

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, 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, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, *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, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
LE PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE » EN 2015.....	9
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME : DES MOYENS QUASI-STABLES EN 2015.....	9
A. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE DE 0,6 %, MAIS NE REPRÉSENTANT QU'UNE PARTIE DES MOYENS DÉDIÉS À LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ CIVILE.....	9
1. <i>Une part très minoritaire des crédits consacrés à la sécurité civile.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Une structure par action reflétant la diversité des missions de protection des populations et de gestion de crise.....</i>	<i>9</i>
3. <i>Les évolutions des crédits du programme proposés en 2015 : une légère hausse des crédits de paiement (+ 0,6 %), un net repli des autorisations d'engagement (- 31,9 %).....</i>	<i>12</i>
4. <i>Une augmentation de la masse salariale à périmètre constant (+ 3,3 % hors pensions), sous l'effet de mesures diverses qui mériteraient d'être mieux analysées et connues.....</i>	<i>14</i>
B. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE POUR LES ANNÉES 2012 À 2017.....	16
C. DISPOSITIF DE PERFORMANCE : UNE REFONTE SOUHAITABLE, MAIS QUI ROMPT DES SÉRIES STATISTIQUES ET EMPÊCHE AINSI D'APPRÉCIER TOUTES LES ÉVOLUTIONS D'UNE ANNÉE SUR L'AUTRE.....	17
1. <i>Une refonte de la maquette du dispositif de performance bienvenue dans son principe, mais qui occulte les conséquences du vieillissement de la flotte sur la performance de l'action publique.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Des cibles 2017 déjà atteintes en 2015 : le reflet d'un manque d'ambition ?.....</i>	<i>20</i>
II. LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME.....	21
A. DES RÉORGANISATIONS ADMINISTRATIVES MARQUÉES PAR LE TRANSFERT EN COURS DE LA BASE AÉRIENNE DE SÉCURITÉ CIVILE (BASC).....	21
1. <i>Les enjeux budgétaires du déménagement du site de Marignane, devenu inadapté.....</i>	<i>21</i>
2. <i>Une réévaluation à la hausse des dépenses d'accompagnement des personnels.....</i>	<i>21</i>
B. LE RENOUVELLEMENT D'UNE FLOTTE AÉRIENNE EN VOIE D'OBSOLESCENCE : UNE PRIORITÉ MAL ANTICIPÉE.....	22
1. <i>La flotte de sécurité civile : les conséquences budgétaires d'un vieillissement insuffisamment anticipé.....</i>	<i>22</i>
2. <i>Des arbitrages à faire entre coûts accrus de maintenance, révision des appareils et renouvellement de la flotte, et la nécessité de développer les mutualisations avec d'autres acteurs que la sécurité civile.....</i>	<i>23</i>
C. LE RÉSEAU ANTARES : LA PRIORITÉ À ACCORDER À LA COUVERTURE DE L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE NATIONAL.....	24

D. LE RÔLE DES SDIS COMME ÉCHELON DE PROXIMITÉ : UNE NÉCESSITÉ RECONNUE PAR LE GOUVERNEMENT	26
E. LA GESTION DES CRISES NUCLÉAIRES : LA PUBLICATION DU PLAN NATIONAL DE RÉPONSE « ACCIDENT NUCLÉAIRE OU RADIOLOGIQUE MAJEUR »	26
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	29
EXAMEN EN COMMISSION.....	31

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) Les crédits de paiement (CP) du programme « Sécurité civile », qui s'établissent à **439,55 millions d'euros**, sont en légère hausse (+ 0,6 %) par rapport à 2014, sous l'effet d'une augmentation des dépenses de personnel. La progression des crédits d'investissement (+ 4,8 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014) doit être relativisée, **l'exécution 2013 ayant fait apparaître que les opérations d'investissement ont été une variable d'ajustement** en cours d'exercice pour respecter les plafonds de dépenses.

2) Les autorisations d'engagement (AE) sont **en recul de 31,9 %** (avec 401,02 millions d'euros) : l'inscription de 167 millions d'euros d'AE en loi de finances initiale pour 2014 pour la passation du nouveau marché de maintien en conditions opérationnelles (MCO) des avions a entraîné de manière mécanique une diminution des autorisations d'engagement pour l'année 2015.

3) Les crédits du programme « Sécurité civile » ne couvrent qu'**une partie des moyens dédiés à la sécurité civile** : s'agissant des moyens de l'État, ils forment 48 % des CP de la politique transversale de sécurité civile ; le budget des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) s'élève à 4,36 milliards d'euros dans les budgets primitifs pour 2014, soit cinq fois les crédits inscrits dans le budget de l'État.

4) S'agissant de l'avenir des SDIS, lors du 121^e congrès national des sapeurs-pompiers de France, en octobre 2014, **Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, a confirmé le rôle de l'échelon départemental, garant de la proximité, comme niveau d'organisation de la réponse opérationnelle.**

5) Le schéma d'emploi du programme traduit une **diminution de 24 emplois équivalent temps plein (ETP).**

6) La hausse des dépenses de personnel (166,61 millions d'euros en AE et en CP, en progression de plus de 3,7 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014) traduit la **correction d'une sous-budgétisation chronique des dépenses de personnel** de la mission par rapport à l'exécution.

7) Les **facteurs d'évolution de la masse salariale classés comme « divers »** (hors schémas d'emploi, mesures catégorielles, mesures générales, GVT solde) **mériteraient d'être mieux connus et détaillés** dans les documents budgétaires au regard de leur impact sur l'évolution des dépenses de personnel (+ 3 millions d'euros, hors pensions, par rapport à 2014).

8) Le **plafond de CP** du programme dans le présent projet de loi de finances est **inférieur de 0,19 milliard d'euros à l'annuité 2015 de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2012-2017**. Dans la mesure où les crédits de la sécurité civile ne constituent plus une mission du budget de l'État depuis 2015, il n'est pas possible d'apprécier le respect de la programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

9) **La refonte et la simplification du dispositif de performance** (cinq objectifs et neuf indicateurs sont proposés, au lieu de neuf objectifs et onze indicateurs dans le projet de loi de finances pour 2014) tendent à accroître la lisibilité des moyens dédiés à la politique de sécurité civile, alors que les crédits du programme ne représentent qu'un peu plus de 0,1 % des dépenses du budget de l'État.

10) Cependant, le changement d'indicateur mesurant la disponibilité des hélicoptères **ne permet plus d'établir des comparaisons d'une année sur l'autre**, alors qu'apparaissaient les conséquences néfastes du vieillissement de la flotte sur la performance. Avoir modifié cet indicateur apparaît comme une façon de « **casser le thermomètre** ».

11) Le volet social des **dépenses de personnel liées au transfert de la base aérienne** de Marignane à Nîmes, d'ici 2017, révisées à la hausse de près de 80 % dans le présent projet de loi de finances (de 1,6 million à 2,86 millions d'euros), apparaît avoir **sous-évalué lors de l'élaboration initiale** du projet.

12) Au regard des dépenses supplémentaires en 2014 engendrées par l'ajournement de dépenses de maintenance sur les aéronefs Dash 8, il serait utile d'**effectuer des simulations sur les surcoûts liés au maintien de la flotte actuelle, en termes de maintenance et de révision des appareils, et le coût de l'acquisition de nouveaux matériels**, compte tenu de l'obsolescence des appareils et de la nécessité d'assurer le plus haut niveau de sécurité des pilotes. Il conviendrait aussi d'envisager de **développer les mutualisations dans le recours aux appareils de la flotte des hélicoptères, au sein du même ministère** (avec les forces de police et de gendarmerie) **ou au niveau interministériel, par exemple avec les acteurs de la santé publique**, en prenant en compte les différences d'usage.

13) Le développement du projet ANTARES (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours), qui vise une meilleure interopérabilité des systèmes de communication des forces de sécurité, implique **que la couverture de l'ensemble du territoire national soit une priorité des opérations d'investissement**, alors que les mesures de couverture radio effectuées sur le terrain tendent à faire apparaître un taux de couverture inférieur aux résultats issus d'une modélisation de cette couverture radio par l'emploi de modèles informatiques (95 %). À cette fin, il est proposé de **créer un nouvel objectif de performance, mesurant la couverture optimale du territoire national par le réseau ANTARES.**

14) **Au regard des investissements que doivent continuer à consentir les SDIS, il est regrettable que, depuis la loi de finances initiale pour 2013, il ne soit plus inscrit de crédits budgétaires en AE au titre du fonds d'aide à l'investissement (FAI) instauré par l'article 129 de la loi de finances pour 2003, pour soutenir les SDIS dans leurs efforts d'investissement en équipements et en matériels.** Une partie des crédits du FAI concourait spécifiquement, depuis 2007, au financement du programme ANTARES.

Au 10 octobre 2014, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 98 % des réponses portant sur le programme « Sécurité civile » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

LE PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE » EN 2015

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME : DES MOYENS QUASI-STABLES EN 2015

A. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE DE 0,6 %, MAIS NE REPRÉSENTANT QU'UNE PARTIE DES MOYENS DÉDIÉS À LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ CIVILE

1. Une part très minoritaire des crédits consacrés à la sécurité civile

À titre liminaire, il convient de rappeler que **les crédits de paiement (CP) du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités »** (soit 439,55 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015) **ne couvrent qu'une partie des moyens dédiés à la sécurité civile :**

- s'agissant de la politique publique d'État, des crédits concourant à la politique de sécurité civile figurent au sein de quatre autres missions : « Écologie, développement et mobilité durables » (à hauteur de 363,5 millions d'euros en CP), « Santé » (11,5 millions d'euros), « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (49,3 millions d'euros) et « Administration générale et territoriale de l'État » (51,8 millions d'euros), portant le **total des crédits de la politique transversale de sécurité civile à 915,7 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2015, dont seulement 48 % figurent au programme « Sécurité civile »¹ ;

- le **budget des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) s'élève à 4,36 milliards d'euros** dans les budgets primitifs pour 2014, soit cinq fois les crédits inscrits dans le budget de l'État, répartis entre 2,49 milliards d'euros pour les départements et 1,87 milliard d'euros pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

2. Une structure par action reflétant la diversité des missions de protection des populations et de gestion de crise

Les crédits du programme « Sécurité civile » sont répartis entre **quatre actions**, reflétant la diversité des missions de protection des populations et de gestion de crise.

¹ Source : document de politique transversale « Sécurité civile », annexé au projet de loi de finances pour 2015.

L'action n° 1 « **Prévention et gestion de crises** » (33,7 millions d'euros CP et 28,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, AE, soit 7,1 % des CP du programme) comprend cinq sous-actions :

- la veille, l'alerte et la gestion interministérielle des crises ;
- le développement et le fonctionnement du réseau d'alerte - système d'alerte et d'information des populations (SAIP) ;
- la solidarité nationale, qui comprend les colonnes de renforts et les crédits d'extrême urgence ;
- la prévention opérationnelle et la protection des populations (chaînes de décontamination, véhicules de détection, d'identification et de prélèvement et soutien aux acteurs de la prévention des feux de forêts) ;
- l'activité opérationnelle (produits retardants, carburants des aéronefs...).

L'action n° 2 « **Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux** » (258,2 millions d'euros en CP et 238,2 millions d'euros en AE, soit 59,4 % des CP du programme) regroupe les moyens nationaux mis par l'État à la disposition des populations, ventilées par spécialités et domaines d'intervention :

- la préparation et l'intervention des moyens nationaux aériens, ce qui recouvre le périmètre des avions de la base aérienne de la sécurité civile (BASC) située à Marignane ;
- la préparation et l'intervention des moyens nationaux terrestres, qui retracent l'ensemble des missions des formations militaires de sécurité civile (ForMiSC) ;
- la préparation et l'intervention des moyens nationaux aériens, qui recouvrent l'activité de secours à la personne par hélicoptère en milieux difficiles ;
- la préparation et l'intervention des moyens nationaux de déminage, qui comprennent les missions de neutralisation et de destruction des engins explosifs par le bureau du déminage, la sécurisation des voyages officiels et des missions d'expertise et de formation de services spécialisés français ou étrangers ;
- la préparation et l'intervention des moyens nationaux de soutien, qui regroupent l'ensemble des moyens mis en œuvre par les établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL).

L'action n° 3 « Soutien aux acteurs de la sécurité civile » (144,4 millions d'euros en CP et 131 millions d'euros en AE, soit 32,7 % des CP du programme) est formée de trois sous-actions retraçant :

- les aides de l'État aux acteurs de la sécurité civile, notamment la participation de l'État aux dépenses des services d'incendie de la ville de Paris (brigade de sapeurs-pompiers de Paris, BSPP) ;

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

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

L'action n° 4 « Fonctionnement, soutien et logistique » (3,3 millions d'euros en CP et en AE, soit 0,8 % des CP du programme) comprend les fonctions de soutien général du programme :

- les services d'état-major (bureau du cabinet, mission des relations internationales, pôle communication et pôle santé) ;

- l'inspection de la défense et de la sécurité civiles (IDSC).

Dans le présent projet de loi de finances, les crédits du programme « Sécurité civile » s'élèvent à **439,6 millions d'euros en CP et 401 millions d'euros en AE, en hausse de 0,6 % en CP et en baisse de 31,9 % en AE** par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

Les crédits du programme « Sécurité civile » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2015*	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2015*	Part dans le programme
1 - Prévention et gestion de crises	33,7	7,4%	39,8	8,5%
2 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	258,5	57,1%	273,0	58,4%
3 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile	157,3	34,7%	151,3	32,4%
4 - Fonctionnement, soutien et logistique	3,3	0,7%	3,0	0,6%
Ensemble	452,7	100,0%	467,0	100,0%

+ 14,3 millions d'euros

+ 13,67 millions d'euros
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (mission « Administration générale et territoriale de l'État »)

+ 0,07 million d'euros
Entretien des bâtiments de l'État (mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »)

+ 0,56 million d'euros
Police nationale (mission « Sécurités »)

* Hors fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP)

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

3. Les évolutions des crédits du programme proposés en 2015 : une légère hausse des crédits de paiement (+ 0,6 %), un net repli des autorisations d'engagement (- 31,9 %)

Dans le projet de loi de finances pour 2015, les CP (439,55 millions d'euros) sont en très légère augmentation (+ 0,6 %) par rapport à 2014 (436,89 millions d'euros). Cette évolution traduit la progression des dépenses de personnel, analysée ci-après, la baisse des dépenses de fonctionnement de titre 3 (de 126,4 millions d'euros en 2014 à 121,5 millions d'euros, soit un recul de 4,9 millions d'euros et de 3,9 %) étant pratiquement équivalente à l'augmentation des dépenses d'investissement en CP de titre 5 (de 37,7 millions d'euros à 42,5 millions d'euros, soit une hausse de 4,8 millions d'euros et de 12,8 %).

L'évolution des **dépenses de fonctionnement** reflète principalement celle de la maintenance de la flotte d'actions et d'hélicoptères, qui correspond à la mise en œuvre de marchés pluriannuels : en 2015, les dépenses inscrites à ce titre sont en baisse de 4 millions d'euros en CP par rapport à 2014 (de 69,6 millions à 65,6 millions d'euros). *A contrario* les dépenses de carburant ont été réévaluées de 2 millions d'euros pour tenir compte du niveau effectif de dépenses constaté les années précédentes.

Les crédits de paiement pour les **opérations d'investissement** traduisent la poursuite de projets pluriannuels, dont les principaux sont :

- le programme ANTARES (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours), analysé ci-après (17,8 millions d'euros en CP) ;

- la réalisation de travaux immobiliers pour les sites délocalisés des moyens nationaux (8,5 millions d'euros en CP), dont une dotation de 1,1 million d'euros en CP pour le déménagement de la base d'avions de la sécurité civile (BASC) vers Nîmes ;

- la modernisation et l'acquisition d'équipements terrestres pour les moyens nationaux (5,8 millions d'euros en CP), correspondant au renouvellement par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) de sa flotte d'engins d'attaque et de ravitailleurs, d'engins de travaux publics dédiés à la lutte contre les feux de forêts, et à la dotation d'une capacité de reconnaissance en profondeur ; par ailleurs, au titre du déminage, des crédits sont destinés à l'acquisition de nouveaux matériels pour la lutte contre le terrorisme et le renouvellement de certains véhicules d'intervention.

La principale **dépense d'intervention** est constituée par la contribution de l'État au financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, en diminution de 0,4 million d'euros entre 2014 et 2015 (de 80,5 millions à 80,1 millions d'euros).

Les CP proposés dans le présent projet de loi de finances sont en nette hausse (+ 7 millions d'euros) par rapport à l'exécution 2013 (432,5 millions d'euros), mais l'année 2013 avait été marquée par une **sous-consommation des crédits d'investissement** : les CP consommés au titre des crédits d'investissement se sont élevés à 15,8 millions d'euros, alors que 43,2 millions d'euros avaient été prévus en LFI, ne représentant qu'une consommation de 36,6 % des crédits. Cette sous-consommation des CP avait concerné tout particulièrement le projet ANTARES (1,9 million d'euros consommés en CP pour une prévision de 13,9 millions d'euros), ce qui conduit à **relativiser la hausse des crédits proposés au titre d'ANTARES** par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale pour 2013 et 2014 (en hausse de plus de 3 millions d'euros chaque année par rapport à 2012) : il s'agit en partie de la compensation de retards dans les opérations d'investissement, **lesquelles ont constitué une variable d'ajustement** en cours d'exercice pour respecter les plafonds de dépenses.

Les AE sont, quant à elles, en net recul (- 31,9 %), de 588,53 millions d'euros à 401,02 millions d'euros : l'inscription de 167 millions d'euros d'AE en **loi de finances initiale pour 2014 pour la passation du nouveau marché de maintien en conditions opérationnelles (MCO) des avions a entraîné de manière mécanique une diminution des autorisations d'engagement pour l'année 2015**. Les autorisations d'engagement prévues au titre des prestations sur commande pour le MCO des avions sont évaluées à 6,5 millions d'euros pour l'exercice 2015.

Par rapport à l'exécution 2013 (417,4 millions d'euros), les AE sont également en recul, à hauteur de 16,4 millions d'euros.

4. Une augmentation de la masse salariale à périmètre constant (+ 3,3 % hors pensions), sous l'effet de mesures diverses qui mériteraient d'être mieux analysées et connues

Le **plafond d'emplois** du programme s'élève à **2 404 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT)** dans le projet de loi de finances pour 2015, en diminution de 36 ETPT par rapport au plafond d'emplois 2014 sous l'effet d'une baisse de 11 ETPT au titre des transferts et de la **suppression de 25 ETPT dans le schéma d'emploi pour 2015**. La diminution proposée du plafond d'emplois est un peu plus forte que les années précédentes : les plafonds d'emplois pour 2012, 2013 et 2014 avaient diminué, respectivement, de 23 ETPT, 24 ETPT et 25 ETPT, hors transferts et modifications de périmètre.

Les crédits de personnel demandés pour 2015 s'élèvent à 166,61 millions d'euros en AE et en CP, en hausse de plus de 3,7 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014 (162,86 millions d'euros) en AE et CP, ce qui traduit essentiellement la **correction d'une sous-budgétisation chronique des dépenses de personnel de la mission** par rapport à l'exécution¹, résultant d'une mauvaise évaluation du glissement vieillesse technicité depuis 2012 : en fin de gestion 2012 et 2013, des ouvertures de crédits par décret d'avance et le dégel de la réserve de précaution avaient porté sur des montants s'étant élevés à 2,47 millions d'euros en 2012 et 3,6 millions d'euros en 2013. Il est regrettable que cette modification, bienvenue, n'apparaisse pas explicitement dans les documents budgétaires.

À périmètre constant (hormis cette correction de la prévision d'exécution pour 2014), les dépenses de personnel hors pensions augmentent assez fortement, de 114,3 millions à 118,1 millions d'euros (+ 3,8 millions d'euros, soit + 3,3 %) : les économies résultant du **schéma d'emploi 2015** (prévoyant la **suppression de 24 postes ou ETP**, emplois équivalent temps

¹ L'exécution des crédits de titre 2 s'est élevée à 164,1 millions d'euros en 2013, alors que l'autorisation donnée était de 161,3 millions d'euros (+ 1,7 %).

plein), à hauteur de 1 million d'euros, sont entièrement compensées par l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT solde : + 1 million d'euros).

Les mesures statutaires (0,21 million d'euros en 2015, en hausse de 0,13 million d'euros par rapport à 2014) et les mesures générales (0,39 million d'euros, en hausse de 0,25 million d'euros par rapport à 2014)¹ expliquent partiellement **la hausse de la masse salariale, laquelle est due à deux facteurs plus spécifiques au programme « Sécurité civile » :**

- **l'indemnisation des jours de congés non pris** au titre du compte épargne temps (0,35 million d'euros en 2014 et 0,61 million d'euros en 2015) ;

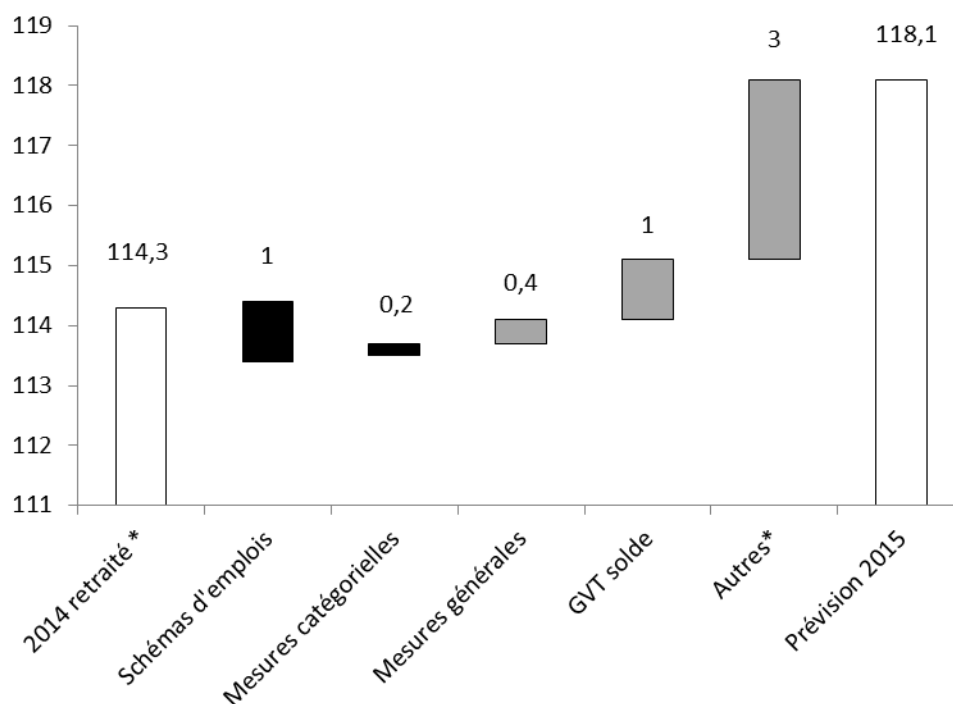
- **un ensemble de mesures diverses (2,5 millions d'euros)**, correspondant au remboursement au ministère de la défense de personnels mis à disposition, à la prévision d'exécution des indemnités de service en campagne (ISC), la prévision d'exécution de l'indemnité de départ des personnels militaires non officiers (IDPNO) et la prévision d'exécution des indemnités de secourisme et de concours ; **il est regrettable que l'impact de chacun de ces facteurs ne soit pas détaillé dans le projet annuel de performances (PAP).**

Si des progrès appréciables ont ainsi été réalisés dans la prévision initiale des dépenses de personnel, les autres facteurs tendant à leur évolution dynamique mériteraient d'être mieux connus et davantage détaillés, en vue d'une pleine maîtrise de la masse salariale.

¹ Les mesures générales se répartissent entre la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) (0,07 million d'euros en 2014 et 0,32 million d'euros en 2015) et les mesures bas salaires (0,10 million d'euros en 2014 et 2015).

Facteurs d'évolution de la masse salariale (hors pensions) du programme 161

(en millions d'euros)



*Dont indemnisation des jours de congé non pris au titre du compte épargne temps

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances pour 2015

B. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE POUR LES ANNÉES 2012 À 2017

En application des dispositions de l'article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, les crédits dédiés à la sécurité civile devaient s'établir à 0,41 milliard d'euros en 2015, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Dans le présent projet de loi de finances, les CP du programme « Sécurité civile » atteignent 439,6 millions d'euros, dont 48,5 millions au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions », soit un montant hors pensions de 391,1 millions d'euros, inférieur de 19 millions d'euros au plafond fixé par la loi de programmation pour les années 2012 à 2017. **Le plafond fixé par la programmation triennale pour la période 2012-2015 est donc bien respecté.**

Depuis 2014, l'ancienne mission « Sécurité civile » est devenue un programme de la mission « Sécurités », dont elle ne constitue par ailleurs qu'un peu plus de 3 % des crédits. Il n'est donc pas possible de vérifier le respect de la programmation pluriannuelle par rapport aux dispositions figurant à l'article 13 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (PLPFP 2014-2019), en cours d'examen par le Parlement.

C. DISPOSITIF DE PERFORMANCE : UNE REFONTE SOUHAITABLE, MAIS QUI ROMPT DES SÉRIES STATISTIQUES ET EMPÊCHE AINSI D'APPRÉCIER TOUTES LES ÉVOLUTIONS D'UNE ANNÉE SUR L'AUTRE

1. Une refonte de la maquette du dispositif de performance bienvenue dans son principe, mais qui occulte les conséquences du vieillissement de la flotte sur la performance de l'action publique

Le présent projet de loi de finances procède à **une refonte et à une simplification de la maquette du dispositif de performance** : de neuf objectifs et onze indicateurs, il est proposé de passer à cinq objectifs et neuf indicateurs.

Cette démarche, détaillée dans le tableau ci-après, est bienvenue, car elle accroît la lisibilité des moyens dédiés à la politique de sécurité civile. Par ailleurs, **le nombre élevé d'objectifs n'était pas justifié au regard du montant des crédits du programme**, qui ne représentent qu'un peu plus de 0,1 % des dépenses du budget de l'État.

L'indicateur 2.1 mesure désormais la disponibilité des hélicoptères par flotte de base, pour lequel la prévision actualisée pour 2014, la prévision 2015 et la cible 2017 s'établissent toutes trois à 95 %.

Le changement d'indicateur par rapport au PAP 2014 (qui retraçait la durée moyenne de la visite programmée, c'est-à-dire la durée d'immobilisation pour des raisons de maintenance) **ne permet plus d'établir des comparaisons d'une année sur l'autre**, alors que l'examen des résultats 2012 et 2013 lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014¹ et du projet de loi de règlement pour 2013 avait montré que le vieillissement de la flotte entravait la performance. **Avoir modifié cet indicateur**, qui était de surcroît l'un des plus représentatifs de la mission, **apparaît comme une façon de « casser le thermomètre » qui n'est guère satisfaisante.**

¹ La durée moyenne s'élevait à 76 jours calendaires en 2011, 89,7 jours en 2012 et la prévision actualisée 2013 à 98 jours (contre 77 jours dans la prévision dans la PAP 2013).

**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	<u>Objectif supprimé</u>	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)	<u>Objectif et indicateur supprimés</u>	
4 : Assurer l'efficacité en milieux difficiles des opérations de secours aux personnes en hélicoptères en maîtrisant leur coût	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 personnes en hélicoptère en milieux difficiles <i>(redénomination)</i>	2.1 : Taux de disponibilité des hélicoptères par flotte en base <i>(redénomination)</i>
	4.2 : Rapport entre le nombre de missions médicalisées et le nombre total de missions de secours		2.2 : Rapport entre le nombre de missions médicalisées et le nombre total de missions de secours

PAP 2014		PAP 2015	
Objectifs	Indicateurs	Objectifs	Indicateurs
5 : Réduire les stocks de munitions explosives et chimiques	5.1 : Taux d'évolution des stocks collectés de munitions anciennes (<i>Explosive ordonnance disposal</i> ou EOD)	<u>Objectif supprimé</u>	<u>Indicateur associé à l'objectif 3 dans le PAP 2015</u>
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 (<i>Improvised explosive devices disposal</i> ou IEDD)	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) <u>Indicateur associé à l'objectif 5 dans le PAP 2014</u>
			3.2 : Interventions sur objets suspects dans les délais (<i>Improvised explosive devices disposal</i> ou IEDD)
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 <u>(Dénomination précisée)</u>	4.1 : Taux d'utilisation de la réserve nationale par les préfetures et les SDIS <u>Indicateur modifié, pour mieux appréhender l'utilisateur de la réserve nationale par les services territoriaux qui sont leur premier destinataire</u>
8 : Obtenir une capacité opérationnelle maximale des moyens nationaux	8.1 : Capacité opérationnelle des moyens nationaux	<u>Objectif et indicateur supprimés</u>	
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 ¹ -Antarès		5.2 : Taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire Acropole-Antarès

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

¹ Automatisation des Communications Radiotéléphoniques Opérationnelles de POLice. Acropol est le système de communications radio de la police nationale.

2. Des cibles 2017 déjà atteintes en 2015 : le reflet d'un manque d'ambition ?

Trois indicateurs (1.1, 3.1 et 4.1) sont considérés comme étant parmi les plus représentatifs de la mission « Sécurités ».

S'agissant de l'indicateur 4.1 (« Taux d'utilisation de la réserve nationale par les préfetures et les SDIS »), la prévision pour 2015 et la cible 2017 s'établissent à 50 %. Ce changement ne permet pas de comparaison avec les années antérieures, ce que l'on ne peut que déplorer. Il est par ailleurs regrettable que n'ait pas été fixé en 2017 un objectif supérieur à la prévision 2015 : sous réserve des résultats attendus, il semblerait que la **cible pour 2017 soit déjà atteinte**.

L'indicateur 1.1, qui mesure le pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares en été (c'est-à-dire la « saison feux ») dans les départements méditerranéens, s'est élevé à 96 % en 2013 (en progrès par rapport à 2012 : 94 %), et ce chiffre est repris à l'identique dans la prévision actualisée 2014, la prévision 2015 et la prévision 2017. Il aurait également pu être **souhaitable de fixer des objectifs plus ambitieux pour 2017, et non de considérer que les objectifs sont déjà atteints**.

L'indicateur 3.1 reflète l'activité de neutralisation des engins explosifs par les démineurs de la sécurité civile : le taux d'évolution des stocks collectés de munitions anciennes, qui s'établissait à 27 % en 2013, passe à une prévision actualisée de - 10 % en 2014, identique à la prévision 2015 et à la cible 2017. Les résultats et les prévisions doivent cependant être interprétés avec prudence, puisque le taux d'évolution des stocks de munition peut fortement varier en fonction des conditions météorologiques et de la disponibilité des terrains de destruction militaires. Or les infrastructures militaires dédiées sont fortement sollicitées par les besoins militaires des armées.

II. LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME

A. DES RÉORGANISATIONS ADMINISTRATIVES MARQUÉES PAR LE TRANSFERT EN COURS DE LA BASE AÉRIENNE DE SÉCURITÉ CIVILE (BASC)

1. Les enjeux budgétaires du déménagement du site de Marignane, devenu inadapté

Annoncé par le ministre de l'intérieur le 14 janvier 2013, le transfert de la base aérienne de sécurité civile, implantée depuis 1963 à Marignane, sur le site de Nîmes pour la saison feux de forêts 2017 est actuellement dans une phase de conception, devant être suivie d'une phase de réalisation à partir de 2017. Le nouveau site, bien situé par rapport aux principaux terrains de lutte contre les feux de forêt et ne présente pas les contraintes foncières du site de Marignane, très proche de l'aéroport de Marseille-Provence, et dont la remise aux normes aurait eu un coût estimé à 7,5 millions d'euros.

Le site de Nîmes a d'autres avantages :

- la présence du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile qui fera l'objet de mutualisation avec les fonctions « support » de la BASC ;

- l'opportunité de disposer des installations aéronautiques libérées fin 2011 par le ministère de la défense ;

- la disponibilité de terrains et hangars permettant de pouvoir envisager « la création d'un pôle de formation, de rassembler sur un même site l'ensemble des opérations de maintenance et de constituer un pôle national voire européen de la sécurité civile », comme l'a précisé le ministère de l'intérieur¹.

2. Une réévaluation à la hausse des dépenses d'accompagnement des personnels

Le coût global de la relocalisation de la BASC est estimé à **16,8 millions d'euros** hors dépenses de personnel et à environ **2,86 millions d'euros** pour les mesures d'accompagnement des personnels, **soit au total 19,66 millions d'euros, en hausse de 1,46 million d'euros par rapport à la précédente évaluation effectuée il y a un an**, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014 (+ 1,26 million d'euros pour les dépenses de personnel, réévaluées à la hausse de près de 80 %, et + 0,2 million d'euros pour les autres dépenses).

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Si le volet social (aides et indemnités réglementaires – prime de restructuration, aide à la mobilité du conjoint, indemnité de déménagement – mesures d’accompagnement individualisées) a un coût nécessaire, sa sous-évaluation initiale est regrettable dans un contexte budgétaire particulièrement contraint.

B. LE RENOUVELLEMENT D’UNE FLOTTE AÉRIENNE EN VOIE D’OBSOLESCENCE : UNE PRIORITÉ MAL ANTICIPÉE

1. La flotte de sécurité civile : les conséquences budgétaires d’un vieillissement insuffisamment anticipé

Le bureau des moyens aériens, échelon central de commandement et de coordination, relève de la sous-direction des moyens nationaux de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). Il comprend deux unités aériennes opérationnelles : la base aérienne de sécurité civile (BASC, *cf. supra*) et le groupement d’hélicoptères de la sécurité civile (GHSC).

La flotte de la sécurité civile comportait, au 1^{er} septembre 2014, 61 aéronefs (avions et hélicoptères).

La flotte d’avions était constitué, à la même date, de 12 avions bombardiers d’eau Canadair CL 415, de 9 avions bombardiers d’eau Tracker, de 2 avions bombardiers d’eau gros porteurs polyvalents Dash 8 Q 402 MR, et de 3 avions d’investigation et de liaison de type Beechcraft 200¹. En dehors des périodes de détachements d’été (durant lesquelles ils stationnent à Ajaccio, Bastia, Carcassonne et, selon les risques, Bordeaux et la Réunion), ils sont basés sur la plate-forme de Marignane.

La flotte d’hélicoptères était formée, toujours à la date du 1^{er} septembre 2014, de 35 hélicoptères EC 145 (utilisés pour les missions de secours à personne en première intention et pour les missions de police en subsidiarité des moyens aériens de la gendarmerie), les 4 hélicoptères Écureuil ayant été vendus en octobre 2012. Ces aéronefs sont mis en œuvre sur 24 bases hélicoptères². L’échelon central du GHSC, ainsi que les centres de maintenance et de formation, sont implantés sur la plate-forme de Nîmes-Garons.

¹ Ces appareils interviennent aux différentes étapes de lutte contre les incendies : les gros porteurs Dash-8 en début de feu, pour faire barrière, avec l’emploi de retardants ; les bombardiers d’eau Tracker, qui restent au sol en guets aérien, sont aussi déployés en général en première intervention lors des départs de feu, le largage de retardants et leur rapidité d’action aidant à la lutte de premier niveau ; les Canadair interviennent enfin lors de la lutte effective contre le feu, en écopant sur de grands plans d’eau.

² 21 de ces bases sont réparties sur le territoire métropolitain et 3 outre-mer (une en Guadeloupe, une ouverte à la Martinique en octobre 2012 et une dernière a été ouverte en Guyane en juin 2014). Suite à l’ouverture de la Guyane à flotte constante, 1 base (Le Touquet) a été mise en indisponibilité. Sept détachements temporaires complètent ce dispositif.

Le renouvellement de la composante aérienne de la sécurité civile, trop longtemps différé, devient urgent :

- le remplacement des 9 Tracker, dédiés à l'attaque des feux naissants, est toujours prévue à l'horizon 2020, après que l'expérimentation réalisée en 2013 avec un appareil de type Air Tractor n'a pas produit les résultats escomptés ; le ministère de l'intérieur a sobrement indiqué à votre rapporteur spécial que « la DGSCGC [lui] remettra des propositions techniques pour le renouvellement de la composante Tracker, en étudiant différents modèles économiques (achat, location...) »¹ ;

- de l'aveu même du ministère de l'intérieur, « la flotte d'avions d'investigation et de coordination Beechcraft 200 est vieillissante (âge moyen 27 ans) et confrontée à des obsolescences »² mais des réponses semblent en mesure d'être apportées à court et moyen termes puisque, toujours selon le ministère de l'intérieur, « dans le cadre du nouveau marché de maintien en condition opérationnelle, une rénovation avionique est prévue qui permettra de prolonger leur durée de vie. L'équipement de deux des trois avions de la flotte en moyens optroniques permettra de moderniser l'approche des missions d'investigation feux de forêt et de développer de nouvelles missions subsidiaires au profit du ministère de l'intérieur »³.

À l'étude, le recours accru aux drones se heurte à une réglementation restrictive.

Il est **difficile d'évaluer le coût précis de renouvellement de la flotte**, puisqu'il dépend de différents paramètres, notamment le nombre et d'appareils et leurs caractéristiques, ainsi que le prix de revente des appareils actuellement utilisés et l'augmentation des frais de maintenance résultant du maintien *a contrario* de la flotte actuelle, le coût unitaire d'achat d'un seul appareil étant en tout état de cause prohibitif par rapport à celui qui résulterait d'achats groupés. Sous ces réserves, en 2012 le renouvellement de la flotte des Tracker avait été estimé à **160 millions d'euros**, alors que l'acquisition d'une flotte d'Air Tractor était évaluée à 60 millions d'euros.

2. Des arbitrages à faire entre coûts accrus de maintenance, révision des appareils et renouvellement de la flotte, et la nécessité de développer les mutualisations avec d'autres acteurs que la sécurité civile

Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, le ministère de l'intérieur n'évoque pas **le renouvellement des 12 Canadair CL 415** : les appareils ont pourtant été livrés entre 1994 et 2007, pour un vieillissement moyen de 17 ans. Certes, les aéronefs ont été révisés en 2013 et 2014,

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

² Ibid.

³ Ibid.

permettant d'allonger leur espérance de vie, mais au prix de **coûts de maintenance plus élevés à terme**.

Les frais de maintenance de la flotte d'avions s'élèvent à 41,1 millions d'euros en prévision d'exécution 2014 (légèrement en-deçà de la prévision de la loi de finances initiale pour 2014 : 41,9 millions d'euros), contre moins de 36 millions d'euros en 2013 (du fait de l'ajournement de dépenses de maintenance à hauteur de près de 4 millions d'euros en CP) et 36,8 millions d'euros en 2015. De fait, la prévision d'exécution de 2014 a intégré un surcoût lié au décalage du calendrier initial d'attribution de la maintenance du Dash 8, affermi pour une durée de six années, tandis que le marché de maintenance prévu en 2015 concerne tous les autres appareils.

Il serait utile d'**effectuer des simulations sur les surcoûts liés au maintien de la flotte actuelle, en termes de maintenance et de révision des appareils, et le coût de l'acquisition de nouveaux matériels**, au regard de l'obsolescence des appareils et de la nécessité d'assurer le plus haut niveau de sécurité des pilotes.

Comme votre rapporteur spécial en a discuté au cours de ses auditions, une autre piste consisterait à **développer les mutualisations dans le recours aux appareils de la flotte des hélicoptères, au sein du même ministère** (avec les forces de police et de gendarmerie)¹ **ou au niveau interministériel, par exemple avec les acteurs de la santé publique**, en prenant en compte les différences d'usage. **Il pourrait ainsi être envisagé une flotte nationale unique** regroupant l'ensemble des hélicoptères actuels de la sécurité civile, de la gendarmerie et du SAMU en définissant chaque année le crédit d'heures qui serait alloué pour chacune des missions, ainsi que de prédéfinir les règles de priorité d'emploi entre ces différents services. Cette disposition présenterait l'avantage d'une **homogénéité du parc aérien** et donc **une économie du coût de sa maintenance**, ainsi qu'une optimisation de l'emploi opérationnel des vecteurs aériens.

C. LE RÉSEAU ANTARES : LA PRIORITÉ À ACCORDER À LA COUVERTURE DE L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE NATIONAL

Le projet ANTARES (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours) a comme objectif **une meilleure interopérabilité des systèmes de communication des forces de sécurité** : police, gendarmerie, sécurité civile, services d'aide médicale d'urgence (SAMU).

D'ici 2018, le coût total d'investissement s'élève à 118,85 millions d'euros, et ce **montant prévisionnel** a pu être **maintenu** dans les réponses apportées par le ministère de l'intérieur au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial. Dans le projet de loi de finances pour 2015, les crédits

¹ La flotte du ministère de l'intérieur compte 90 hélicoptères (modèles EC 135 et EC 145).

d'investissement dédiés à ANTARES atteignent à 8,4 millions d'euros en AE et 14,4 millions d'euros en CP.

Le financement de l'investissement est partagé entre l'État et les SDIS :

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

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

Le taux d'équipement des SDIS en terminaux ANTARES continue de progresser conformément aux prévisions initiales : 70 % fin 2012, 75 % fin 2013, et des prévisions de 84 % fin 2014 et 89 % fin 2015.

Au regard des investissements que doivent continuer à consentir les SDIS, il est regrettable que, depuis la loi de finances initiale pour 2013, il ne soit plus inscrit de crédits budgétaires en AE au titre du fonds d'aide à l'investissement (FAI) instauré par l'article 129 de la loi de finances pour 2003, pour soutenir les SDIS dans leurs efforts d'investissement en équipements et en matériels. Une partie des crédits du FAI concourait spécifiquement, depuis 2007, au financement du programme ANTARES.

En 2014, 6,10 millions d'euros ont engagés en investissements par l'État, dont 0,8 million d'euros pour la mise en place, sur le réseau QUARTZ développé par la gendarmerie nationale, des services et des fonctionnalités ANTARES à la Réunion, et 0,939 million d'euros au titre de la participation de la DGSCGC d'ANTARES aux Antilles.

En 2015 et 2016 le Gouvernement prévoit de réaliser des travaux à hauteur, respectivement, de 8,4 millions d'euros et 8,8 millions d'euros pour **achever la couverture ANTARES sur l'ensemble du territoire national**, ce qui **doit constituer une priorité** : en effet, le taux de couverture national du territoire, stable à 95 % par rapport à l'année dernière, continue de poser le **problème de « zones blanches » non couvertes, notamment dans les départements ruraux.**

En outre, ce taux de couverture de 95 % correspond vraisemblablement aux **résultats issus d'une modélisation** de la couverture radio réalisée par l'emploi de modèles informatiques. Les **mesures de couverture radio effectuées sur le terrain par les SDIS** font apparaître un **taux de couverture du territoire sensiblement inférieur**, tout en permettant de cartographier précisément les zones blanches. Dans certains départements, la couverture antérieure du territoire était plus élevée. Il convient donc d'envisager des solutions techniques pour améliorer la couverture du territoire, tout en veillant à ce que leur coût ne soit pas excessif au regard de l'objectif poursuivi.

À cette fin, il conviendrait de **créer un nouvel objectif de performance « Couverture optimale du territoire national par le réseau ANTARES en vue de la protection des populations »**, auquel serait associé un indicateur mesurant le pourcentage de la population couverte par le réseau, renseigné notamment par les résultats de mesures de couverture qui seraient réalisées sur le terrain.

D. LE RÔLE DES SDIS COMME ÉCHELON DE PROXIMITÉ : UNE NÉCESSITÉ RECONNUE PAR LE GOUVERNEMENT

La réforme territoriale pose la question du rôle des SDIS, financé par les collectivités territoriales, alors que votre rapporteur spécial estime que la compétence des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière de lutte contre les incendies devrait être reconnue.

Lors du 121^e congrès national des sapeurs-pompiers de France, qui s'est tenu à Avignon du 1^{er} au 4 octobre 2014, **Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, a confirmé le rôle de l'échelon départemental, garant de la proximité, comme niveau d'organisation de la réponse opérationnelle. Cette clarification est bienvenue.**

E. LA GESTION DES CRISES NUCLÉAIRES : LA PUBLICATION DU PLAN NATIONAL DE RÉPONSE « ACCIDENT NUCLÉAIRE OU RADIOLOGIQUE MAJEUR »

Le séisme du 11 mars 2011 au Japon et le tsunami associé ont initié un grave accident nucléaire générant des rejets de matière radioactive importants, tant dans l'atmosphère que dans la mer. Les actions de protection de la population qui ont été mises en œuvre par les autorités japonaises ont été suffisantes pour protéger les riverains, mais les territoires ont été souillés pour de longues années, impliquant des changements de mode de vie des résidents.

Après avoir participé à la gestion de cette crise au Japon, la DGSCGC a initié des démarches en 2013 pour être éligible au Fonds de Sécurité Intérieur, volet « coopération policière et gestion de crise », afin de bénéficier de fonds européens pour **financer** partiellement, entres autres, **le plan de déploiement des unités mobiles de décontamination (UMD) dès 2014.**

Le directeur de la coopération internationale du ministère de l'intérieur a ainsi adressé au DGSCGC, le 1^{er} août 2014, une lettre d'intention de cofinancement assujettie à **la validation européenne qui devrait intervenir début 2015.**

Quatre UMD ont été commandées par la DGSCGC sur l'exercice budgétaire 2014, ce qui portera à 71 le nombre d'UMD opérationnelles de la sécurité civile sur le territoire national.

Alors que les personnels intervenants (notamment sapeurs-pompiers et sauveteurs) ont été confrontés à une situation radiologique hors norme, au regard notamment de l'étendue de la surface contaminée et de l'absence de zone propre de repli, l'intervention au Japon a montré que les protocoles existants chez les opérateurs nucléaires n'étaient pas adaptés à ce type de situation. Par ailleurs, les intervenants ne disposent pas de repères de débit de dose pendant leur intervention leur permettant de garantir le respect des limites réglementaires. Des travaux seront ainsi engagés pour la détermination des critères de débit de dose pour les intervenants en situation d'urgence radiologique, ainsi que des seuils en deçà desquels la contamination des intervenants doit être considérée comme négligeable.

En parallèle et dans le cadre du programme de prévention des risques NRBC¹ initié par le premier livre blanc sur la sécurité et la défense, le **Centre National Civil et Militaire de Formation et d'Entraînement aux évènements de nature Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique et Explosif (CNCMFE NRBC-E) a été créé le 14 mars 2014** en tant que service à compétence nationale du ministère de l'intérieur. Implanté à Aix-en-Provence, il s'appuie sur sept centres d'entraînements implantés dans les zones de défense et de sécurité.

Un déploiement de matériel de contrôle effectué dans les aéroports a permis d'entraîner les équipes et de tester de nouveaux matériels.

Le plan national de réponse « accident nucléaire ou radiologique majeur » a été publié début 2014. Il fixe l'organisation de conduite de crise, la stratégie à appliquer et les principales mesures à prendre au niveau gouvernemental, en phase d'urgence (avant ou pendant les rejets radioactifs) et en sortie de cette phase. Sur la base du guide de déclinaison territoriale diffusé en septembre 2014 aux préfets de zone de défense et de sécurité, aux préfets maritimes et aux préfets de département, **le plan national fait l'objet d'une déclinaison territoriale qui doit être achevée d'ici fin 2015.**

Les crédits de fonctionnement du CNCMFE NRBC-E s'élèvent à 250 000 euros en AE et en CP dans le projet de loi de finances pour 2015, répondant à la nécessité de prendre mieux en compte le risque d'accident nucléaire ou radiologique majeur, tout en faisant le **choix d'une structure souple, aux coûts limités, dans un contexte budgétaire contraint.**

¹ Prévention des risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré de 5 millions d'euros en AE et en CP, les crédits du programme « Sécurité civile ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 novembre 2014, 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 » (et article 59 *septies*), 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 (CAS) « 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 d'Alain Gournac, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères sur le programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités ».

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Les crédits proposés au titre des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » s'élèvent à 17,74 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 17,76 milliards en crédits de paiement, en progression respectivement de 1,13 % et de 0,49 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

Cette hausse reflète pour partie les créations de postes, à hauteur de 405 emplois temps plein (ETP), dont 243 ETP pour la police et 162 ETP pour la gendarmerie, portant le total des créations d'emplois à 1 290 ETP depuis 2013.

Des écarts croissants s'observent entre les prévisions et les exécutions du plafond d'emplois de la gendarmerie nationale : la sous-exécution a atteint 1 810 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2013, soit 1,86 % des emplois du programme, ce qui traduit la difficulté des gestionnaires à appréhender les comportements individuels des agents. En conséquence, de nombreuses brigades de gendarmerie sont incomplètes.

La stabilisation des dépenses de personnel de la police nationale entre 2014 et 2015 (+ 0,1 milliard d'euros) s'explique par une surévaluation des crédits de titre 2 en loi de finances initiale pour 2014. À périmètre constant, les dépenses de personnel augmentent en réalité de 1,1 % par rapport à 2014. La masse salariale devrait en revanche se stabiliser entre 2015 et 2017, sous l'effet d'un repyramidage (des postes de catégorie A sont supprimés au profit de postes de catégories B et C) et d'une baisse drastique des mesures catégorielles qui seront inférieures à 1 million d'euros en 2017, soit un niveau historiquement bas qui pourrait peser sur l'attractivité des métiers de la sécurité. La baisse en 2014 du taux de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP) a d'ores et déjà constitué un frein au recrutement. Enfin, selon la Cour des comptes, le stock d'heures supplémentaires du corps

d'encadrement et d'application de la police nationale, estimé à 15 749 000 heures par le ministère de l'intérieur, réévalué à la hausse par rapport aux estimations antérieures (14,6 millions d'heures), requiert la constitution d'une provision, comprise entre 194 et 322 millions d'euros.

Les indicateurs de mission montrent une hausse généralisée de la délinquance en 2013 : les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes ont augmenté l'an passé, tant en zone police (+ 1,29 %, après + 1,45 % en 2012) qu'en zone gendarmerie (+ 3,2 %) ; les violences physiques non crapuleuses et les violences sexuelles ont crû de 1,1 % en 2013 en zone police et de 9,8 % en zone gendarmerie (au lieu de - 9,2 % en 2012) ; le nombre de cambriolages a progressé de 7 %, tant en zone police qu'en zone gendarmerie pour atteindre un total de 390 000 en 2013 ; enfin, les atteintes aux biens ont augmenté en zones police (+ 2,7 %) et gendarmerie (+ 3,9 %). Les résultats du premier semestre 2014 sont contrastés.

De telles évolutions, en partie imputables à la situation économique, laisseront des traces durables sur le sentiment d'insécurité de nos concitoyens et justifieraient que les données issues des enquêtes conduites par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) soient valorisées dans la préparation des documents budgétaires et utilisées pour élaborer un indicateur pertinent sur ce ressenti, comme notre collègue Jean-Vincent Placé l'avait d'ailleurs proposé l'an dernier. En outre, la création d'un indicateur mesurant la part des activités dédiées à la prévention et à la répression par les forces de police serait également utile et pourrait constituer l'un des objectifs du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) créé cette année.

L'Assemblée nationale a adopté l'article 59 *septies* autorisant les collectivités territoriales à participer, jusqu'en 2017, au financement d'opérations immobilières de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la justice. Il s'agit de la deuxième reconduction d'un dispositif institué par la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002. Ce dispositif est bienvenu et nécessaire.

Je salue le courage et l'engagement des forces de sécurité, dont j'ai pu rencontrer les syndicats, ainsi que les directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Je suggère d'adopter sans modification les crédits des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités », ainsi que l'article 59 *septies* rattaché. J'estime en conclusion que le bilan négatif en matière d'insécurité pour 2013 commande de renforcer les personnels.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – La politique de sécurité routière a porté ses fruits ; le nombre de tués et blessés sur les routes françaises a fortement diminué entre 2008 et 2013 (3 268 morts en 2013). Il convient de ne pas baisser la garde car le nombre de morts a légèrement

augmenté sur les huit premiers mois de l'année 2014. L'objectif du Gouvernement est de passer sous la barre de 3 200 morts en 2015.

Sous réserve du transfert des dépenses de personnel au programme 216, les dépenses du programme 207 « Sécurité et éducation routières » restent stables par rapport à la réalisation 2013. Le bas niveau des taux d'intérêt réduit d'un million d'euros la charge financière de l'État au titre du permis à un euro par jour. Je salue la réforme annoncée du permis de conduire, qui devrait rendre plus attractive la conduite accompagnée, réduire le délai entre deux présentations à l'examen et décharger les inspecteurs de tâches qui n'étaient pas au cœur de leur mission. Je serai attentif à ce qu'elle soit menée à budget constant.

Quant au contrôle de la circulation et du stationnement routier, les recettes attendues pour 2015 s'établissent à 1,671 milliard d'euros, en légère progression par rapport à 2014. Elles se répartissent entre les amendes forfaitaires « radars » (658 millions d'euros), les amendes forfaitaires majorées et les amendes forfaitaires hors radars (1,01 milliard d'euros). Elles contribuent au financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à hauteur de 249 millions d'euros et à celui de programmes pour les collectivités territoriales (170 millions d'euros sur le programme « radars » et 497 millions d'euros sur le programme 754) ; 45 millions d'euros sont versés au Fonds interministériel de prévention de la délinquance et 440 millions d'euros sont consacrés au désendettement de l'État.

Je me suis interrogé, comme chaque année, sur la politique de l'État en matière de radars, qui fera sans doute l'objet de mon contrôle budgétaire de l'an prochain. Certains de ces équipements vieillissant, on s'efforce d'implanter de nouveaux radars « vitesses moyennes » ou « chantiers », bien plus intelligents que les précédents, mais bien plus chers : 200 000 euros pièce environ. Puisque l'on nous annonce quarante nouveaux radars « vitesse moyenne » et quarante-trois nouveaux radars « chantiers », je proposerai un amendement réduisant les nouvelles installations à vingt de chaque type, pour une économie de 7,35 millions d'euros que je vous propose d'affecter aux collectivités territoriales.

L'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), installée à Rennes, gère tous les procès-verbaux ; elle envoie, pour un coût de 15,7 millions d'euros, 17 millions de lettres simples qui arrivent souvent avec beaucoup de retard, alors que les procès-verbaux portent l'indication du nombre de points de permis retirés, information d'ailleurs disponible en ligne. C'est pourquoi je proposerai de supprimer l'envoi de ces lettres et de récupérer les sommes correspondantes. Un troisième amendement diminuera de 15 millions d'euros le fonds de roulement de cette agence. Je ne suis pas parvenu à en obtenir le montant exact, mais je l'estime entre 40 et 50 millions d'euros, la subvention de l'État à cette agence s'élevant à 123 millions d'euros, et un prélèvement de 15 millions d'euros sur

le fonds de roulement de l'ANTAI, par une baisse à due concurrence de la subvention de l'État, devrait maintenir le montant du fond au-dessus de son niveau prudentiel.

Le procès-verbal électronique a remplacé le carnet à souches, 15 600 outils de verbalisation électronique ayant été répartis entre police nationale et gendarmerie. Ce sont 1 954 communes qui en ont doté leurs polices municipales : le fonds d'amorçage destiné à aider les communes à les acquérir a été prorogé jusqu'en 2015.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Les crédits du programme « Sécurité civile » ne couvrent qu'une partie des moyens consacrés à la sécurité civile : les moyens de l'État forment 48 % des crédits de paiement de la politique transversale de sécurité civile, lesquels s'élèvent à 915,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015 ; surtout, le budget total des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) atteint 4,36 milliards d'euros dans les budgets primitifs pour 2014, soit cinq fois les crédits inscrits aux missions du budget de l'État, répartis entre 2,49 milliards d'euros pour les départements et 1,87 milliard d'euros pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La politique de sécurité civile relève bien d'une responsabilité partagée, et il est heureux que le ministre de l'intérieur ait confirmé le 4 octobre dernier le rôle de l'échelon départemental comme niveau d'organisation de la réponse opérationnelle des SDIS, tout en pérennisant leur mode de financement par les collectivités territoriales et l'État.

Les crédits de paiement du programme « Sécurité civile » (439,55 millions) augmentent de 0,6 % sous l'effet d'une hausse des dépenses de personnel. La progression des crédits d'investissement (+ 4,8 millions d'euros) doit être relativisée puisque, en 2013, les opérations d'investissement ont été une variable d'ajustement de l'exécution budgétaire par le report d'une partie de ces dépenses en 2014.

Les autorisations d'engagement (401 millions d'euros) sont en recul de 31,9 % : l'inscription de 167 millions d'euros d'autorisations d'engagement en loi de finances initiale pour 2014 pour la passation du nouveau marché de maintien en condition opérationnelle des avions a entraîné mécaniquement une diminution des autorisations d'engagement pour l'année 2015 par rapport à 2014.

Le schéma d'emploi du programme présente une diminution de 24 emplois équivalent temps plein (ETP), ce qui n'empêche pas une nette hausse des dépenses de personnel, portées à 166,61 millions d'euros, soit une augmentation de plus de 3,7 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014. Cette progression traduit en réalité la correction d'une sous-budgétisation chronique des dépenses de personnel.

Cette année voit la refonte et la simplification du dispositif de performance : cinq objectifs et neuf indicateurs sont proposés, au lieu de

neuf objectifs et onze indicateurs en 2014. Cette évolution accroît la lisibilité des moyens affectés à la politique de sécurité civile, alors que les crédits du programme ne représentent qu'un peu plus de 0,1 % des dépenses du budget de l'État. Cependant, le changement d'indicateur mesurant la disponibilité des hélicoptères interdit les comparaisons d'une année sur l'autre, alors qu'apparaissaient les conséquences néfastes du vieillissement de la flotte.

Le renouvellement de la flotte aérienne a été trop longtemps différé. Le remplacement des neuf Tracker, dédiés à l'attaque des feux naissants, est toujours prévue à l'horizon 2020 ; le ministère de l'intérieur m'a sobrement indiqué que la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises lui remettrait des propositions techniques pour le renouvellement de la composante Tracker, en étudiant différents modèles économiques (achat, location). En outre, comme l'a précisé le ministère de l'intérieur, la flotte d'avions d'investigation et de coordination Beechcraft 200 a un âge moyen de 27 ans mais des réponses devraient être apportées puisque le nouveau marché de maintenance prévoit leur rénovation. Par ailleurs, toujours selon le ministère de l'intérieur, l'équipement de deux des trois avions de la flotte en moyens optroniques contribuera à moderniser l'approche des missions de recherche des feux de forêt et à développer de nouvelles missions subsidiaires au profit du ministère. Ces choix engendrant des dépenses de maintenance accrues, il serait utile d'effectuer des simulations comparant les surcoûts liés au maintien de la flotte actuelle et le coût de nouveaux appareils.

Il conviendrait également de mutualiser l'usage des hélicoptères avec les forces de police et de gendarmerie, voire au niveau interministériel, par exemple avec les acteurs de la santé publique. Une flotte nationale unique de la sécurité civile, de la gendarmerie et du service d'aide médicale urgente (SAMU) pourrait être envisagée, en définissant chaque année le crédit d'heures alloué à chacune des missions et les règles de priorité d'emploi entre ces services, afin d'homogénéiser le parc aérien, de réduire le coût de sa maintenance et d'optimiser son utilisation.

Le projet ANTARES (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours) vise une meilleure interopérabilité des systèmes de communication des forces de sécurité. Son coût total d'investissement s'élèvera, d'ici 2018, à quelque 118 millions d'euros pour l'État, qui supportera la mise en œuvre et le financement des relais radio constituant toute l'infrastructure du réseau. Pour leur part, les SDIS prendront en charge les postes mobiles équipant les véhicules et les postes fixes des casernes, ainsi que l'adaptation technique des dispositifs radio équipant les centres de traitement de l'alerte et le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours.

Il est regrettable que, depuis 2013, les efforts d'investissement consentis par les SDIS ne soient plus soutenus par les crédits du Fonds

d'aide à l'investissement (FAI), dont une part importante concourait spécifiquement, depuis 2007, au financement d'Antares.

Le Gouvernement concentre ses investissements, en 2015 et 2016, sur la couverture par ANTARES de l'ensemble du territoire national ; s'établissant à 95 %, le taux de couverture pose toujours le problème de « zones blanches », notamment dans les départements ruraux. Ce taux correspond en outre vraisemblablement aux résultats d'une modélisation de la couverture radio à l'aide de modèles informatiques. Les mesures effectuées sur le terrain font apparaître des chiffres sensiblement inférieurs. Il convient d'envisager des solutions techniques afin d'améliorer la couverture du territoire, tout en veillant à ce que leur coût ne soit pas excessif.

À cette fin, je propose la création d'un nouvel objectif de performance « Couverture optimale du territoire national par le réseau ANTARES en vue de la protection des populations », auquel serait associé un indicateur de la part de la population couverte par le réseau, renseigné notamment par des mesures de couverture réalisées sur le terrain.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter sans modification les crédits du programme « Sécurité civile », qui correspond à la mise en œuvre d'une politique régaliennne.

M. Alain Gournac, rapporteur pour avis. – Je m'associe aux félicitations que Philippe Dominati a adressées aux gendarmes. Le programme « Gendarmerie » aurait dû comporter un effort en faveur du logement de nos gendarmes, dont les piètres conditions de vie affectent directement leur moral et celui de leurs familles. Il ne prend pas suffisamment en compte les nouveaux risques auxquels ils sont exposés, comme les jets d'acide. Il convient enfin de bien expliquer les regroupements de brigades : le directeur général de la gendarmerie nous a présenté les inconvénients de brigades trop petites, mais leur départ aurait de lourdes répercussions sur les communes et les cantons.

M. Yvon Collin. – Philippe Dominati a souligné dans son rapport le surcoût record de 38,7 millions d'euros pour l'envoi de gendarmes en opérations extérieures en 2010, puis la diminution de cette charge. S'explique-t-elle par des missions différentes, ou par la raréfaction des volontaires ?

M. Marc Laménie. – Les trois rapports font apparaître les liens étroits entre les composantes de cette mission. Si les effectifs de la gendarmerie augmentent légèrement, des petites brigades restent incomplètes. Le principe des communautés de brigades est-il performant ? Beaucoup de postes dans la hiérarchie ne sont pas pourvus. En tant que maire d'une petite commune, j'ai longtemps eu pour interlocuteurs les pompiers et les gendarmes, qui passent désormais plus de temps enfermés dans leurs brigades. Celles de proximité consacrent beaucoup de temps à des

missions sociales, malgré un manque criant de moyens humains. Comment les effectifs se répartissent-ils entre l'état-major et le terrain ? Certaines brigades ont de grandes difficultés à obtenir des véhicules neufs, les leurs ayant parfois 300 000 kilomètres au compteur. Le recrutement de gendarmes adjoints de réserve, qui représente une formation pour les jeunes, est-il toujours d'actualité ?

M. Michel Canevet. – Je suis, moi aussi, préoccupé par le défaut d'investissement dans les gendarmeries et par les conditions de logements, souvent indécentes. J'apprécie que le rapporteur approuve la prorogation de la possibilité donnée aux collectivités locales d'intervenir, notamment par crédit-bail, conformément à la loi de 2002. Les crédits en cours répondront-ils aux besoins identifiés ? On nous propose le renouvellement de 2 000 véhicules de gendarmerie sur les 26 500 du parc, soit une durée moyenne d'utilisation de près de quatorze ans à ce rythme de renouvellement. Est-ce normal ? Je m'étonne enfin du refus de L'ANTAI de communiquer le niveau de son fonds de roulement. Cette rétention d'information n'est pas acceptable.

M. Jean-Claude Boulard. – Où en est-on de la dépenalisation des amendes de stationnement ? Une meilleure maîtrise de cette ressource bénéficierait aux finances des collectivités locales. Gilles Carrez et moi étions parvenus à convaincre, il y a trois ans, de l'opportunité d'une revalorisation de ces amendes de onze à dix-sept euros, mais cela n'a manifestement pas suffi à les rendre dissuasives : certains continuent à préférer s'y exposer plutôt que de payer un parking...

M. Jacques Genest. – L'État abandonne ses missions régaliennes. Il est facile pour les préfets de faire état de nombreux procès-verbaux, mais qu'en est-il des statistiques des atteintes aux biens et aux personnes ? Il faudrait des effectifs pour améliorer la protection de nos concitoyens. Sur l'immense plateau ardéchois, il y a trois brigades – tout va bien quand les cinq gendarmes peuvent mettre de l'essence dans leurs véhicules ! Le rapport nous a également montré dans la gendarmerie une armée mexicaine, composée surtout de capitaines et de colonels – cela fait des débouchés....

En tant que président de l'association des maires ruraux de mon département, je sais d'expérience que les gendarmes ne sont plus proches des élus : j'en arrive à ne plus connaître leur nom. Nous assistons à un transfert de la délinquance du milieu urbain au milieu rural : nous avons désormais nous aussi des hold-up dans nos commerces – trois dans la même nuit, une chose inouïe chez nous – et ils restent impunis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les saisies d'avoir criminels sont en augmentation. Pourquoi ne pas mettre les véhicules concernés à la disposition des forces de l'ordre, plutôt que d'attendre à grands frais qu'ils deviennent inutilisables ?

M. Jean-Claude Requier. – Je ne suis pas un chaud partisan des radars, mais j’aurai appris aujourd’hui la différence entre radars « chantiers » et radars « tronçons ». Quant aux gendarmes, je rejoins Jacques Genest : on les voit bien moins au contact de la population et des élus. Au lieu de faire des tournées avec leur fourgonnette, ils restent dans leurs brigades face à leurs ordinateurs. Leur rôle de prévention était pourtant efficace. Il faut qu’ils soient au bord des routes et des chemins, puisqu’il reste des coins de France où il y en a encore...

M. Éric Doligé. – Avance-t-on vers un règlement du problème des numéros d’urgence 18 et 15, qui coûte une fortune ? La majorité des départements sont contraints d’installer pour les pompiers et pour les hospitaliers des centres d’alerte revenant de trois à cinq millions d’euros.

La participation des communes au budget du SDIS est limitée à l’inflation, les départements assumant la différence. Elles se sont souvent entendues pour que cette participation soit prise en charge par l’intercommunalité, afin d’égaliser les contributions. Selon l’humeur du sous-préfet, cet arrangement est accepté ou non. Un amendement pourrait-il autoriser les intercommunalités à prendre la responsabilité des SDIS ?

Les commissions de sécurité sont entièrement financées par les collectivités, alors qu’elles sont entièrement à la disposition de l’État. Pourquoi celui-ci ne prendrait-il pas à sa charge les 70 millions d’euros annuels qu’elles représentent ?

Pourrait-on, enfin, établir une hiérarchie des activités des gendarmes en fonction de leur importance, de manière à ce qu’ils enquêtent sur les cambriolages, plutôt que de faire des contrôles d’alcoolémie sur les routes à dix heures du matin ?

M. Dominique de Legge. – Non seulement les dotations de la gendarmerie baissent, mais le rapport nous apprend qu’elles sont affectées pour moitié au solde d’engagements antérieurs. Cet écart entre les objectifs affichés et les moyens est inquiétant : les véhicules doivent à présent durer non pas treize, mais bien vingt ans. Dans ces conditions, combien passeraient le contrôle technique ?

M. Antoine Lefèvre. – La mutualisation des moyens des SDIS et du SAMU serait une bonne chose. Dans mon département de l’Aisne, de nouvelles structures destinées au SDIS pourraient accueillir le SAMU, mais celui-ci fait des difficultés. Nos concitoyens ont du mal à le comprendre... La mutualisation des hélicoptères est également à souhaiter, pour des raisons d’économies comme de meilleure couverture du territoire.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Selon le directeur général de la gendarmerie nationale, les gendarmes engagés en opérations extérieures ont diminué de 262 à 172 entre l’automne 2013 et l’automne 2014 : il n’y a pas de contrainte particulière sur ce budget.

La gendarmerie souffre en revanche d'un écart de 1,8 % entre son plafond d'emplois et ses effectifs réels, soit plus de 1 800 postes. La concentration des brigades fera passer les effectifs des plus nombreuses d'entre elles de dix-huit à vingt-quatre gendarmes. La suppression d'une partie des brigades ne pourra s'effectuer qu'en contact avec les élus.

Quant à la hiérarchie des missions, il est frappant que lors des années d'élections, le seul établissement des procurations par les services de police et de gendarmerie suffit à absorber le bénéfice des emplois créés, soit l'équivalent de plus de 700 postes.

Des arbitrages ont été pris en vue de la mutualisation des matériels et de l'immobilier, mais les marges de manœuvre sur l'intendance et le fonctionnement sont limitées pour des programmes dont 88 % des dépenses relèvent du titre 2. Les espoirs des hauts fonctionnaires comme des syndicats reposent sur les gains de mutualisations futures.

Priorité fixée par la hiérarchie de la gendarmerie, le logement des gendarmes bénéficiera d'un programme spécial de réhabilitation à hauteur de près de 30 millions d'euros par an en 2013, 2014 et 2015, au détriment sans doute du renouvellement des véhicules et autres matériels. Je partage vos inquiétudes sur les investissements nécessaires pour la modernisation de la gendarmerie.

Le problème des véhicules se pose également pour la police nationale, dont les syndicats aimeraient disposer des automobiles saisies. Il est vrai que ces grosses cylindrées ne sont guère adaptées aux missions ordinaires de la police et de la gendarmerie, et que les juges seraient réticents à les mettre à disposition...

M. Daniel Raoul. – Cela a bien été fait pour des voitures allemandes dans le Morbihan. Le stockage coûte cher et la valeur vénale des véhicules finit par diminuer considérablement.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Ce sera effectivement une piste à approfondir.

Mme Michèle André, présidente. – Je me souviens que Michel Charasse, quand il était ministre, s'était saisi de cette question. Que le sujet ne soit pas neuf ne nous dispense pas de rechercher une solution efficace.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – S'agissant enfin des missions effectuées, sur un plafond global d'emplois de 97 215 gendarmes, le maintien de l'ordre et la sécurité publique représentent 44 900 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), la sécurité routière 11 100 ETPT et les missions judiciaires 24 800 ETPT. Les budgets pour 2014 et 2015 auraient dû confier la responsabilité du transfèrement des prisonniers à la justice. La tranche 2013 de transfert n'a pas été réalisée, et les opérations doivent reprendre en 2015.

Le stock d'heures supplémentaires effectuées dans la police nationale – plus de 15 millions ! – est un important sujet de préoccupation. Les fonctionnaires les soldent habituellement lors de leur départ à la retraite, ce qui fait courir le risque d'effectifs très insuffisants sur le terrain. Je rappelle que, selon la Cour des comptes, le coût de ce stock d'heures s'élève à plus de 320 millions d'euros.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Je ne m'étonne plus vraiment de l'attitude de l'ANTAI, puisque j'attends toujours réponse à mes questions sur la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Il nous faut être persévérants...

La dépenalisation des amendes, votée en janvier 2014, sera normalement mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2016, ce qui modifiera le CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». La loi de simplification de la vie des entreprises comporte d'ailleurs, de façon un peu étonnante, une autorisation donnée au Gouvernement de prendre une ordonnance sur ce point.

Les radars « chantiers » sont disposés dans les zones des chantiers, qui se déplacent, mais autour desquels on a constaté que les automobilistes avaient tendance à ne pas respecter les limitations de vitesse.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Le problème du 15 et du 18 a été résolu au niveau européen par l'institution du 112, mais les SDIS semblent très attachés au 18 et le SAMU au 15. Sans doute faudrait-il créer des centres communs de traitement des appels, ce qui contribuerait à la maîtrise de la masse salariale. Des protocoles ont été mis en place dans certains départements, avec des formations communes aux différents opérateurs. Un seul numéro et des plateformes communes constitueraient certainement l'idéal. Cependant, un département qui avait opéré ce choix a fait marche arrière au bout de trois ans.

Depuis la loi de départementalisation de 1996, il est interdit aux EPCI d'assumer la compétence correspondant aux attributions « incendie », mais certains préfets ont fermé les yeux. Le président d'un conseil général, qui était aussi celui du SDIS, a souhaité demander aux EPCI d'assumer cette compétence, de manière à réduire considérablement le nombre de ses interlocuteurs. La généralisation de cette évolution est à souhaiter. Encore faudrait-il que les collectivités restituent bien les recettes correspondantes.

Je suis d'accord avec Éric Doligé au sujet des commissions de sécurité : les préventionnistes et leur secrétariat doivent être à la charge de l'État.

Sur la mutualisation de la flotte, les mêmes hélicoptères EC 135 sont utilisés par la gendarmerie et le SAMU, la sécurité civile employant des EC 145 un peu moins rapides. Une mutualisation de leurs flottes aériennes serait donc possible et bienvenue.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Sécurités », ainsi que l'article 59 *septies*.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et de l'article 59 *septies*, et l'adoption des crédits du compte spécial, tels que modifiés par ses amendements. Elle a également confirmé l'adoption d'un amendement portant article additionnel rattaché au compte spécial.