution comparée des ETPT et des dépenses de personnel

(en millions d'euros)

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

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

**Les crédits demandés pour 2016 témoignent à l'inverse d'une volonté de maîtriser à la fois les dépenses de personnel et les effectifs.**

**S'agissant du schéma d'emplois, l'exercice 2016 prévoit une nouvelle baisse de 10 ETP à périmètre constant, pour un plafond d'emplois de 2 404 ETPT.**

### Évolution des schémas d'emplois depuis 2012

(en ETP)

	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
LFI	- 23	- 24	- 24	- 24	- 10	- 105
Exécution	- 23	- 21	- 24	-	-	-
Écart à la LFI	0	3	0	-	-	-

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

Sur la période 2012-2016, la baisse cumulée représente ainsi environ **4 % des effectifs** sous plafond du programme.

**S'agissant des crédits demandés, la hausse des dépenses de personnel (0,35 %) est contenue** et s'explique intégralement par une hausse des cotisations et contributions sociales ainsi qu'une hausse des prestations sociales.

### Décomposition des dépenses de personnel par catégorie en 2015 et 2016

(en millions d'euros)

	2015	2016	Variation
Rémunérations d'activité	98,6	98,03	- 0,57
Cotisations et contributions sociales	67,74	68,86	1,12
dont contributions au CAS Pensions	48,53	50,26	1,73
Prestations sociales et allocations diverses	0,28	0,3	0,02
<b>Total Titre 2</b>	<b>166,62</b>	<b>167,19</b>	<b>0,57</b>

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

## 2. Un risque de « paupérisation » de l'administration centrale

**Si votre rapporteur spécial salue ces efforts, il convient de réaffirmer la nécessité de garantir l'adéquation entre les effectifs de la DGSCGC 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.

À titre d'illustration, les sapeurs-pompiers volontaires ne pouvaient toujours pas, en septembre 2015, bénéficier de l'accès à la formation

professionnelle continue car le manque de personnels de la DGSCGC ne lui a pas permis de « *formaliser à temps les documents nécessaires* »<sup>1</sup>.

La poursuite de cette politique de maîtrise des dépenses de personnel devrait donc s'accompagner **d'une réflexion sur le périmètre des missions assurées par l'administration centrale et l'opportunité de s'appuyer davantage sur les autres acteurs de la sécurité civile.**

## **B. UNE POSSIBLE SOUS-BUDGÉTISATION DE CERTAINES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT**

### **1. L'évolution particulièrement dynamique des dépenses de fonctionnement**

S'agissant des dépenses de fonctionnement, deux principaux facteurs expliquent la hausse importante (+ 20 % en AE et + 4,3 % en CP) des crédits demandés.

Concernant les crédits de paiement, la hausse est avant tout expliquée par le MCO des avions. Comme le rappelle la DGSCGC dans ses réponses au questionnaire, « *les économies prévues dans le triennal ont été absorbées par les hausses économiques et l'effet de change* ».

#### **Décomposition de l'évolution anticipée du coût du MCO des avions**

(en millions d'euros)

	Impact anticipé sur le coût du contrat annuel de MCO des avions
Révision générale des moteurs des Canadair	3,3
<b>Hausses économiques liées au prix des pièces</b>	<b>2</b>
<b>Hausse du dollar</b>	<b>3,2</b>
Contraintes liées à la réglementation	0,3
Modernisation de la flotte	0,7
Retrait de service de 3 Tracker d'ici 2022	- 0,3
Pression concurrentielle	- 7,6
Partage des risques plus équilibré	
Contrat opérationnel au juste besoin	
Augmentation du temps disponible pour la maintenance en saison feu	
Souplesse d'organisation	
<b>Total</b>	<b>1,6</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses de la DGSCGC)

<sup>1</sup> Cf. Allocution du colonel Éric Faure, président de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, à l'occasion de la venue de monsieur Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, au 122<sup>e</sup> congrès national des sapeurs-pompiers.

La hausse de 20 % de la parité entre le dollar et l'euro pendant la période de renouvellement du marché a ainsi été intégrée dans les offres remises par les candidats, l'exposition du titulaire du marché à l'évolution de la parité étant estimée à 40 % par la DGSCGC. **Un mécanisme de révision annuelle des prix devrait toutefois permettre de répercuter toute évolution favorable de la parité.**

**Concernant les autorisations d'engagement, la forte hausse observée tient au MCO des hélicoptères.** En raison d'un retard dans la passation des marchés, les AE demandées pour 2016 doivent permettre de couvrir 21 mois de prestation, au lieu de 12 mois<sup>1</sup>.

## **2. Une possible sous-budgétisation des dotations qui dépendent fortement de l'activité opérationnelle**

Votre rapporteur spécial **s'interroge sur les dotations prévues pour le retardant, les colonnes de renfort et le secours d'extrême urgence**, qui sont orientées à la baisse depuis 2011, en dépit d'une légère hausse en 2016.

### **Montants inscrits en LFI et en PLF au titre des secours d'extrême urgence, des colonnes de renfort et du retardant**

*(en millions d'euros)*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Retardant	3,3	2,3	2,3	2,3	2,2	<b>1,94</b>
Colonnes de renfort	3,26	3,26	2,09	1,99	1,9	<b>2,95</b>
Secours d'extrême urgence	0,36	0,36	0,32	0,32	0,31	<b>0,23</b>
<b>Total</b>	<b>6,92</b>	<b>5,92</b>	<b>4,71</b>	<b>4,61</b>	<b>4,41</b>	<b>5,12</b>

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

Les montants prévus dans le cadre du présent projet de loi de finances sont ainsi **significativement inférieurs à la moyenne des consommations réalisées au cours des cinq derniers exercices.**

<sup>1</sup> Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire.

**Consommations réalisées au cours des cinq dernières années pour les secours d'extrême urgence, les colonnes de renfort et le retardant**

*(en millions d'euros)*

	2010	2011	2012	2013	2014	<b>Moyenne</b>
Retardant	2,4	2	3,5	1,9	2,8	<b>2,5</b>
Colonnes de renfort	10	2,5	3,8	1,6	2,2	<b>4</b>
Secours d'extrême urgence	3,8	0,65	0,62	0,15	0,79	<b>1,2</b>
<b>Total</b>	<b>16,2</b>	<b>5,15</b>	<b>7,92</b>	<b>3,65</b>	<b>5,79</b>	<b>7,7</b>

*Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses de la DGSCGC au questionnaire)*

**Cette possible sous-budgétisation n'est pas sans rappeler l'évolution observée s'agissant du carburant.** En effet, les dépenses de carburant aéronautique ont fait l'objet en 2015 d'un « *redimensionnement budgétaire* » de près de 2 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent afin de corriger « *la sous-dotation de ce poste au vu des dépenses exécutées* »<sup>1</sup>.

**Comparaison des montants inscrits en LFI et en PLF pour le carburant aérien avec les consommations réalisées**

*(en millions d'euros)*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Montants inscrits en LFI / PLF	7,28	7,34	7,34	7,29	8,88	7,93
Consommation réalisée	9,68	8,05	11,2	11,58	-	-
<b>Sous-budgétisation</b>	<b>2,4</b>	<b>0,71</b>	<b>3,86</b>	<b>4,29</b>	-	-

*Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses de la DGSCGC au questionnaire)*

Aussi, votre rapporteur spécial estime 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.**

<sup>1</sup> Réponses de la DGSCGC au questionnaire.

### **C. UN NOUVEAU REPORT DE CERTAINS PROJETS D'INVESTISSEMENT QUI SE TRADUIRA PAR DES SURCÔÛTS**

#### **1. Une augmentation plus faible que prévue des dépenses d'investissement**

**S'agissant des dépenses d'investissement, le projet annuel de performance prévoit une hausse significative des CP (+ 18 %) et une baisse importante des AE (- 10 %).**

Les principales dépenses sur ce poste concernent :

- **la modernisation et rationalisation des implantations immobilières**, avec le transfert de la base d'avions de la sécurité civile sur la plate-forme de l'aéroport de Nîmes-Garons, à proximité du groupement d'hélicoptères, qui devrait intervenir entre les saisons feux 2016 et 2017 (14,78 millions d'euros en AE et 12,45 millions d'euros en CP) ;

- l'optimisation de la couverture d'ANTARES (7,9 millions d'euros en AE et 18,4 millions d'euros en CP), **programme qui fait actuellement l'objet d'une mission de contrôle spécifique** et qui ne sera donc pas traité dans le cadre du présent rapport spécial ;

- **le système d'alerte et d'information de la population** (aucune en AE et 6,2 millions d'euros en CP).

**L'évolution des dépenses d'investissement reste toutefois inférieure à ce qui était prévu dans la programmation pluriannuelle. L'écart par rapport à la LPFP est de 4 millions d'euros en CP et de 1,6 million en AE.**

#### **2. Un écart qui traduit en partie un report de certains projets d'investissement générateur de surcoûts pour le programme**

Après analyse des informations transmises par la DGSCGC, **la moitié de l'écart constaté correspond à des mesures de périmètre** (par exemple, une comptabilisation sur le titre 3 et non sur le titre 5 de certaines dépenses) **ou à des avances payées en 2015.**

### Décomposition de l'écart constaté sur le titre 5 entre le PLF 2016 et la LPFP

(en millions d'euros)

	Justification de la DGSCGC	Impact	
		CP	AE
ANTARES	Effort sur les zones blanches	0,55	0
Base d'avions à Nîmes	Avances payées en 2015	- 1,5	0
Aéronefs	Nouveaux échéanciers des marchés et comptabilisation partielle en titre 3	- 0,56	- 0,56
Réserve nationale	Comptabilisation sur le titre 3	- 0,28	- 0,28
SAIP	Étalement de l'installation des sirènes	- 0,82	0
Autres postes	Réduction de 12 % des autres postes pour respecter les arbitrages gouvernementaux	- 1,41	- 0,78
<b>Total</b>		<b>- 4,02</b>	<b>-1,62</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses de la DGSCGC)

**Pour le reste, l'écart constaté traduit le report de certains projets d'investissement du programme, du fait de la contrainte budgétaire.**

D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, la réduction de 12 % des dépenses d'investissement sur les « autres postes » mentionnée ci-dessus se traduit ainsi principalement par un **décalage d'opérations immobilières et d'achats de véhicules**.

**Le projet de remplacement du réseau national d'alerte (RNA) par le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) est également symptomatique de la tendance à reporter les investissements prévus.**

L'achèvement du projet est rendu indispensable par l'obsolescence du RNA, qui n'est plus maintenu par la société Orange et dont l'exploitation doit se terminer au dernier trimestre de l'année 2015.

**Sur le plan budgétaire, le projet a été scindé en deux :**

- **le volet « sirènes »** doit permettre la réalisation du logiciel de pilotage du dispositif, la mise en place d'un serveur de diffusion de l'alerte, le déploiement de 2 830 sirènes et la réalisation d'études préalables concernant le deuxième volet ;

- **le volet « téléphone mobile »** doit permettre l'information des citoyens par l'envoi de messages textes sur leurs téléphones mobiles.

**Si l'achèvement du volet « sirènes » était initialement prévu pour 2015, sa mise en œuvre devrait finalement s'étendre jusqu'en 2019, en raison de multiples retards.** Ainsi, « le prestataire chargé de l'élaboration du logiciel a reporté à plusieurs reprises la livraison, qui connaît aujourd'hui un retard de 36 mois » et devrait être opérationnel en préfecture « au deuxième trimestre

2016 », une solution temporaire ayant toutefois été mise en œuvre pour pouvoir continuer à déclencher les sirènes depuis les préfectures<sup>1</sup>.

**S’agissant du volet « téléphone mobile », aucun financement n’est prévu dans le cadre du prochain triennal (2015-2017).**

**Pour le programme, ces retards se traduisent le plus souvent par des surcoûts non négligeables.**

D’après la DGSCGC, l’allongement de la première phase du projet SAIP implique ainsi la souscription d’une prestation « *assistance au déploiement* » sur la période 2016-2019, pour un coût supplémentaire de 610 000 euros. D’autres surcoûts pourraient résulter des hausses économiques, de l’augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et du paiement d’intérêts moratoires.

**Compte tenu de ces difficultés, il est aujourd’hui indispensable pour la sécurité civile de s’engager dans une nouvelle dynamique de mutualisation afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires pour l’ensemble des forces de secours.**

#### *D. LA NÉCESSITÉ D’UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE MUTUALISATION*

##### **1. Une mutualisation plus ambitieuse des flottes d’hélicoptères**

Une première possibilité serait de s’engager vers une **mutualisation plus ambitieuse des flottes d’hélicoptères de l’État**.

##### **Parc des hélicoptères publics non militaires**

	<b>Appareils</b>	<b>Bases</b>	<b>Régime</b>
Douanes	9	3	Propriété
Gendarmerie nationale	56	29	Propriété
Service d’aide médicale urgente (SAMU)	42	41	Location
Sécurité civile	35	23	Propriété
<b>Sous-total ministère de l’intérieur</b>	<b>91</b>	<b>52</b>	
<b>Total</b>	<b>142</b>	<b>96</b>	

Source : commission des finances du Sénat (d’après les réponses de la DGSCGC)

Ce thème figure d’ailleurs **parmi la liste des 16 revues de dépenses** qui devraient être effectuées par les corps de contrôle et d’inspection en 2016. Il fait **également l’objet d’une enquête de la Cour des comptes**.

<sup>1</sup> Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire.

Les enjeux budgétaires sont estimés à 200 millions d'euros<sup>1</sup>, tant la situation actuelle semble sous-optimale :

- il subsiste en pratique de nombreux décideurs<sup>2</sup>, même si le préfet est en principe chargé de décider de l'emploi d'un hélicoptère dans le département ;

- chaque autorité d'emploi dispose de ses propres bases, règles de formation, centres de maintenance et outils de formation ;

- les implantations territoriales sont décidées par chaque ministère, ce qui se traduit par des doublons et des déséquilibres ;

- les appareils employés sont différents selon les forces.

Il convient toutefois de souligner que de premiers efforts ont été réalisés à partir de 2005 par la DGSCGC et la DGGN, qui représentent 64 % du parc<sup>3</sup> :

- rédaction d'un schéma commun d'implantation ;

- mise en place d'un marché mutualisé de support logistique pour les EC 145 (48 appareils) ;

- réalisation de travaux sur le centre de maintenance de Nîmes afin de pouvoir y effectuer la maintenance des EC 145 ;

- ouverture de formations de la sécurité civile aux mécaniciens de bord et aux pilotes de la gendarmerie.

Toutefois, d'après les informations recueillies lors des auditions, des obstacles culturels ne permettent pas de bénéficier pleinement des possibilités techniques ouvertes par ces premiers efforts de mutualisation.

Surtout, une rationalisation plus ambitieuse impliquerait nécessairement un traitement interministériel de ce dossier.

## **2. La réduction du nombre de centres de traitement des appels d'urgence, à condition de prévenir le risque de transfert de charges au détriment des SDIS**

Une deuxième 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 122<sup>e</sup> congrès national des sapeurs-pompiers, « aujourd'hui, face aux enjeux

---

<sup>1</sup> Cf. document « Revues de dépenses » annexé au projet de loi de finances pour 2016, p. 19

<sup>2</sup> Centres opérationnels de la gendarmerie, du SAMU, des sapeurs-pompiers et brigades de surveillance maritime des douanes notamment.

<sup>3</sup> Source : réponse de la DGSCGC au questionnaire.

*technologiques, aux attentes de la population, aux menaces et bien sûr, à la contrainte économique, notre pays n'a plus les moyens de conserver une centaine de CTA 18, une centaine de centres 15, et près de 300 pour le 17 de la police et celui de la gendarmerie »<sup>1</sup>.*

**Votre rapporteur spécial soutient cet appel à la création de plates-formes communes de gestion des appels, évolution qui permettra à terme de faire véritablement du 112 l'unique numéro d'appel d'urgence.**

**Le sujet est ancien** : à titre d'exemple, la Cour des comptes relevait dès 2011, dans son rapport public thématique sur les SDIS, le faible nombre de plates-formes communes de traitement des appels entre les SDIS et le SAMU et recommandait de rendre obligatoire, dans les meilleurs délais, l'unification des CTA<sup>2</sup>.

**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'urgence<sup>3</sup>.

**À l'inverse, un onzième numéro d'urgence a été mis en place dans notre pays en 2015<sup>4</sup>.**

#### **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
<b>France</b>	11	500	7,7
<b>Finlande</b>	1	6	1,1

Source : commission des finances du Sénat

<sup>1</sup> Cf. Allocution du colonel Eric Faure, précitée.

<sup>2</sup> Cour des comptes, Rapport public thématique : Les services départementaux d'incendie et de secours, novembre 2011.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

D'après les informations transmises par la DGSCGC, « *une expérimentation en province dans plusieurs départements types* » **devrait toutefois être lancée en 2016** sur « *le modèle de la plate-forme parisienne de la Préfecture de Police qui regroupe, sur une plate-forme unique de filtrage, les appels 17 et 18 de Paris et des départements de Seine-St-Denis (93), des Hauts-de-Seine (92) et du Val-de-Marne (94)* », dans la perspective de l'euro 2016.

**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.

**Si le bilan de ces premières initiatives est très encourageant** – dans un département, la mise en place d'une plate-forme commune s'est ainsi traduite par une accélération de 30 secondes du traitement des appels et une diminution du temps d'intervention<sup>1</sup> – **deux inquiétudes subsistent à ce stade.**

Premièrement, si le ministère de la santé est associé aux réflexions en cours, il semble pour le moment **accorder la priorité à la modernisation de son propre système d'information**, au détriment, dans certains territoires, de l'objectif de mutualisation des centres d'appel.

Deuxièmement, votre rapporteur spécial sera **particulièrement vigilant à ce que les regroupements de plates-formes n'aboutissent pas à des transferts de charges pour les SDIS**, comme c'est le cas en matière de transport sanitaire<sup>2</sup>.

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

#### ***E. LE DÉFI DE LA MODERNISATION ET DU RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE AÉRIENNE***

La flotte aérienne de la sécurité civile est composée de **26 appareils** :

- **12 Canadair**, bombardiers d'eau qui peuvent emporter jusqu'à 6 tonnes d'eau ;
- **9 Tracker**, bombardiers d'eau terrestres capables d'emporter 3 tonnes d'eau ou de retardant ;
- **2 Dash**, avions polyvalents pouvant effectuer des missions de bombardement d'eau en saison feu (jusqu'à 10 tonnes) et des missions de liaison en saison hivernal ;

---

<sup>1</sup> Source : réponse de la DGSCGC dans le cadre des auditions.

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

- 3 **Beech**, utilisés principalement pour des missions de coordination, d'investigation et de liaison.

**À moyen terme, le principal impératif pour la sécurité civile est de remplacer la composante Tracker de la flotte, dont la limite de vie était initialement estimée entre 2016 et 2020<sup>1</sup>.**

**À plus court terme, le premier chantier pourrait toutefois concerner la rénovation avionique et l'équipement en optronique des Beech.**

### **1. La rénovation des avions d'investigation et de liaison Beech**

Depuis plusieurs années, la DGSCGC est à la recherche d'une solution permettant de renforcer ses moyens aériens de surveillance, compte tenu de son déficit en la matière.

D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, **deux options sont actuellement à l'étude.**

**Une première option consisterait à louer des heures d'aérosurveillance.**

Cette solution, actuellement expérimentée par deux SDIS, présente toutefois l'inconvénient d'être particulièrement coûteuse à long terme. Ainsi, le coût est actuellement de 230 000 euros pour le SDIS 13 par saison feux, pour un nombre d'heures de vol limité.

**Une deuxième option consisterait à équiper les Beech en matériel optronique.**

Cette solution serait moins coûteuse sur le long terme et offrirait une souplesse d'emploi bien plus grande. Par ailleurs, elle permettrait d'effectuer une rénovation des Beech, dont l'avionique ancienne génère d'après la DGSCGC « des pannes fréquentes, des surcoûts de maintenance » et pourrait conduire à « des restrictions croissantes de circulation dans l'espace aérien national et européen », compte tenu des évolutions réglementaires.

**Cette deuxième solution nécessite toutefois un investissement initial relativement important pour le programme estimé à 8,8 millions d'euros sur trois ans, dont 3 millions d'euros pour la rénovation avionique, 0,4 million d'euros pour la rénovation des cabines et 5,4 millions d'euros pour l'équipement optronique.**

**La DGSCGC précise que ces modernisations peuvent être commandées dans le cadre du nouveau contrat de MCO, sous réserve d'une avance de 60 % versée à la commande.**

---

<sup>1</sup> Rapport du préfet de région Christian Lavernée sur « L'avenir de la flotte aérienne de la sécurité civile », mars 2012.

**En complément, la mobilisation de drones** devrait également être étudiée dans le cadre d'un groupe de travail qui sera prochainement mis en place.

## 2. Le remplacement des avions bombardiers d'eau Tracker

S'agissant des avions bombardiers d'eau Tracker, la DGSCGC indique avoir remis en 2015 des propositions techniques au ministère de l'intérieur.

**La solution envisagée repose sur le remplacement des Tracker par des Dash, complété le cas échéant par des Canadair.**

En effet, les Dash présentent l'avantage de la polyvalence : ils peuvent être utilisés en tant que bombardiers d'eau mais également pour des missions de transport de passagers et de matériel. Ils seraient idéalement complétés par des Canadair, qui peuvent être mobilisés pour réaliser des attaques sur des secteurs plus accidentés.

**Toutefois, une incertitude forte demeure sur la capacité de la DGSCGC à faire l'acquisition de nouveaux Canadair**, la chaîne de production du constructeur Bombardier ayant été fermée.

À ce stade, le **calendrier prévisionnel** de la DGSCGC pour le renouvellement est le suivant :

- 1 appareil après la saison feux 2018 ;
- 3 appareils après la saison 2019 ;
- 5 appareils après la saison 2020.

**Ainsi, la DGSCGC confirme que certains Tracker pourraient être prolongés jusqu'à la fin de l'année 2022** « *si une extension du certificat peut être obtenue à des conditions économiques raisonnables, afin de lisser l'effort d'investissement* ».

D'après l'échéancier prévisionnel, qui reste soumis à des arbitrages budgétaires à venir, **le coût total de l'opération s'élèverait à 100 millions d'euros pour le programme 141 « Sécurité civile ».**

### Prévision des crédits nécessaires au renouvellement de la composante Tracker

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
AE	50	0	0	25	25	0
CP	2,5	0	22,5	22,5	25	25

Source : commission des finances du Sénat (d'après les informations transmises par la DGSCGC)

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, **un amendement visant à :**

- **majorer les crédits de titre 2 du programme de 10 000 euros**, afin de mettre en œuvre les mesures prévues par le protocole relatif à l'avenir de la fonction publique ;

- **minorer les crédits hors titre 2 du programme de 5 millions d'euros**, afin de respecter la norme de dépenses en valeur de l'État.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » de la mission « Sécurités », du rapport de M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », et du rapport de M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

**Mme Michèle André, présidente.** – Je salue la présence de nos collègues Alain Gournac et Michel Boutant, rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères. Nous examinons à présent le rapport de Philippe Dominati, rapporteur spécial des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ».

**M. Philippe Dominati, rapporteur spécial des programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale ».** – Vendredi dernier, la France a été une nouvelle fois frappée par de sanglantes attaques terroristes. Ma première pensée va aux blessés et aux familles des trop nombreuses victimes. Je salue également le courage et l'efficacité des forces de l'ordre, unanimement reconnus. Ces attaques terroristes bouleversent la hiérarchie des préoccupations de nos concitoyens. Une récente étude de l'Insee a montré que le terrorisme a remplacé la pauvreté à la deuxième place du classement des problèmes qui préoccupent les Français, juste devant la délinquance. Il ne fait aucun doute que les attentats du 13 novembre vont placer le terrorisme à la première place.

Pour les policiers et les gendarmes, cette année 2015 restera exceptionnelle à double titre. La hausse sans précédent de la menace terroriste se traduit par un surcroît d'activité important, d'autant que la France est l'un des pays les plus touchés en Europe par le phénomène des « combattants étrangers » partis en Syrie et en Irak. Les forces de sécurité intérieure sont également confrontées à une crise migratoire de grande ampleur. Si la situation de la France n'a rien de comparable avec celle des pays de première entrée, la sécurisation de certains points de passage et le démantèlement des filières nécessitent une mobilisation exceptionnelle. Pour ne donner qu'un chiffre, 1 125 effectifs mobiles supplémentaires ont été déployés à Calais, en complément des forces locales. Or avant les attaques de vendredi dernier, le Gouvernement n'avait pas tiré toutes les conséquences de ce changement de paradigme.

En effet, le budget que nous examinons est en hausse de seulement 0,9 %, contre 3,5 % en 2009, 2,6 % en 2011 et 2 % en 2013... et alors que le

budget de la culture augmente de 4,4 %. Depuis 2012, le Gouvernement a fait le choix idéologique de concentrer l'effort budgétaire sur les créations d'emplois. Le projet de loi de finances prévoit pour l'heure la création de 1 632 postes de policiers et gendarmes, à comparer aux 10 850 postes qui seront créés dans l'enseignement scolaire. Les comparaisons internationales ne témoignent pas d'une sous-dotation des forces de sécurité intérieure de notre pays, bien au contraire. Parmi nos principaux voisins européens, seule l'Italie a des effectifs supérieurs aux nôtres.

Si la menace terroriste, qui pèse de manière asymétrique sur notre pays, justifie un renforcement des effectifs, ces créations de postes masquent une « paupérisation » de nos forces, qui ne disposent plus des moyens en fonctionnement et en investissement nécessaires pour assurer leurs missions. Les moyens de fonctionnement et d'investissement seront en 2016 inférieurs de plus de 330 millions d'euros à ce qu'ils étaient en 2009, pour les mêmes effectifs. La part des dépenses de personnel au sein des deux programmes atteint un niveau critique, 88 %, qui met en danger la capacité opérationnelle des policiers et des gendarmes. Pour maintenir en l'état le parc automobile, il faudrait acheter plus de 6 600 véhicules par an entre 2015 et 2017. Or, le montant alloué à l'achat de véhicules est de 40 millions d'euros, ce qui permettra d'en acquérir seulement 4 000 en 2016. On est loin des mesures d'exception qui avaient été prises en 2009, pour l'achat de 9 000 véhicules. Je regrette que le Gouvernement ne fasse pas preuve de la même réactivité face à la crise sécuritaire que son prédécesseur en 2009 face à la crise financière.

Par conséquent, pour dégager des marges de manœuvre sur le plan budgétaire, je préconise une rationalisation des tâches et la mutualisation des moyens. Poursuivons la dynamique engagée en 2009 avec le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur.

À titre d'exemple, le traitement des procurations a mobilisé 737 policiers et gendarmes en équivalent temps plein travaillé en 2012. La dématérialisation soulagerait de cette tâche les forces de sécurité. Pourtant, l'inspection générale de l'administration (IGA) indique dans un rapport d'octobre 2014 que le projet de dématérialisation totale lancé en 2013 « paraît enlisé » et même « à l'arrêt ». Depuis 2012, certaines décisions ont aggravé la situation. L'abandon du jour de carence a conduit à une multiplication par 2,5 des congés maladie d'une journée. La réforme du renseignement intérieur a abouti à la création d'un service dédié au sein de la gendarmerie, portant de trois à quatre le nombre total de services.

L'heure, toutefois, n'est pas à la polémique.

Les décisions annoncées après la manifestation de policiers, place Vendôme, témoignent d'une prise de conscience tardive des enjeux liés à la rationalisation et à la mutualisation, avec par exemple un plan interne de simplification des tâches. J'ai bien évidemment pris note des mesures significatives annoncées par le Président de la République après les attentats

de vendredi, avec la création de 5 000 postes dans la police et la gendarmerie et la promesse de moyens d'équipement et d'investissement supplémentaires.

Toutefois, nous ne pouvons pas encore nous prononcer sur l'amendement gouvernemental mettant en œuvre ces annonces, qui sera sans doute déposé pour la séance.

En l'état, je vous propose donc de réserver notre vote sur la mission « Sécurités ».

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial du programme « Sécurité civile ».** - Je rends moi aussi hommage aux forces de secours - et en particulier à la brigade de sapeurs-pompiers de Paris - dont la mobilisation exceptionnelle a sauvé de nombreuses vies, vendredi dernier comme ce matin.

Le programme « Sécurité civile » ne représente qu'une part minoritaire des moyens consacrés à cette politique publique. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement sont en hausse de respectivement 1,9 % et 0,8 %. S'agissant du titre 2, la volonté de maîtriser les dépenses de personnel est évidente. Sur la période 2012-2016, la baisse cumulée des effectifs devrait ainsi atteindre 4 %. Si ces efforts sont bienvenus, il faut 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 au sujet d'une paupérisation de l'administration centrale, qui ne parviendrait plus à assumer l'ensemble de ses missions. En septembre 2015, les sapeurs-pompiers volontaires ne pouvaient toujours pas bénéficier de l'accès à la formation professionnelle continue, le manque de personnel à la direction générale ayant empêché de formaliser à temps les documents nécessaires.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, je m'interroge sur le niveau des dotations prévues pour les produits retardants, les colonnes de renfort et les secours d'extrême urgence. Les crédits prévus diffèrent des consommations réalisées au cours des cinq derniers exercices, ce qui pourrait être le signe d'une sous budgétisation. Un phénomène similaire avait été observé pour le carburant, dont la dotation avait finalement été augmentée de 2 millions d'euros.

Toutefois, ma principale inquiétude concerne les dépenses d'investissement. Leur évolution est inférieure de 4 millions d'euros en crédits de paiement à ce qui était prévu dans la programmation annuelle - et cela avant même que l'Assemblée nationale ne vote en seconde délibération une baisse de 5 millions d'euros des dépenses de fonctionnement et d'investissement du programme. Après analyse, la moitié de cet écart traduit un report de certains projets d'investissement, du fait de la contrainte budgétaire.

Or, ces retards se traduiront à moyen terme par des surcoûts pour la sécurité civile. Le projet de remplacement du réseau national d'alerte (RNA) par le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) ne sera achevé dans son premier volet qu'en 2019, ce qui implique de souscrire une prestation d'assistance au déploiement complémentaire, qui s'ajoutera à d'autres surcoûts potentiels liés aux intérêts moratoires et à l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Compte tenu de ces difficultés, il est aujourd'hui indispensable de s'engager dans une nouvelle dynamique de mutualisation afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires pour l'ensemble des forces de secours. Les enjeux budgétaires sont estimés à 200 millions d'euros, tant la situation actuelle est sous-optimale. Aujourd'hui, chaque autorité d'emploi dispose de ses propres bases, règles de formation, centres de maintenance et outils de formation ; les appareils sont différents selon les forces. Si des efforts de mutualisation entre la sécurité civile et la gendarmerie ont déjà porté leurs fruits, des obstacles culturels empêchent de tirer pleinement parti des possibilités techniques ouvertes. Surtout, une rationalisation plus ambitieuse impliquerait nécessairement un traitement interministériel de ce dossier.

Un deuxième chantier consisterait à mener une politique ambitieuse de réduction du nombre de centres de traitement des appels d'urgence. Nous n'avons plus les moyens de conserver 500 centres d'appels et 11 numéros d'urgence. De nombreux pays se sont déjà engagés dans cette voie avec succès : la Finlande a réussi entre 2009 et 2015 à diviser par trois le nombre de ses centres d'appels et à faire du 112 le numéro de téléphone unique en cas d'urgence. On ne compte plus en Finlande qu'1,1 centre d'appel pour un million d'habitants, soit huit fois moins qu'en France.

Si le ministère de l'intérieur a récemment affirmé sa volonté d'aller vers une plus grande mutualisation, le ministère de la santé semble pour le moment faire « bande à part » en privilégiant la modernisation de son système d'information. Par ailleurs, il faudra être particulièrement vigilant à ce que les regroupements de plates-formes n'aboutissent pas à des transferts de charges pour les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), comme c'est malheureusement le cas en matière de transport sanitaire. Une rationalisation ambitieuse impliquera nécessairement un traitement interministériel et une forte volonté politique.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial du programme « Sécurité et éducation routières » et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».** – Je vais vous parler non pas du terrorisme, mais d'un autre fléau, la mortalité routière. Durant les huit premiers mois de l'année 2015, 2 253 personnes ont été tuées en France métropolitaine, soit une hausse de 4,6 % par rapport à la même période en 2014. Une hausse notable de la mortalité avait déjà été enregistrée sur l'année 2014, soit une augmentation de 3,8 %, par rapport à 2013. Ces résultats sont inquiétants et font douter de l'efficacité de nos dispositifs de sécurité

routière. Ils sont d'autant plus inquiétants que le Gouvernement s'est fixé pour objectif de réduire à moins de 2 000 le nombre de personnes tuées sur les routes en 2020.

En 2016, les dépenses inscrites sur le programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » diminuent de 4,8 % par rapport à 2015 pour s'établir à 39,45 millions d'euros. La charge financière du « permis à un euro par jour » restera stable à 5,1 millions d'euros, grâce aux faibles taux d'intérêt. L'effort sera accentué avec la création d'un prêt complémentaire de 300 euros, éventuellement cumulable avec les montants des quatre tranches existantes (soit, respectivement, 600, 800, 1 000 et 1 200 euros). L'opération est un succès : 810 758 prêts depuis la mise en œuvre en septembre 2010. Le montant total des intérêts payés par l'État aux établissements de crédits s'élève à 51,58 millions d'euros.

Par ailleurs, le produit total des amendes de la circulation et du stationnement devrait atteindre 1,68 milliard d'euros en 2016, soit 0,58 % de plus qu'en 2015. Sur cette somme, 1,37 milliard d'euros sont inscrits en dépenses sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », dit « CAS Radars », soit une baisse de 0,32 % par rapport à 2015. Le Gouvernement prévoit de commander 454 nouveaux radars en 2016. Il s'agit le plus souvent de remplacements, puisque le nombre de dispositifs de contrôle automatisé en service, quant à lui, ne progressera que de 42 unités, soit 4 122 au lieu de 4 080. Le coût total du déploiement est estimé à 28 millions d'euros. Je conduis actuellement un contrôle budgétaire sur la politique d'implantation des radars, et j'émetts quelques réserves quant à ces déploiements, en particulier pour les radars vitesses moyennes et les radars chantiers, dont les coûts d'investissement et de fonctionnement sont élevés. Je propose donc un amendement réduisant les dépenses d'investissement de 5,25 millions d'euros, ce qui financera l'installation de 53 nouveaux radars vitesses moyennes au lieu de 107 et de 11 radars chantiers au lieu de 22. Ni les documents budgétaires ni les réponses au questionnaire budgétaire ne permettent en effet de mesurer leur efficacité et termes de sécurité routière.

S'agissant de la gestion du permis à points, j'avais déjà proposé par amendement la suppression des lettres simples pour les retraits ou les restitutions de points. En 2016, il est prévu d'adresser plus de 15,3 millions de ces courriers aux automobilistes, ce qui coûtera 13,1 millions d'euros. Cette dépense est-elle opportune sachant que le ministère de l'intérieur a ouvert le site Internet *Télépoints* offrant à tout conducteur de consulter le solde de ses points en ligne ? De plus, une ordonnance du 7 octobre 2015 a également prévu la possibilité pour l'intéressé, sur sa demande, d'être informé du retrait de points par voie électronique. Nous devrions pousser le ministère à faire cette économie, qui pourrait être affectée au désendettement de l'État – tandis que mon amendement précédent sur le nombre de radars

déployés produirait un gain destiné aux collectivités territoriales pour financer les équipements de sécurité des axes routiers.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** - En ce moment difficile, le soutien nécessaire à nos forces de sécurité exclut toute polémique. Il n'est pas pour autant interdit de se poser quelques questions. Il y a en France un policier ou un gendarme pour 248 habitants, ce qui est supérieur au niveau constaté chez tous nos principaux voisins, à l'exception de l'Italie. Cela pose le problème de l'organisation du travail mais surtout de l'équipement des forces. Par exemple, les 1 300 véhicules les plus anciens du parc de la police affichent une moyenne d'âge de 16,9 ans, certaines mairies ont dû fournir des fax à leur brigade de gendarmerie, etc. Bref, il y a un vrai problème d'équipement. On semble considérer qu'un véhicule coûte plus cher qu'un policier ou un gendarme ! Cela pose aussi la question, récurrente, des tâches qui ne relèvent pas, en principe, des forces de sécurité. Le transfert des prisonniers, à présent, est en partie pris en charge par l'administration pénitentiaire, mais de nombreuses autres tâches administratives continuent à occuper la police et la gendarmerie. Est-il prévu de réduire leur part dans l'emploi des forces ?

Je soutiendrai l'amendement du Gouvernement sur les effectifs supplémentaires, mais combien de temps faudra-t-il pour qu'ils soient disponibles ? Entre le recrutement, la formation et l'affectation, cela peut être long. Ne vaudrait-il pas mieux puiser dans la réserve ? Celle-ci est-elle déjà pleinement utilisée ?

**M. Alain Gournac, rapporteur pour avis.** - Je me suis concentré sur les crédits de la gendarmerie. Ignorant pour le moment les incidences budgétaires des déclarations du Président de la République à Versailles, il m'est difficile de prendre position. La hausse limitée à 0,9 % dans la version actuelle m'inquiète...

**M. Roger Karoutchi.** - Le Président de la République a indiqué ce matin qu'il était favorable à l'armement des policiers municipaux. Quel retournement ! Il a précisé que les armes pourraient être prises dans les stocks de la police nationale. J'aimerais autant que notre police municipale soit équipée d'armes modernes... Quel en serait le coût, avec une aide de l'État ? Il y a une dizaine d'années, j'ai fait adopter des conventions entre la région Île-de-France et le ministère de l'intérieur, par lesquelles la région s'était engagée à financer certains équipements de police : véhicules, matériel informatique... Elles sont tombées en désuétude car le ministère de l'intérieur a préféré renoncer à cet apport financier des collectivités. Ne faudrait-il pas y revenir ?

**M. Philippe Dallier.** - Sur le site d'un grand quotidien national, un article détaillait hier les effectifs de la police et de la gendarmerie. Son titre était : « Depuis 2012, les effectifs des forces de l'ordre ont diminué. » Entre 2002 et 2014, les effectifs réels de la police seraient passés de 143 987 ETPT à

143 050 ETPT et ceux de la gendarmerie de 96 213 à 95 195 ; la hausse affichée du plafond d'emplois ne correspondrait pas à l'évolution de la masse salariale. Avez-vous une idée claire des effectifs réels ?

**M. Éric Doligé.** – Vous avez insisté à juste titre sur une nécessaire mutualisation de l'alerte. Les sapeurs-pompiers, lors de leur congrès récent, l'ont évoquée. Pour l'heure, personne n'en veut et il y a plus d'affichage que d'action. J'avais réuni ici le médecin urgentiste Patrick Pelloux, la direction des hôpitaux, celle des pompiers : ils en sont presque venus aux mains ! La mutualisation entre les Sdis et les départements commence à peine. Pourtant, elle serait très profitable. Quant au transport sanitaire, il est couvert à 80 % par les pompiers : c'est un vrai problème. Il faut un pilote dans l'avion !

**M. Marc Laménie.** – Ce contexte dramatique nous impose d'être réactifs et efficaces. Vous avez largement évoqué les moyens humains. De nombreux postes restent vacants dans les départements ruraux, jugés peut-être moins attractifs, et où certaines petites brigades sont fermées à l'occasion des restructurations – qui ont certes leur logique. Le renouvellement du parc automobile est une priorité : certaines motos ont plus de 200 000 kilomètres au compteur. L'esprit de corps ne doit pas faire obstacle au travail en commun. Enfin, certaines tâches indues font perdre trop de temps aux policiers et aux gendarmes.

**M. Antoine Lefèvre.** – Il n'est plus tolérable que les services de santé continuent à faire bande à part. Nous avons réussi à diviser par deux le nombre de régions : tout le monde est rentré dans le rang et la nouvelle organisation sera effective le 1<sup>er</sup> janvier. Pour les centres d'alerte, nous n'y arrivons pas, en raison des susceptibilités que vous avez évoquées. La guerre entre les blancs et les rouges devient kafkaïenne : ils occupent parfois des locaux mitoyens... Le ministre de l'intérieur a-t-il fixé un calendrier pour résoudre ce problème ?

**M. François Marc.** – La mutualisation des moyens et la rationalisation des tâches sont nécessaires, tout comme le renouvellement du parc automobile. Commentant les crédits de la mission, le rapporteur a déclaré que le Gouvernement n'avait « pas pris pleinement la mesure de la gravité de la situation ». Depuis trois ans, dans un contexte d'assainissement des finances publiques, le Gouvernement a donné la priorité à trois missions : justice, sécurité et éducation. La prise de conscience est là depuis le début de la mandature. Les crédits de paiement sont en hausse de 0,9 %, alors que beaucoup d'autres missions voient leur budget diminuer. Qu'aurait-il fallu faire, selon vous ? Comment auriez-vous financé vos projets ?

**M. Maurice Vincent.** – Je regrette la tonalité polémique de plusieurs propos, y compris dans les observations du rapporteur spécial. Le contexte ne nous autorise pas, même en commission, ce type de débats, qui ne font pas avancer le problème. Vous semblez regretter que le Gouvernement ait

choisi de concentrer l'effort budgétaire sur les créations d'emplois. Je ne peux partager ce point de vue. Le fait que seule l'Italie ait davantage de policiers ne me préoccupe guère.

La mutualisation des centres de traitement des appels d'urgence pose problème depuis des années déjà. Cette situation est préoccupante et engendre des gaspillages. Y a-t-il une solution en vue ? Leur nombre pourrait être réduit à condition, dites-vous, de prévenir tout transfert de charges au détriment des SDIS. Pourquoi faut-il protéger ces derniers ?

**M. Michel Canevet.** – Quel regard portez-vous sur l'évolution du produit des recettes du programme « Sécurité et éducation routière » ? Ce programme pourrait-il être enrichi ? Pour les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale », les moyens de fonctionnement seront-ils suffisants ? Les brigades territoriales ont de plus en plus de mal à fonctionner. Le regroupement des bases aériennes ne doit pas conduire au délaissement de certains secteurs. Les Samu louent leurs appareils : quelle est la différence de coût ?

**M. Gérard Longuet.** – Philippe Dominati évoque l'augmentation du temps de travail, citant à juste titre le rapport que la Cour des comptes a réalisé en 2013 à ce sujet. Dans la police, en particulier parisienne, la durée de travail est-elle une durée réelle ou un simple seuil permettant de basculer plus rapidement dans le régime des heures supplémentaires ? Ce serait bien compréhensible, car cela permettrait d'échapper à la grille indiciaire de la fonction publique. Des réflexions sur ce point avaient été engagées par la majorité précédente.

**M. Thierry Carcenac.** – Le permis de conduire revêt désormais la forme d'une carte plastifiée. Depuis 2014, le paiement d'un timbre fiscal de 25 euros s'applique pour passer de la forme cartonnée au nouveau format mais, en cas de perte, le nouveau permis est gratuit ! On peut s'attendre à des déclarations de pertes par nos concitoyens...

**M. Claude Raynal.** – Vous indiquez que nos effectifs de sécurité sont plus nombreux que dans d'autres pays européens et en déduisez qu'ils pourraient être mieux utilisés. Est-ce à dire que la justice allemande, qui compte deux fois plus de fonctionnaires que la nôtre, est inefficace ? Il faut choisir ! Les comparaisons internationales ne doivent pas servir systématiquement à nous fustiger.

L'armement des policiers municipaux avec les stocks d'armes de la police nationale était déjà possible. C'est une solution d'urgence. Comme maire, j'espère que cette situation sera temporaire. Le financement par le conseil régional qu'a évoqué Roger Karoutchi remonte à une époque où la région avait une compétence générale ! Laissons l'État s'occuper de la sécurité.

**M. Bernard Lalande.** – J'ai été impressionné par la connaissance qu'a Jean Pierre Vogel de la sécurité civile. Président de Sdis, peut-être pourrait-il

évoquer la situation du volontariat ? Ne pourrait-on proposer des crédits spéciaux pour dynamiser les équipes de sapeurs-pompiers volontaires, dont le faible coût est assumé par les conseils départementaux et les communes ?

**M. Jean-Claude Requier.** – Je me réjouis qu'un de vos amendements diminue le nombre de nouveaux radars. Les gendarmes ont mieux à faire !

**M. Philippe Dominati, rapporteur spécial.** – Nous avons des visions très différentes sur les effectifs. Ce budget serait un bon budget dans une année normale. Mais nous sommes frappés par une double crise, terroriste et migratoire, depuis le début de l'année. À plusieurs reprises, le Gouvernement a dû se mobiliser : plan d'urgence contre le terrorisme en janvier, plan migrants en septembre, accueil des syndicats de policiers par le Président de la République après la manifestation place Vendôme, déclaration du Premier ministre sur les caméras piétonnes... On pouvait imaginer, pour 2016, un budget d'exception. La hausse des crédits de paiement n'est pour l'instant que de 0,9 %.

L'augmentation des effectifs est bien nécessaire, mais elle doit être accompagnée de crédits de fonctionnement et d'investissement suffisants. Les frais de personnel atteignent 88 % du total. Les crédits de fonctionnement sont en baisse, ce qui se répercutera comme chaque année sur les budgets d'investissement.

S'agissant des effectifs, je vous confirme des créations d'emplois mentionnées dans la note de présentation. Il ne faut pas confondre schéma d'emplois et plafond d'emplois. La sous-exécution du plafond d'emplois dans la gendarmerie est ancienne mais on continue pourtant de l'augmenter artificiellement en parallèle du schéma d'emplois.

La différence entre le schéma d'emplois et les emplois exécutés résulte d'un dysfonctionnement, qui concerne surtout la gendarmerie, où l'écart atteint 2 %.

Les gendarmes sont régis par un statut militaire. Leur cycle de travail, très souple, devra vraisemblablement être adapté aux normes européennes. Dans la police, les rythmes sont différents. Par exemple, la Cour des comptes avait montré en 2013 que dans certains cycles de travail un rappel au service d'une durée de 5 heures effectué sur des repos légaux crédite le fonctionnaire concerné de 16 heures 20 minutes à récupérer, soit un coefficient multiplicateur qui s'élève de fait à 330 %. C'est pourquoi la masse salariale de nos forces de sécurité est si importante.

J'ai constaté une véritable paupérisation des moyens de nos forces. Sans essence pour les voitures, sans gilets pare-balles, comment nos hommes accompliront-ils leurs missions ? Pourtant, vendredi, le Gouvernement rabotait à l'Assemblée nationale le budget de la police et de la gendarmerie de 20 millions d'euros... Lors d'un déplacement, j'ai vu 13 agents du renseignement territorial se partager une seule connexion Internet ! Sans parler du parc automobile, qui continue de vieillir. Du coup, les collectivités

territoriales sont tentées d'investir pour conserver une brigade, ce qui peut contredire la logique de redéploiement. Les rapports avec la justice manquent par ailleurs de fluidité.

Les régions auront un rôle à jouer dans la sécurité, par exemple pour la vidéosurveillance, notamment dans les transports. L'équipement de la police municipale pose problème. Les armes non létales peuvent, dans certaines circonstances, mettre en danger les fonctionnaires. Il est vrai que des stocks d'armes sont disponibles, souvent d'un calibre sous-dimensionné pour la police nationale. Dans le cadre du plan de lutte anti-terroriste, 20 millions d'euros ont été attribués au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), dont 2,4 millions d'euros doivent servir à équiper les polices municipales. Pour l'heure, l'armement de base n'est pas à la hauteur de la menace...

Élu d'un département qui a vécu un massacre, je crois avoir modéré mes propos, qui auraient pu être bien plus acides. Nous avons environ 100 000 gendarmes et 140 000 policiers, dont une partie dépend de la Préfecture de police de Paris. Peut-être pourrions-nous simplifier l'organisation de nos services ? Deux ministres de l'intérieur ont donné des impulsions en ce sens : Nicolas Sarkozy a placé la gendarmerie sous l'autorité du ministre de l'intérieur, et Manuel Valls a prolongé cette dynamique, qui me semble à présent interrompue. Il est anormal, par exemple, qu'un laboratoire scientifique soit créé pour la gendarmerie dans un département où il en existe déjà un pour la police nationale.

**Mme Michèle André, présidente.** - Lors de votre mission de contrôle, vous aviez souligné la qualité de l'action de nos services de renseignement.

**M. Philippe Dominati, rapporteur spécial.** - En effet, les fonctionnaires y font preuve d'un engagement admirable - ce qui n'empêche pas de s'interroger sur la complexité de l'organisation administrative !

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial.** - La mutualisation de l'alerte a été abordée dans un rapport de la Cour des comptes de 2011, qui recommandait déjà de rendre obligatoire dans les meilleurs délais la mutualisation des centres de traitement de l'alerte (CTA), car celle-ci dégagerait des économies de plusieurs millions d'euros. À l'occasion du 122<sup>e</sup> congrès national des sapeurs-pompiers, le colonel Éric Faure a rappelé que face aux enjeux technologiques, aux menaces et à la contrainte économique, notre pays n'a plus les moyens de conserver une centaine de CTA pour le 18, une centaine de CTA pour le 15 et près de 300 centres pour le 17. Certes, les obstacles culturels au rapprochement sont nombreux. Président d'un Sdis depuis dix-huit ans, j'avais tenté de mutualiser les moyens : impossible ! Cela réclame un traitement interministériel contraignant. Et le personnel craint des suppressions de postes à cette

occasion. De fait, pouvons-nous continuer à payer la maintenance de matériels sous-utilisés ? Nous avons 500 CTA !

Toutefois, il faut veiller à ce qu'il n'y ait pas de transfert de charges de l'État vers les Sdis. Le budget de ceux-ci, qui s'élève à près de 4,5 milliards d'euros, repose déjà à 57 % sur les départements. Les litiges sur la refacturation des carences sanitaires montrent bien que cette tentation existe. Dans mon département, j'avais dû émettre un titre de recettes de 150 000 euros sur le Samu. Le préfet a finalement rendu un arbitrage qui a mis fin à la difficulté. Bref, les règles du jeu doivent être claires.

La démographie médicale influe aussi sur l'activité des Sdis, dont l'activité de secours à la personne augmente de façon continue. Une expérimentation devrait être lancée en 2016 dans quelques départements, sur le modèle de la plate-forme parisienne de la préfecture de police, qui regroupe les appels au 17 et au 18 de Paris et des départements 92, 93 et 94 dans la perspective de l'euro 2016. Étrangement, les appels au 15 ne sont pas concernés.

Pour la première fois depuis près d'une décennie, le nombre de volontaires est en hausse. Il faut s'en réjouir. Toutefois, le problème concernant les volontaires porte davantage sur leur disponibilité que sur leur nombre. Le *turn over* est très important. En la matière, il faut regarder le quantitatif et le qualitatif.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Le débat porte davantage sur la sécurité que sur la sécurité routière. Nous reparlerons de manière plus détaillée de la politique de sécurité routière lorsque je vous présenterai mon rapport de contrôle budgétaire sur la politique d'implantation des radars. J'indique que les recettes de la sécurité routière sont constantes et que le permis de conduire plastifié, la simplification et le renouvellement des titres d'identité relèvent de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), dont les crédits émargent à la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

**Mme Michèle André, présidente.** – A la création de l'ANTS, le sujet était très difficile : cela ne s'est pas arrangé depuis...

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Réserveons les crédits de la mission mais adoptons les amendements qui portent sur le compte spécial.

**Mme Michèle André, présidente.** – Demain, nous devrions recevoir le texte du projet de loi de finances de l'Assemblée nationale, et nous examinerons définitivement les missions lors de notre réunion de commission. Nous ne disposerons sans doute pas de tous les éléments concernant la mission « Sécurités », et devons reporter l'examen définitif des crédits de cette mission à la semaine prochaine. Le délai limite de dépôt d'amendements est fixé au vendredi 27 novembre à 11 heures.

Nous devons aussi examiner un décret d'avance qui sera présenté le 23 novembre.

*Le vote sur les crédits de la mission « Sécurités » est réservé.*

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous en arrivons à l'examen des amendements relatifs au compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

*Article additionnel après l'article 63*

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – L'amendement n° 1 modifie le code de la route et supprime l'envoi de lettres simples pour informer du retrait et de la restitution des points. En effet, le nombre de points retiré figure déjà sur le procès-verbal de contravention et peut être consulté sur un site internet.

**M. Claude Raynal.** – Sur le principe je ne vois pas de difficultés, c'est un signal. Mais maintenons la lettre annonçant qu'il ne reste plus aucun point !

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – C'est prévu, je ne mets pas cette règle en cause.

**M. Gérard Longuet.** – Le rapporteur pourrait-il étudier la possibilité de fractionner le nombre de points perdus – utiliser par exemple des demi-points ? Une vitesse excessive d'un kilomètre heure coûte autant que dix kilomètres heure de plus ! Nous progresserions dans la voie de la sagesse et de la justice.

**M. Daniel Raoul.** – On pourrait augmenter à 24 le nombre de points, afin d'éviter les fractionnements tout en parvenant au résultat que vous recherchez.

**M. Gérard Longuet.** – C'est une autre solution.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Nous en débattons lors de la présentation de mon rapport sur l'implantation des radars, où je formulerai des propositions.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

*Article 26 (état D)*

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – L'amendement n° 2 de conséquence supprime 13,1 millions d'euros du dispositif concerné qui seront réaffectés au désendettement de l'État.

*L'amendement n° 2 est adopté.*

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – L'amendement n° 3 limite l'installation de nouveaux radars « vitesses moyennes » et « chantiers », dont le coût d'investissement et de fonctionnement est élevé, sans que leur efficacité soit réellement prouvée ; 5,25 millions d'euros seront affectés à la contribution des collectivités territoriales à la sécurité routière.

**M. Maurice Vincent.** – C'est un mauvais signal ! Voilà le laxisme !

*L'amendement n° 3 est adopté.*

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver sa position sur les crédits de la mission « Sécurités » et de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » ainsi modifiés.

\*

\* \*

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a décidé de réserver son examen définitif des crédits de la mission « Sécurités », a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » tels que modifiés par ses amendements et a confirmé l'adoption d'un article additionnel après l'article 63.

\*

\* \*

Réunie à nouveau le jeudi 26 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sécurités » tels que modifiés par l'amendement déposé par le Gouvernement, auquel elle a donné un avis favorable.



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### **Direction générale de la sécurité civile**

- M. Julien Marion, directeur adjoint, chef de service ;
- M. Benoît Trevisani, sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours ;
- M. Jean-Philippe Vennin, sous-directeur des ressources, des compétences et de la doctrine d'emploi ;
- M. Arnaud Lauga, adjoint au sous-directeur des moyens nationaux.

### **Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)**

- M. Eric Faure, président.

### **Table ronde réunissant les représentants des syndicats :**

- **Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT) :** M. André Goretti, président, M. Xavier Boy, président délégué et M. Jacky Cariou, vice-président ;
- **Confédération générale du travail (CGT) :** M. Sébastien Delavoux, secrétaire général pour le collectif CGT des SDIS ;
- **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA SDIS) :** Mme Alexandra Levoye, chargé de la coordination des commissions et M. Patrick Jouvin, chef de pôle transmissions ;
- **Syndicat national des sapeurs-pompiers professionnels (SNSPP) :** M. Eric Ferre, conseiller et M. Marc Grimaldi, membre du bureau exécutif ;
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT) :** M. Sébastien Bouvier, secrétaire national et M. Jean-Claude Lenay, animateur.