

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 28c

SÉCURITÉS

(PROGRAMME 161 « SÉCURITÉ CIVILE »)

Rapporteur spécial : M. Jean Pierre VOGEL

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL | 5 |
| ANALYSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE » | 7 |
| 1. Une forte augmentation des crédits en AE, affectée au renouvellement des Tracker..... | 7 |
| 2. En neutralisant l'impact de l'acquisition des Tracker, le budget est en baisse de 3,8 % en AE et de 6,7 % en CP..... | 9 |
| 3. Une poursuite des recrutements de personnel, dédiés au renforcement des équipes de démineurs..... | 11 |
| 4. Des crédits qui ne représentent qu'une part minoritaire des moyens consacrés à la sécurité civile..... | 12 |
| 5. De possibles sous-budgétisations, découlant de la difficile prévision des dépenses dépendant de l'activité opérationnelle..... | 14 |
| LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE » | 17 |
| A. FACE À LA BAISSÉ DES MOYENS DES SDIS, LA NÉCESSITÉ D'UNE DYNAMIQUE DE MUTUALISATION ET D'UN SOUTIEN AUX INVESTISSEMENTS STRUCTURANTS DES SDIS | 17 |
| 1. Une stagnation du budget des SDIS, malgré une croissance continue de l'activité opérationnelle..... | 17 |
| 2. La nécessité d'une réelle dynamique de mutualisation..... | 18 |
| 3. Une dotation aux investissements structurants des SDIS très largement insuffisante..... | 21 |
| B. LE DÉFI DU VIEILLISSEMENT DE LA FLOTTE D'AVIONS BOMBARDIERS D'EAU | 22 |
| 1. Le renouvellement des Tracker par des Dash 8 : une solution satisfaisante..... | 22 |
| 2. Une disponibilité insuffisante soulevant la question de la modernisation du reste de la flotte..... | 23 |
| C. UNE GESTION TOUJOURS HASARDEUSE DES GRANDS PROJETS D'INVESTISSEMENT | 24 |
| 1. Une poursuite du déploiement du SAIP, un projet coûteux dont l'impact apparaît, en l'état, toujours très limité..... | 24 |
| 2. La poursuite du déploiement d'Antarès..... | 26 |
| LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 29 |
| EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ | 31 |
| • ARTICLE 62 ter (Article L. 122 -4 -3 du code de la voirie routière) Exemption des véhicules d'intérêt général prioritaires en opération des frais de péage autoroutier | 31 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 33 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 49 |

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. En 2018, le budget du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités » sera doté de 855,4 millions d'euros en AE et 533,9 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 385,7 millions d'euros en AE et de 26,2 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. À périmètre constant, les crédits de paiement (CP) et les autorisations d'engagement (AE) demandés sont en hausse de respectivement 5,36 % et 82,34 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2017.
2. La principale évolution du budget 2018 porte sur le projet de remplacement de la flotte de Tracker par des avions multi-rôles, qui explique la forte augmentation des AE de l'action 12 « Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux » (+ 157,43 %). Ce renouvellement représentera en 2018, 404,1 millions d'euros en AE 61,4 millions d'euros en CP. Le calendrier de cette acquisition est imposé en raison de l'atteinte prochaine de la limite de durée de vie autorisée.
3. Si on neutralise l'impact de l'acquisition des avions dans les budgets 2017 et 2018, le budget hors titre 2 du programme « Sécurité civile » est stable en AE (+ 0,3 %) et en baisse en CP (- 5%) et le budget total est en baisse de 3,8 % en AE et de 6,7 % en CP.
4. En 2018, les crédits du programme « Sécurité civile » ne représentent que 54 % des crédits de l'État dédiés à cette politique publique. Surtout, le budget des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) s'élève à 4,44 milliards d'euros pour l'année 2016, soit dix fois les crédits du programme « Sécurité civile ».
5. Les dépenses découlant de l'activité opérationnelle sont, par nature, très difficiles à prévoir et peuvent subir d'une année à l'autre des fluctuations très importantes sous l'influence d'événements exceptionnels. Ces dernières font toutefois l'objet d'une sous-évaluation chronique, qui devrait se poursuivre en 2018.
6. Les SDIS ont réalisé, en 2016, près de 4,542 millions d'interventions, soit une croissance de 2 %, alors même que leur budget a baissé de 1,27 % en valeur la même année.
7. Cette baisse des dépenses des SDIS doit être compensée par la multiplication de mesures visant à parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses des SDIS, qui passe par une plus grande mutualisation entre ces derniers et les services départementaux, et par une diminution du nombre de plate-formes d'appels d'urgence.
8. Alors qu'elle s'élevait en 2017 à 25 millions d'euros, seuls 10 millions d'euros en AE et en CP sont prévus pour 2018 au titre de la dotation aux investissements des SDIS, soit une baisse de 60 %. Ce montant est insuffisant assurer un financement satisfaisant du projet de système d'information unifié des SDIS et de la sécurité civile (SGA-SGO), pourtant considéré comme stratégique par le ministère de l'intérieur.
9. Le budget 2018 est marqué par la poursuite du déploiement du système d'alerte et d'information des populations (SAIP), dont les choix stratégiques, fortement contestables, ne sont toujours pas remis en cause. À la suite des recommandations formulées par votre rapporteur spécial, son volet « mobile » fait l'objet actuellement d'une évaluation par l'inspection générale de l'administration, qui doit se prononcer sur les améliorations possibles et les technologies alternatives pouvant être mises en œuvre

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

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

ANALYSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

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

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

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

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

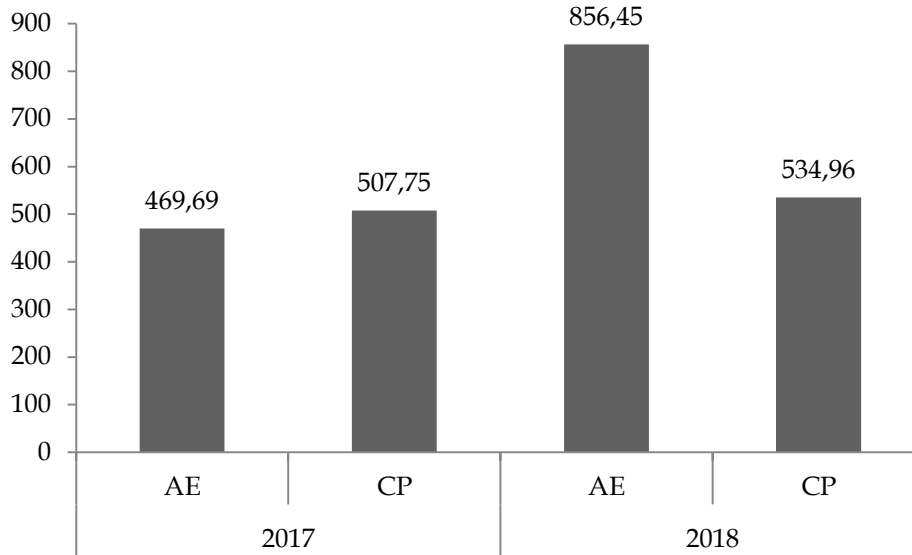
(en millions d'euros)

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

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

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

(en millions d'euros)



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

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

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

(en millions d'euros)

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

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

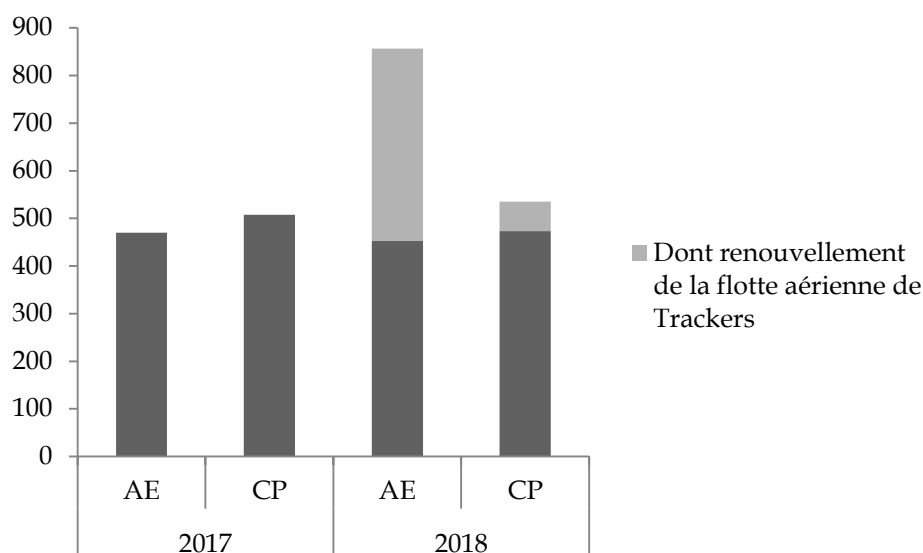
La principale évolution du budget de 2018 porte sur le projet de remplacement de la flotte de Tracker par des avions multi-rôles, qui explique la forte augmentation des AE de l'action 12 « Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux » (+ 157,43 %). Ce renouvellement représentera en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

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

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

**Évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement
du programme « Sécurité civile » à périmètre courant, avec neutralisation des crédits
affectés au renouvellement de la flotte de Tracker**

(en millions d'euros)



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

Les autres principales évolutions du budget de la direction générale de la sécurité civile (DGSCGC) sont les suivantes :

- la poursuite du programme Antarès visant à moderniser les systèmes d'information des différents services concourant aux missions de sécurité civile : le programme est entré dans sa phase de généralisation à l'ensemble du territoire. Les crédits d'investissement consacrés au projet Antarès s'élèvent en 2018 à 3 millions d'AE et 5,8 millions de CP. L'effort porte désormais essentiellement sur le déploiement outre-mer ;

- la poursuite du déploiement du système d'alerte et d'information des populations (SAIP) sur le territoire national, qui fait de la modernisation de l'alerte aux populations une priorité de l'action gouvernementale. À ce titre, le programme sera doté de 5,2 millions d'euros de CP auxquels s'ajoute les coûts de maintien en condition opérationnelle pour la partie déjà déployée ;

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

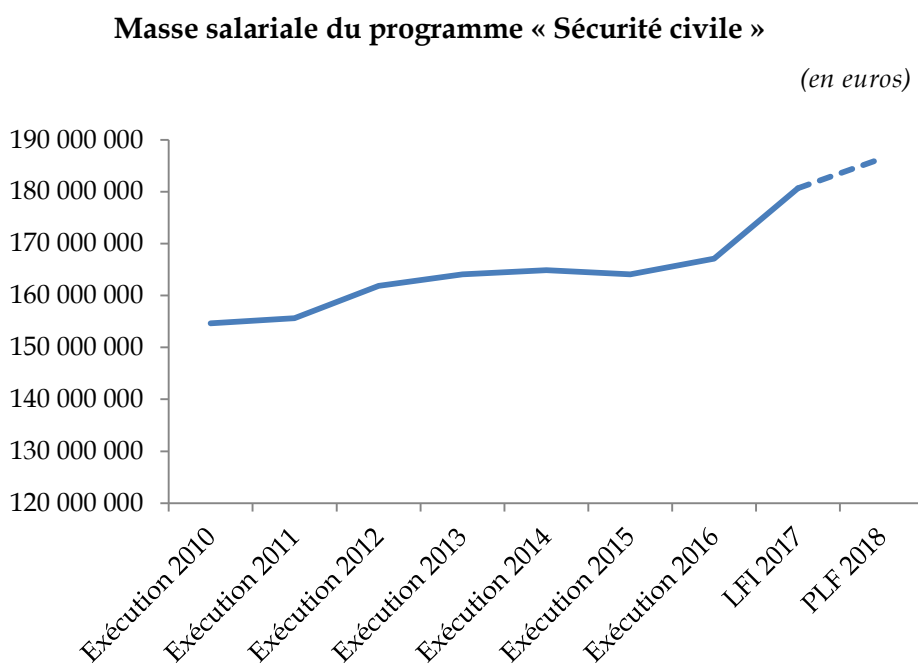
- 10,5 millions d'euros d'AE et 11,2 millions d'euros de CP seront consacrés à la rénovation de l'avionique des hélicoptères EC 145 et des Beechcraft, à la poursuite du programme d'équipement de la flotte d'avion

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

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

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

Le programme a connu une forte augmentation de ses effectifs, à compter de 2015, suite à la mise en place du pacte de sécurité. En conséquence, la masse salariale a connu une augmentation de 13 % entre l'exécution 2013 et la programmation pour 2018.



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

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

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

(en millions d'euros)

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

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

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

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

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

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

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

Programmes concourant à la politique transversale « Sécurité civile »*(en millions d'euros)*

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

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

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

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

Contributions des communes et des départements aux budgets des SDIS*(en millions d'euros)*

| Année | Département (CD) | Communes et EPCI (CL) | Total | Part CD (en %) | Part CL (en %) | Évolution | | |
|-------|------------------|-----------------------|---------------|----------------|----------------|-----------|---------|--------|
| | | | | | | CD | CL | total |
| 2005 | 1 678 082 952 | 1 615 806 053 | 3 293 889 005 | 51 % | 49 % | 12,00 % | 2,00 % | 7,00 % |
| 2006 | 1 866 808 132 | 1 647 032 758 | 3 513 840 890 | 53 % | 47 % | 10,00 % | 2,00 % | 7,00 % |
| 2007 | 1 997 230 806 | 1 675 503 101 | 3 672 733 906 | 54 % | 46 % | 7,00 % | 2,00 % | 4,50 % |
| 2008 | 2 119 064 150 | 1 705 530 687 | 3 824 594 837 | 55 % | 45 % | 6,00 % | 2,00 % | 4,10 % |
| 2009 | 2 216 562 357 | 1 751 566 849 | 3 968 129 206 | 56 % | 44 % | 4,60 % | 2,70 % | 3,80 % |
| 2010 | 2 288 216 333 | 1 766 246 661 | 4 054 462 994 | 56 % | 44 % | 3,20 % | 1,00 % | 2,20 % |
| 2011 | 2 353 449 000 | 1 787 368 000 | 4 140 817 000 | 57 % | 43 % | 2,80 % | 1,20 % | 2,10 % |
| 2012 | 2 417 729 670 | 1 828 868 543 | 4 246 598 213 | 57 % | 43 % | 2,73 % | 2,32 % | 2,55 % |
| 2013 | 2 452 878 878 | 1 860 453 757 | 4 313 332 635 | 57 % | 43 % | 1,45 % | 1,73 % | 1,57 % |
| 2014 | 2 489 707 789 | 1 868 453 112 | 4 358 130 901 | 57 % | 43 % | 1,50 % | 0,43 % | 1,04 % |
| 2015 | 2 553 446 456 | 1 853 631 877 | 4 407 078 333 | 58 % | 42 % | 2,40 % | -0,62 % | 1,11 % |
| 2016 | 2 573 285 527 | 1 864 922 290 | 4 438 207 816 | 58 % | 42 % | 0,40 % | 0,20 % | 0,32 % |

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

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

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

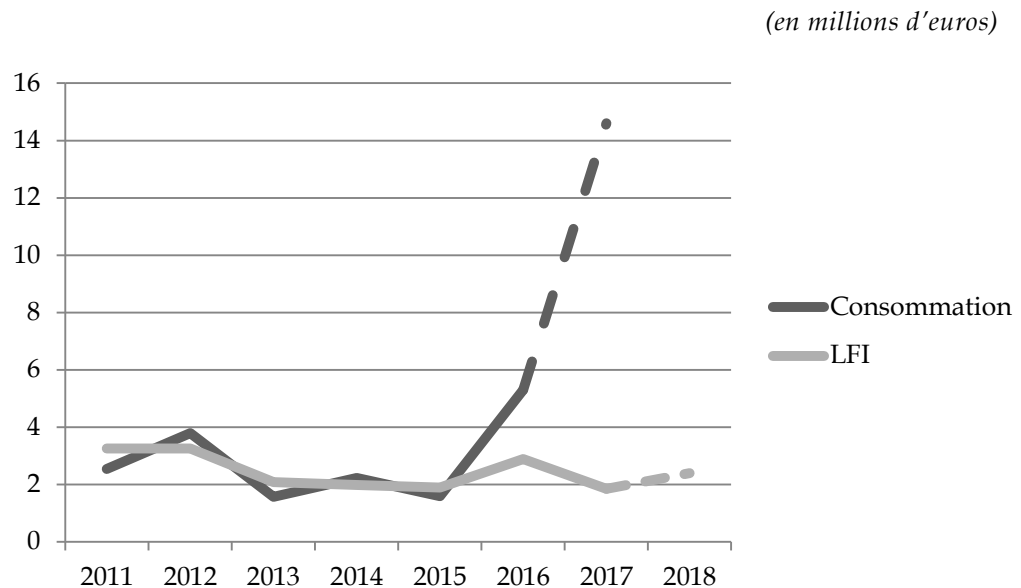
Certaines lignes budgétaires peuvent ainsi évoluer de manière très dynamique sous l'effet de l'activité opérationnelle, notamment celles relatives aux colonnes de renfort et à la gestion de crise, qui permettent, dans les premières heures ou les premiers jours d'une catastrophe, d'apporter une réponse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

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

Néanmoins le caractère imprévisible de ces dépenses subsiste.

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

Colonnes de renfort

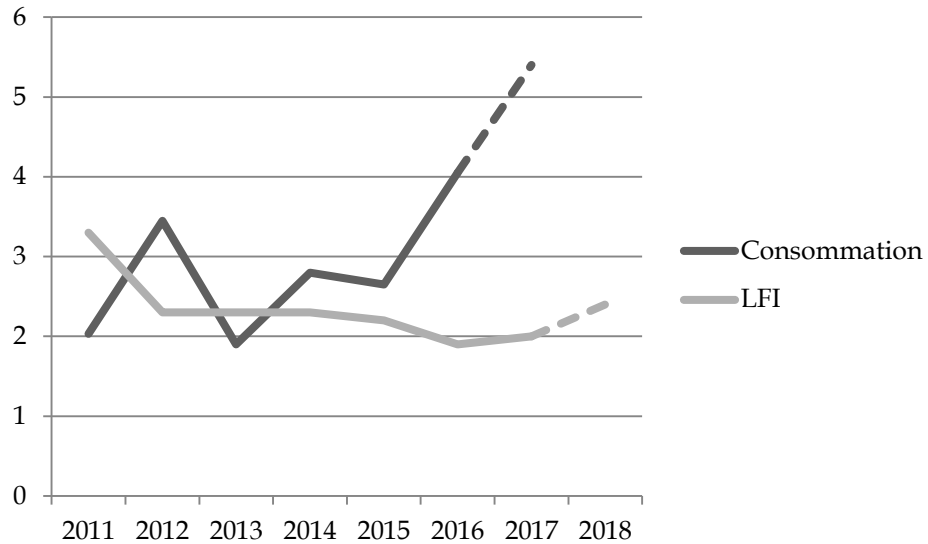


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

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

Acquisitions de produits retardant

(en millions d'euros)



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

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

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

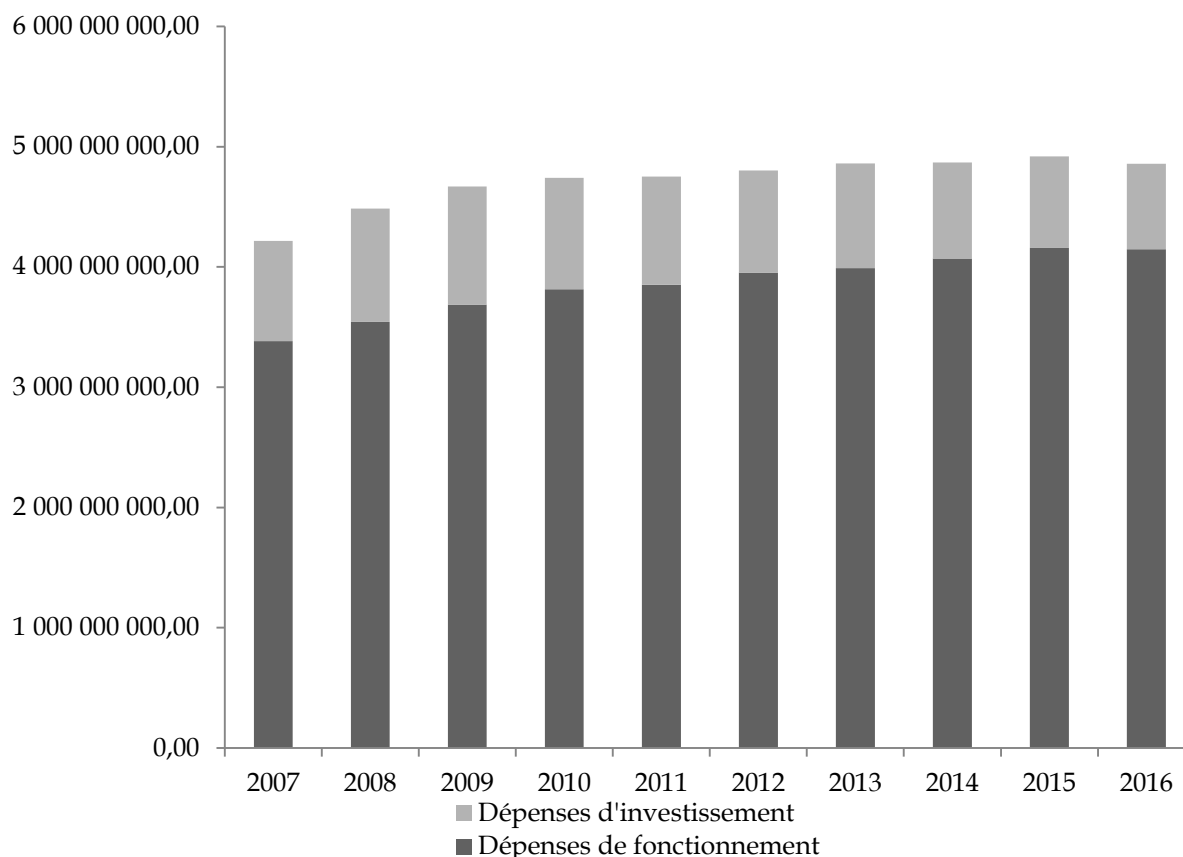
LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

A. FACE À LA BAISSÉ DES MOYENS DES SDIS, LA NÉCESSITÉ D'UNE DYNAMIQUE DE MUTUALISATION ET D'UN SOUTIEN AUX INVESTISSEMENTS STRUCTURANTS DES SDIS

1. Une stagnation du budget des SDIS, malgré une croissance continue de l'activité opérationnelle

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

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

Dépenses des SDIS depuis 2007*(en euros)*

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

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

2. La nécessité d'une réelle dynamique de mutualisation

Cette modération de la dépense publique doit être compensée par la multiplication des mesures visant à parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses des SDIS. Il en est ainsi par exemple, de la réduction des coûts de formation par le développement, notamment, de la validation des acquis de l'expérience, le développement des mesures de mutualisation des achats, ainsi que de mutualisation des fonctions supports avec les services des conseils départementaux ou d'autres services publics.

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

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

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

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

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

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

Source : réponse au questionnaire budgétaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ce montant est unanimement considéré comme largement insuffisant pour permettre le financement satisfaisant de ce projet. Par ailleurs, il néglige la nécessité de poursuivre les investissements dans d'autres domaines (systèmes de radiocommunication, véhicules, équipements, etc.). Aussi, **il apparaît nécessaire de procéder au minimum à un doublement de cette dotation pour les années à venir**.

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

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

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

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

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

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

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

Source : réponse au questionnaire budgétaire

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

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

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

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

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

(en millions d'euros)

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

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

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

Si ces avions présentent l'inconvénient d'être particulièrement coûteux, leur caractère multi-rôle plaiderait en leur faveur. Les Dash 8 ont pour principal avantage de pouvoir être convertis en avions de transport, ce qui n'était pas le cas des Tracker. Ces avions pourront donc participer au renforcement des capacités de projection du ministère de l'intérieur pour faire face aux situations d'urgence, pendant la saison hivernale notamment. En outre, leur vitesse (650 km/h) et leur autonomie (4 h 30) permettront d'atteindre la quasi-totalité de la zone méditerranée pendant la saison des feux.

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

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

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

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

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

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

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

Le système d'alerte et d'information des populations (SAIP), initié en 2009 par le ministère de l'intérieur, vise à mettre en en réseau les différents vecteurs d'alerte disponibles en cas d'événement grave justifiant d'alerter la population (attentat, catastrophe naturelle ou industrielle, etc). Il repose sur une application smartphone lancée en 2016 ainsi que sur un réseau de 2 830 sirènes qui devrait, d'ici 2020, en compter plus de 5 000 et constituer le « principal vecteur de l'alerte ».

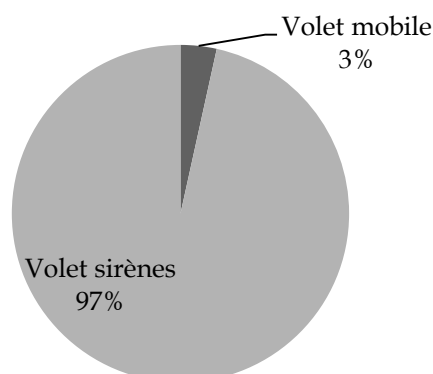
Le budget 2018 est marqué par la poursuite du déploiement du SAIP, dont les choix stratégiques, fortement contestables, ne sont toujours pas remis en cause.

Ainsi, comme le soulignait votre rapporteur spécial dans son rapport d'information², le volet « sirènes » concentre près de 80 % des crédits prévus sur un financement de 44,7 millions échelonné de 2012 à 2019 (36,8 millions d'euros restant à planifier à partir de 2020), alors même que leur impact apparaît beaucoup plus faible que celui de la téléphonie mobile, qui ne bénéficie pourtant que de 3 % pourcents des crédits consommés ou prévus pour ce projet. Les sirènes ne sont ainsi quasiment jamais utilisées dans d'autres contextes que ceux des essais hebdomadaires.

¹ Avis d'Éric Ciotti sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235).

² Rapport d'information n° 595 (2016-2017), *Le système d'alerte et d'information des populations : un dispositif indispensable fragilisé par un manque d'ambition*, de Jean Pierre Vogel, fait au nom de la commission des finances - 28 juin 2017.

Répartition des crédits du SAIP



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

Calendrier d'exécution des crédits du SAIP

(en millions d'euros)

| | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | | Total | |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Déploiement SAIP historique (logiciel + sirènes) | 5,1 | 1,0 | 6,6 | 4,2 | 7,0 | 4,7 | 8,7 | 8,7 | 5,0 | 6,1 | 8,1 | 5,0 | 4,2 | 5,2 | | 6,0 | 44,7 | 40,9 |
| Déploiement SAIP mobile | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 0,3 | 1,0 | 1,1 | | 0,2 | | | 1,6 | 1,6 |
| Total | 5,1 | 1,0 | 6,6 | 4,2 | 7,0 | 4,7 | 8,7 | 8,7 | 5,5 | 6,4 | 9,1 | 6,1 | 4,2 | 5,4 | 0,0 | 6,0 | 46,2 | 42,5 |

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

Le volet « téléphonie mobile » est marqué par des revirements qui ont conduit à revoir fortement à la baisse ses ambitions initiales. Alors qu'une technologie permettant de diffuser un message sur l'ensemble des téléphones mobiles présents sur une zone d'alerte était initialement privilégiée, elle a été remplacée, en 2015, par le développement d'une application smartphone (nommée SAIP) en libre téléchargement.

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

¹ Ibid.

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

Il est, en tout état de cause, nécessaire de procéder à une réorientation stratégique de ce projet avant que l'affectation des crédits de la phase 2 ne soit effectuée.

2. La poursuite du déploiement d'Antarès

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

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

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

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

Calendrier d'exécution des crédits d'Antarès

(en millions d'euros)

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

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

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

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

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

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

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

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

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

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement procédant à une majoration des crédits de titre 2 au titre du coût prévisionnel de l'indemnité de compensation CSG et du décalage du calendrier de mise en œuvre du protocole PPCR. Ceci entraîne une majoration des crédits de la mission « Sécurités » de 24 482 000 euros en AE et en CP, qui concerne le programme « Sécurité civile » à hauteur de 45 000 euros.

En outre, cet amendement procède à une minoration de 9 333 533 euros des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission. Cette minoration affecte le programme « Sécurité civile » à hauteur de 780 923 euros.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 62 ter

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

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

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

I. LE DROIT EXISTANT

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

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

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

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

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

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

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

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

Position de la commission des finances : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Eblé, président, la commission a procédé à l'examen des rapports de MM. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » de la mission « Sécurités » (et article 62 *bis*), Jean-Marc Gabouty, 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 article 66), et Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités » (et article 62 *ter*).

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ». – Les crédits de paiement sont en hausse de 1,34 % par rapport à 2017, et les autorisations d'engagement de 2,36 %. Pour mémoire, le budget adopté l'an dernier était en hausse de 4,4 % en autorisations d'engagement et de 3,4 % en crédits de paiement.

Sur la période triennale 2018-2020, les crédits de la mission « Sécurités », constituée à 97 % des crédits de la police et de la gendarmerie, devraient augmenter de 2,1 %, contre une augmentation moyenne de 3 % des missions du budget général. Si l'on prend en compte les prévisions d'inflation sur cette période, on constate qu'il ne s'agit donc plus d'une mission régaliennne pour le Gouvernement, puisque l'évolution des crédits est inférieure à l'évolution du budget de l'État.

Cet état de fait est particulièrement surprenant, car j'avais cru comprendre que la sécurité était une priorité absolue du Président de la République. Le 18 octobre dernier, celui-ci a d'ailleurs annoncé la mise en place d'une police de la sécurité du quotidien, dont on ne trouve aucune traduction budgétaire dans le projet de loi de finances.

Ce budget perpétue les carences des budgets du quinquennat précédent : la hausse des effectifs se fait au détriment des moyens de fonctionnement et de l'investissement. J'avais déjà formulé cette critique l'année dernière.

Lors du précédent quinquennat, les effectifs avaient fortement augmenté, avec la création de 8 837 emplois.

Le Président de la République s'est engagé à créer 10 000 emplois sur la période 2018-2022 : la police nationale bénéficiera de 7 500 créations de postes et la gendarmerie nationale, de 2 500.

Le ratio des dépenses de personnel par rapport à l'ensemble des crédits des deux programmes atteindra 86,78 % en 2018. Ce taux ne permettra pas de garantir la capacité opérationnelle des policiers et

gendarmes. En effet, depuis 2006, les dépenses de personnel ont augmenté de 31,5 % au détriment des dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui ont baissé de 4,98 %.

Par ailleurs, les comparaisons internationales ne témoignent pas d'une sous-dotation des forces de sécurité intérieure de notre pays. En France, nous avons un gendarme pour 180 habitants. En Europe, seule l'Italie nous devance. En Allemagne, le ratio est de 1 pour 307 habitants, et de 1 pour 431 au Royaume-Uni. Je n'intègre pas les 7 000 agents de « Sentinelle », qui sont des militaires ne relevant pas de la mission « Sécurités ». Au total, la gendarmerie et la police nationales représentent 251 000 fonctionnaires.

Le ratio entre les dépenses de personnel et l'ensemble des crédits était de 80 % en 2006. Sa dégradation est ma principale préoccupation. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'ai décidé de vous soumettre un amendement de crédits.

On ne peut que déplorer la faiblesse des dépenses d'investissement et de fonctionnement. L'augmentation faciale des autorisations d'engagement d'investissements ne correspond en réalité qu'au paiement d'actions déjà engagées, et non à des investissements d'avenir.

Il en va de même pour la gendarmerie, pour laquelle le problème est plus important encore. Des loyers n'ont pas été payés en 2015 et 2016, en traînant l'accumulation d'une dette de 115 millions d'euros en autorisations d'engagement. La situation est telle que le Gouvernement est obligé d'envisager un plan quinquennal de résorption de cette dette.

En ce qui concerne le matériel, je me focaliserai sur les véhicules. Le taux de remplacement des véhicules ne permet pas de garantir le maintien de l'âge moyen de la flotte automobile qui s'est dégradé pour la police nationale : il est passé de 4 ans et 10 mois en 2006 à 6 ans et 9 mois dans le budget pour 2018. La dotation permet d'équiper 2 500 véhicules, alors qu'il faudrait que ce nombre atteigne 3 000.

En 2006, le nombre de véhicules était de 33 189. Le point bas a été atteint dans le budget pour 2013, avec 28 146 véhicules. En 2016, ce nombre était de 29 730.

Depuis le quinquennat précédent, on crée chaque année 1 700 à 1 800 postes. Mais pour chaque poste créé, trois véhicules sont supprimés ! Cela montre la distorsion progressive entre les effectifs et les moyens de fonctionnement.

Plusieurs centres de tir ont dû fermer depuis septembre, d'où un fort mécontentement des forces de police et de gendarmerie qui ne peuvent s'entraîner que douze heures et ne tirer que 92 cartouches par an.

Je rappelle avec gravité les suicides presque quotidiens de cette dernière semaine.

Ainsi, l'état d'urgence a entraîné plus de 400 assignations à résidence, près de 900 perquisitions administrative, plusieurs millions de contrôles aux frontières, nécessitant une grande mobilisation des forces.

En outre, un évènement a touché la gendarmerie et un autre la police nationale : une directive européenne sur le temps de travail dans la gendarmerie se traduit par moins 46 heures de travail annuel : la gendarmerie départementale est ainsi passée de nos forces sont passées de 1 776 à 1730 heures d'activité en moyenne par an et par agent, soit une diminution de près de 5 % du temps opérationnel des gendarmes, ce qui représente entre 5 et 6 000 ETP. L'augmentation des effectifs dont je vous ai parlé ne compense absolument pas l'application de cette directive. Concernant la police nationale, le gouvernement précédent avait proposé le « vendredi fort » pour améliorer les vacances des agents. Dans un certain nombre de brigades opérationnelles, cette vacation se traduit par la création de brigades supplémentaires. Le nouveau ministre a transformé ce dispositif en « vacation forte », système légèrement atténué par rapport au précédent et qui n'est pas appliqué à la préfecture de police, soit un tiers des effectifs en moins. S'il était mis en application dans toutes les unités, il faudrait créer entre 2 272 et 5 516 ETP. Ces deux mesures représenteraient donc plus de 10 000 ETP si elles étaient intégralement appliquées en année pleine. Vous voyez qu'avec les créations de 1 500 à 1 700 ETP dont nous parlons chaque année, nous sommes loin du compte.

Les tâches indues continuent à peser lourdement sur les forces de l'ordre : les extractions judiciaires sont toujours réalisées par les policiers ou les gendarmes. Depuis trois ans, on nous parle de transferts d'emplois mais les magistrats continuent à réquisitionner les forces de l'ordre, ce qui représente 16 000 ETPT. D'autres tâches indues sont à la charge des forces de l'ordre : procurations, personnel administratif...

Les conditions de travail détériorées expliquent, entre autres, un absentéisme qui atteint 7,5 %.

Je vous présenterai un amendement pour attirer l'attention du Gouvernement sur le fameux ratio dont je vous ai entretenu et qui conduit à une paupérisation des forces de l'ordre. Il s'agit de substituer à des crédits du titre II des crédits destinés au fonctionnement et à l'investissement de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

Le nouveau Palais de justice de Paris est gardé par 387 policiers : c'est le seul palais de justice de France gardé par la police nationale car, normalement, l'autorité judiciaire assure sa propre sécurité. Je propose la suppression de ces emplois pour les reverser dans le fonctionnement et l'investissement.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial du programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». - En 2016, la courbe de la mortalité routière ne s'est pas inversée. Si la progression de la mortalité en 2016 et des neuf premiers mois de 2017 tend à décélérer, le nombre de tués sur les routes a encore progressé l'an passé, pour la troisième année consécutive, pour atteindre 3 655. Les statistiques du mois d'octobre font apparaître, sur douze mois glissants, une réduction du nombre de tués de 0,3 %. On peut donc considérer que nous sommes dans une phase de stabilisation. Le nombre de tués par milliard de kilomètres parcourus - qui permet de tenir compte de la densité de circulation - s'avère toujours supérieur à ceux de plusieurs de nos voisins (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Suisse). Les autres indicateurs (nombre d'accidents et de blessés hospitalisés) continuent également d'augmenter en 2016. Les principales catégories dont la mortalité progresse sont les piétons et les cyclistes, et les classes d'âge les plus âgées, tandis que la vitesse excessive reste la première cause de mortalité. Les 18-24 ans demeurent la catégorie la plus affectée même si le nombre tués régresse fortement en 2016.

Le programme 207 « Sécurité et éducation routières », qui ne représente que 0,3 % du montant de la mission « Sécurités », voit ses crédits faiblement augmenter de moins de 3 %, de 38,8 à 39,9 millions d'euros. Le point saillant concerne les dépenses de communication, régulièrement sous-budgétées ces dernières années, et qui font l'objet d'un effort de sincérité.

Pour 2018, les recettes du CAS « Radars » sont estimées à 1,337 milliard - un montant en légère baisse de 3,6 % par rapport à 2017 - et représentent environ 73 % du produit total des amendes de police de la circulation et du stationnement.

La part des recettes issues des amendes « radars » est en forte progression : elles comptent désormais pour presque la moitié - 49,6 % - des recettes du CAS, contre 41,1 % en 2017, et plus de 60 % de l'ensemble du produit des amendes de la circulation et du stationnement routiers.

Ces montants doivent être appréciés à l'aune de l'ensemble des dépenses du Gouvernement en faveur de la sécurité routière (au total 3,58 milliards d'euros), et du coût total de l'insécurité routière, qui serait évalué - je reste prudent sur ces évaluations - à un peu plus de 38 milliards d'euros.

Alors que l'évolution de l'accidentalité routière demeure préoccupante - parce qu'elle ne baisse pas comme il l'avait été envisagé -, le budget 2018 poursuit la mise en œuvre de la stratégie arrêtée lors du comité interministériel de la sécurité routière (CISR) d'octobre 2015 : 70,9 millions d'euros (+ 53 % par rapport à 2017) sont ainsi investis dans le déploiement de nouveaux équipements. L'accent est mis sur trois points : la mobilité (notamment des voitures radars la conduite serait pour partie déléguée à des prestataires extérieurs - je précise que le prestataire ne se voit confier que le

déplacement du véhicule et n'intervient pas dans le déclenchement du radar, le réglage des vitesses, etc..., ce sujet a donné lieu à quelques réflexions au cours des mois passés) ; la multi-fonctionnalité (les nouveaux radars urbains et les radars tourelles, qui pourront détecter le franchissement des feux rouges, des lignes blanches...) ; la notion d'« itinéraire sécurisé » (qui remplace le point de contrôle), qui joue un rôle « préventif – dissuasif » et sur lesquels sont implantés notamment des radars ou des panneaux leurres. Ces nouveaux équipements doivent permettre de rendre le contrôle plus imprévisible et plus susceptible de déjouer les avertisseurs de radars. Je souhaite que l'implantation de ces nouveaux radars et le parcours des équipements mobiles soient encore mieux corrélés à la carte de l'accidentalité, comme l'a souligné le récent rapport d'information de notre collègue Vincent Delahaye. Les réseaux secondaires et les départements où la mortalité est plus élevée, notamment dans les départements d'outre-mer où le taux est nettement supérieur, doivent être privilégiés.

Une revendication de notre collègue, qu'il soutient avec persévérance depuis plusieurs années, a enfin été satisfaite : 2018 verra l'envoi des premières lettres de notification de points de permis par voie dématérialisée, ce qui devrait engendrer des économies substantielles, puisque environ 22 millions de lettres sont envoyées par an – au tarif de La Poste.

En outre, je souhaiterais mettre en exergue la nette baisse des crédits de la sécurité routière – 22,3 % entre 2017 et 2018 – affectés aux collectivités territoriales, justifiée par le Gouvernement par l'entrée en vigueur en 2018, de la décentralisation du stationnement payant dont les collectivités territoriales devraient toucher l'essentiel du produit. Je vais tout à l'heure vous proposer une légère modification à ce sujet.

Cette dotation, supportée par le programme 754 leur sert à réaliser de travaux d'infrastructures routières, et donc à améliorer la sécurité des usagers. Pour la première fois un « jaune » budgétaire est annexé au projet de loi de finances, qui détaille l'utilisation du produit des amendes par les collectivités et l'AFITF. Cet effort de transparence, améliorant l'information du Parlement, est à saluer. Toutefois le schéma des amendes de police reste toujours aussi complexe, je vous mets au défi de le comprendre. C'est pourquoi j'ai annexé en fin de rapport un tableau plus simple qui rend la lecture plus aisée et permet de mieux comprendre le circuit des amendes de la circulation et du stationnement.

Par contraste, la fraction affectée au désendettement de l'État, qui bénéficiera désormais d'une partie (95 millions d'euros) des amendes forfaitaires « radars », continue d'augmenter de 10,9 % par rapport à 2017.

Certes, un mécanisme de compensation a été prévu pour corriger les effets mécaniques de cette réforme, et remédier en 2018, aux manques à gagner pour l'État et les collectivités territoriales. Cependant, compte tenu

des incertitudes entourant l'évaluation de son impact financier et de la dégradation du réseau routier, je vous propose deux amendements qui visent à amortir le choc de la baisse de dotation aux collectivités, sans pour autant diminuer le montant du programme 755 « Désendettement de l'État » par rapport aux crédits ouverts en 2017.

Un troisième amendement diminue, à hauteur de 20 millions d'euros, le fonds de roulement de l'agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI), qui, depuis plusieurs années, s'avère significativement élevé par rapport à son budget.

Compte tenu de ces éléments, je vous propose donc d'adopter les crédits du compte spécial, modifié par les trois amendements que je vous propose, ainsi que les crédits de la mission « Sécurités » ; d'adopter l'article additionnel 66 voté par l'Assemblée nationale, qui proroge d'un an le fonds d'amorçage et permet d'apporter un soutien financier aux collectivités locales qui souhaitent s'équiper de matériels nécessaires à l'utilisation du procès-verbal électronique (même si la plupart des villes de plus de 50 000 habitants s'en sont déjà largement dotées, d'autres collectivités envisagent de le faire) ; d'adopter les deux amendements de crédits que je vous propose, relatifs au fonds de roulement de l'ANTAI - l'agence nationale de traitement automatisé des infractions - et au prélèvement d'une fraction du versement au désendettement de l'État au profit des collectivités locales ; et enfin d'adopter un article additionnel après l'article 66, permettant ce transfert.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial du programme « Sécurité civile ». - Les crédits du programme « Sécurité civile », qui ne représentent que 54 % des dépenses de l'État (en CP) consacrées à la sécurité civile au sens large, connaissent cette année une hausse importante. Les crédits de paiement (CP) et les autorisations d'engagement (AE) demandés sont ainsi en augmentation de respectivement 5,36 % et 82,34 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2017.

Cette hausse importante s'explique toutefois par les AE affectées au renouvellement de la flotte d'avions Tracker qui représente en 2018, 404,1 millions d'euros en AE 61,4 millions d'euros en CP. Si on neutralise l'impact de l'acquisition des avions dans les budgets 2017 et 2018, le budget hors titre 2 du programme « Sécurité civile » est stable en AE (+ 0,3 %) et en baisse en CP (- 5%).

Le renouvellement de la flotte de Tracker était devenu indispensable, en raison de son vieillissement, qui avait atteint 60 ans et de l'atteinte prochaine du potentiel de vol maximal (25 000 heures de vol). À cet effet, le marché d'acquisition d'un avion multi-rôles s'inscrivant dans le contexte du retrait du service des avions Tracker avait été lancé dès 2016. Le ministre de l'intérieur a confirmé en juillet 2017 que ces derniers seraient remplacés par six bombardiers d'eau multi-rôle de type Dash 8, sans que ce choix ne soit formalisé juridiquement. Si ces avions présentent l'inconvénient

d'être particulièrement coûteux, leur caractère multi-rôle plaide en leur faveur. Les Dash 8 ont pour principal avantage de pouvoir être convertis en avions de transport, ce qui n'était pas le cas des Tracker.

On ne peut donc que se féliciter de ce renouvellement. Il ne doit toutefois pas masquer le vieillissement du reste de la flotte, qui entraîne de nombreuses indisponibilités. Nous l'avons vu cet été : les pilotes d'avions bombardiers d'eau se sont plaints de l'indisponibilité de la flotte, qui s'est parfois élevé à 25 %, et ce en pleine saison des feux. À cet égard, je plaide pour qu'une rénovation des Canadair soit envisagée le plus tôt possible par la DGSCGC, pour pallier ces indisponibilités et éviter les surcoûts liés à une prise en compte trop tardive des problèmes.

Le budget 2018 est marqué par la poursuite du déploiement du SAIP, dont les choix stratégiques, fortement contestables, ne sont toujours pas remis en cause. Je vous avais alerté, par le biais de mon rapport d'information, du fait que ce projet concentrait près de 80 % des crédits prévus au volet « sirènes », alors même que leur impact apparaît beaucoup plus faible que celui de la téléphonie mobile, qui ne bénéficie pourtant que de 3 % des crédits consommés ou prévus pour ce projet. Après un an de fonctionnement et à la suite des recommandations formulées dans mon rapport, l'application smartphone, dont j'avais relevé les insuffisances, fait l'objet actuellement d'une évaluation par l'inspection générale de l'administration qui doit se prononcer sur les améliorations possibles et les technologies alternatives pouvant être mises en œuvre. Si cette évaluation est bienvenue, il me semble nécessaire de procéder à une réorientation stratégique plus large de ce projet avant que l'affectation des crédits de la phase 2, qui débute en 2020, ne soit effectuée. J'ai eu l'occasion d'interpeler le ministre de l'intérieur lors de son audition par la commission des lois et il m'a répondu qu'il attachera une attention particulière aux recommandations de l'IGA.

Enfin, il me semble important d'évoquer la situation financière des SDIS, dont les budgets ont diminué de 1,27 % en valeur brute et de 1,47 % en volume en 2016, alors même que le nombre d'interventions qu'ils réalisent a poursuivi sa hausse, de 2 %, pour atteindre près de 4,5 millions d'interventions. Cette baisse des budgets doit être compensée par la multiplication des mesures visant à parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses des SDIS, qui passe notamment par une plus grande mutualisation. À cet égard, la réduction du nombre de numéros d'appel d'urgence et la recherche d'une plus grande mutualisation avec le SAMU ainsi qu'entre les SDIS doit impérativement être poursuivie.

Le point le plus alarmant me semble toutefois être l'évolution des dépenses d'investissements des SDIS : - 4,58 % en 2015 et - 6,49 % en 2016. Ces baisses ne peuvent se poursuivre sans entraîner une perte de leur capacité opérationnelle. Le Gouvernement ne semble pas avoir pris la mesure du problème puisque la dotation aux investissements structurants

des SDIS est, en 2018, en diminution de 60 %. Cette dotation sera très majoritairement consacrée au financement du projet de système d'information unifié des SDIS et de la sécurité civile (SGA-SGO), projet considéré comme stratégique par le ministère de l'intérieur. De l'avis général, son montant de 10 millions d'euros en AE/CP pour 2018 est très insuffisant. Il me paraît indispensable que cette dotation soit réévaluée dans les années à venir.

Un article rattaché impose la gratuité des autoroutes pour les déplacements opérationnels des services de sécurité qui, jusqu'à présent, devaient acquitter les péages.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les tâches indues concernent aussi bien les transports de scellées que les opérations funéraires, les extractions judiciaires ou le transfert des personnes en état d'ivresse. Toutes ces tâches ne relèvent pas directement de la sécurité publique mais elles consomment beaucoup de temps. Avez-vous des propositions à nous faire ? Comment les choses se passent-elles à l'étranger ? Faut-il plus informatiser ?

Les conditions d'accueil des aéroports parisiens sont dramatiques. Il faut parfois attendre plusieurs heures pour passer les contrôles de police. Il y a deux ans, un amendement gouvernemental à la loi de finances pour 2016 entendait supprimer l'affectation d'une partie du produit de la taxe d'aéroport au financement des sas Parafe : la Grande-Bretagne dispose de systèmes bien plus performants de biométrie qui permettent de supprimer des postes inutiles. Mieux vaut un système efficace qu'un policier qui regarde vaguement votre passeport : le filtrage est inefficace tout en étant très lent. Des moyens informatiques aux frontières permettraient de fluidifier les files d'attente et de ramener les policiers à des tâches plus nobles.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, programme « Gendarmerie nationale ». – Pour la gendarmerie nationale, le budget de fonctionnement est à peu près correct, mais les investissements pèchent par leur faiblesse depuis de nombreuses années.

La directive européenne se traduit bien par 6 000 ETP supplémentaires, ce qui cause quelques soucis aux militaires.

Le matériel de la gendarmerie est loin d'être en bon état. Les gendarmes sont obligés de louer les hélicoptères lourds à l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT) pour assurer les transports de personnel ; or ces hélicoptères – des Super Puma – sont très vieux. Mêmes problèmes pour les hélicoptères plus légers, les EC145, dont le coût de maintenance est particulièrement élevé. Pour les véhicules blindés, le budget n'est pas au rendez-vous. La gendarmerie a tendance à cannibaliser les véhicules anciens pour réparer ceux qui peuvent encore l'être. Nous avons absolument besoin de 3 000 véhicules légers de remplacement par an. La gendarmerie compte

aujourd'hui 15 % de véhicules en ruine. Certaines brigades ne peuvent plus sortir car leurs véhicules sont hors d'âge.

Nous avons lancé une campagne de recrutement assez active : les effectifs de la gendarmerie devraient à terme être identiques à ceux de 2007. Mais budgétairement, rien n'est prévu pour les équiper, alors que l'équipement de chaque gendarme s'élève à 2 000 euros. En outre, il faut prévoir des logements et des véhicules supplémentaires : là encore, aucun crédit.

En 2016, les loyers n'ont pas été payés par la gendarmerie. En 2017, les différentes compagnies ont eu ordre de payer les loyers dus auprès des collectivités territoriales. Il y a encore 89 millions d'euros d'impayés.

M. Antoine Lefèvre. – Depuis le 1^{er} janvier 2017, les extractions judiciaires sont de la compétence du ministère de la justice. Mais 52 % se font encore par les forces de l'ordre. Où en est-on exactement ?

M. Jean-François Rapin. – De plus en plus d'effectifs sont mobilisés sur des missions qu'ils ne devraient pas accomplir. De plus, les procureurs sont friands de procédures toujours plus poussées : nos forces de police et de gendarmerie sont mobilisées par ces demandes alors que dans certains cas, le contraventionnel suffirait. C'est à la loi de changer les choses.

Les visites médicales lors des gardes à vue mobilisent aussi beaucoup de personnels.

L'an dernier, à la suite des grèves des forces de l'ordre, un plan « matériel » doté de 250 millions d'euros a été annoncé : où sont les crédits de paiements de ce plan dans ce budget ?

M. Éric Jeansannetas. – Nos troupes sont très sollicitées et leur moral n'est pas bon. Vous avez parlé de l'absentéisme et de la semaine dernière très malheureuse. Vous évoquez l'importance des risques psychosociaux et la nécessité de prendre ce problème à bras le corps. Les services des ressources humaines de la gendarmerie et de la police disposent-ils de spécialistes pour prévenir les risques psychosociaux ?

Dans mon département hyper rural, la Creuse, nous connaissons une crise du volontariat pour les pompiers volontaires. Une action est-elle prévue pour encourager les jeunes volontaires ?

M. Philippe Dallier. – Notre rapporteur nous a dit que les policiers affectés au Palais de justice de Paris sont un cas unique en France. Il me semble pourtant que le tribunal de Bobigny dispose aussi de forces de police. Est-ce le cas ?

J'avais aussi une question concernant l'ANTAI et sa trésorerie abondante. J'imagine que beaucoup de collectivités vont faire appel à l'ANTAI et sa trésorerie un peu pour le recouvrement des forfaits post-stationnement, qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2018. Cet organisme

facture le service à environ 5 % du montant. Les procédures doivent être complètement automatisées pour traiter ce type de tâche. Alors qu'on envisage de réduire la trésorerie de l'agence, a-t-on tenu compte de cet accroissement d'activité ?

En outre, j'ai longtemps craint qu'avec l'introduction du forfait post-stationnement, l'État en profite pour raboter les crédits versés aux collectivités sous prétexte qu'elles vont pouvoir fixer elles-mêmes son montant. Or ces crédits leur permettent de financer les travaux de voirie pour améliorer la sécurité routière. Ai-je raison ?

M. Marc Laménie. – Nos gendarmes sont attachés à leur statut militaire. Les crédits doivent donc rester bien identifiés. Nos forces de l'ordre interviennent de plus en plus dans le domaine social, y compris en zone rurale. Or, elles ne sont pas forcément formées pour ces interventions, qu'il s'agisse de violences conjugales ou de harcèlement.

Dans certaines brigades, des postes ne sont pas pourvus et le matériel manque. Dans mon département, le véhicule de la brigade est en réparation depuis des semaines.

Enfin, quand on parle de recrutement, n'oublions pas qu'il faut des années pour former un gendarme ou un policier. Quelle est la place de la réserve opérationnelle ? Nous assistons à une crise des vocations pour recruter des pompiers volontaires. Avez-vous des éléments d'information sur la Journée défense et citoyenneté ?

M. Arnaud Bazin. – Les impayés de loyers de la gendarmerie s'élèvent à une centaine de millions d'euros. La priorité a été donnée aux collectivités territoriales, mais n'oublions pas les offices HLM qui vont être fragilisés par l'article 52 du projet de loi de finances pour 2018 : à combien s'élèvent les impayés ? En outre, quelle est la durée de retard de ces impayés ? Trois mois, un an ? Ce n'est pas la même chose.

Il est bien normal que les investissements des SDIS soient en baisse : les départements et les communes ont dû faire face à des réductions de dotations extrêmement importantes. Pour les SDIS, quelle est la part de l'investissement de l'État par rapport à celle des collectivités ? Je crains qu'elle ne soit minime.

M. Éric Bocquet. – J'apprends avec surprise que les véhicules de sécurité doivent payer les péages autoroutiers. L'article est tout à fait pertinent.

Avez-vous rencontré les gendarmes et les policiers ? Leurs malaises ont-ils été évoqués ?

M. Jean-François Husson. – L'effet de ciseau entre la hausse de personnel et les investissements concerne plutôt la gendarmerie. Il est vrai que si l'on recrute, mais sans acheter de véhicules, cela pose problème.

Prévoit-on des crédits supplémentaires pour mutualiser et moderniser les outils de la police et de la gendarmerie ?

M. Michel Canevet. - Le surcroît d'activité est-il dû à l'augmentation de l'activité ou à l'absence du personnel ? Certaines compagnies de CRS n'ont pu être opérationnelles du fait de l'absence d'un trop grand nombre de leurs membres.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. - Vous avez été nombreux à évoquer les tâches indues : elles représentent environ 16 000 ETPT. Pendant des décennies, les préfetures et les tribunaux ont été gardés par les gardiens de la paix. La récente redéfinition des missions a amené l'État à supprimer les gardes des préfetures, des tribunaux, sauf celui de Paris. L'assistance aux opérations funéraires, l'obligation d'amener par les forces de l'ordre à l'hôpital le délinquant ou le citoyen en état d'ivresse, le transport des scellées et de fonds ont également été supprimés. Mais la principale tâche indue reste le transport entre les tribunaux et les maisons d'arrêt ou les établissements pénitentiaires. En 2010, il a été décidé de confier ces transferts à l'autorité judiciaire : l'administration pénitentiaire doit les effectuer. Mais ce plan est encore très peu appliqué : 400 ETP ont certes été transférés à l'autorité judiciaire mais comme dans divers départements les transferts ne peuvent toujours pas être effectués, les magistrats continuent à réquisitionner la gendarmerie ou la police. D'un côté, le ministère de l'intérieur est lésé car il a transféré des emplois et, de l'autre, il est contraint de continuer à transporter les prisonniers. Le Gouvernement souhaite atteindre l'objectif en 2020 ou 2021, mais aujourd'hui le problème reste entier.

La technologie pourrait améliorer le fonctionnement de la police aux frontières et la privatisation de certaines tâches comme le contrôle des documents d'identité ne présentant pas de difficultés pourrait être envisagée.

Autant la gendarmerie a un mode de fonctionnement hiérarchisé, autant pour la police nationale, les choses vont tout autrement, puisque deux tiers des effectifs dépendent du directeur général de la police nationale tandis qu'un tiers dépend du préfet de police de Paris. Le préfet de police de Paris a dans son ressort pas moins de treize préfets et les aéroports ne sont pas sous la même autorité.

Les tâches indues constituent un vrai problème mais il n'y a pas de solution satisfaisante sur le plan budgétaire pour l'instant car les transferts, même quand ils sont prévus, ne sont pas réalisés.

Lors de la préparation de mon rapport, j'ai rencontré les syndicats et les associations de la gendarmerie nationale. Je constate que tous les acteurs, la hiérarchie, tous les responsables d'exécutifs locaux sont très attentifs à la question du moral des troupes et du suivi des personnels. Toutefois aucune solution satisfaisante n'a été trouvée. Faut-il un dispositif d'alerte médicale

très poussé ? Un suivi administratif par la hiérarchie ? Beaucoup de pistes sont envisagées. Chacun est très mobilisé mais sans grande efficacité malheureusement. Beaucoup de facteurs contribuent au mal-être au travail. Après le choc qu'ont représenté les attentats, la première année on a connu l'union nationale derrière les forces de l'ordre, mais par la suite on a eu de nombreuses manifestations de mécontentement, même si le renouvellement démocratique en mai a interrompu la tendance. L'année a donc été particulièrement chargée.

Que sont devenus les 200 millions d'euros qui ont été annoncés en pleine séance budgétaire l'année dernière par le ministre de l'intérieur ? En réalité une partie était déjà prévue par le projet de loi de finances pour 2017 déposé par le Gouvernement ! Les plans de rattrapage se succèdent et il est difficile de faire la part entre les crédits destinés à faire face à l'activité normale des services et les enveloppes de rattrapage. Cela vaut aussi pour les armes, les frais de fonctionnement. Un grand marché sera lancé pour mutualiser l'équipement des gendarmes et des policiers. C'est une nouveauté. Je rappelle que les bottines et les gants sont très diversifiés dans la police car les fonctionnaires doivent les payer sur leurs deniers propres. C'est une tradition établie dans la police et qui commence à le devenir dans la gendarmerie, à cause des sous-dotations. Des crédits d'équipement sont parfois employés pour d'autres usages, l'informatique par exemple, au lieu de servir à l'équipement des fonctionnaires.

Le parc automobile est à peine renouvelé. Les nouvelles tâches, Marc Laménie, comme la lutte contre les violences conjugales vont sans doute en effet s'accroître en 2018 et n'ont pas été prises en compte dans le budget. Pour les loyers impayés, les crédits de paiement s'élèvent à 92 millions d'euros et les autorisations d'engagement à 114 millions d'euros sur deux exercices. Je tiens aussi à souligner que le stock d'heures supplémentaires est passé en deux ans de 14 millions à 20 millions d'heures dans la police nationale ! Racheter ces heures coûterait 250 millions d'euros à l'État. Dans la réalité, les fonctionnaires utilisent leurs heures supplémentaires pour partir plus tôt à la retraite, ce qui réduit fortement les effectifs de la police nationale disponibles.

Au vu de tous ces artifices budgétaires et de toutes les bombes à retardement de ce budget, je ne peux émettre un avis favorable. Mon amendement aura le mérite d'ouvrir le débat et nous serons utiles aux forces de l'ordre en accroissant leurs crédits d'équipement et de fonctionnement.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – Philippe Dallier, l'ANTAI intervient sur les amendes de stationnement. Son périmètre devait se réduire mais comme le stationnement sera prochainement décentralisé, il en ira différemment. L'ANTAI pourra émettre les titres exécutoires en cas de non-paiement et les collectivités territoriales pourront aussi lui confier les notifications des avis de paiement. Donc son périmètre d'intervention pourrait s'élargir. Le problème, déjà soulevé par Vincent Delahaye en 2013 et

par la Cour des comptes, dans plusieurs de ses rapports, est celui de son fonds de roulement : avec un budget de 118 millions d'euros, l'ANTAI devrait avoir un fonds de roulement lui permettant de fonctionner une quarantaine de jours, soit 14 ou 15 millions d'euros. Or le fonds de roulement n'a cessé de s'accroître, atteignant 38 millions d'euros fin 2016. C'est beaucoup. Le Gouvernement ne nous a pas fourni suffisamment d'explication pour justifier l'ampleur de ce montant. En attendant, je propose de réduire le fonds de roulement de 20 millions d'euros. Il est inutile de thésauriser ! C'est *a posteriori* que nous pourrions apprécier l'évolution de son activité et voir dans quelle mesure les collectivités territoriales ont fait appel à ses services.

S'agissant de la part des amendes « radars » reversée aux collectivités territoriales : une fraction des 170 millions d'euros provenant des recettes des amendes « radars » qui était en 2017 fléchée vers les collectivités territoriales a été versée dans un fonds commun pour contribuer au désendettement de l'État, en fait au budget général. De fait, cela augmente de 95 millions d'euros la fraction affectée au désendettement de l'État tandis que la part revenant aux collectivités territoriales régresse d'autant, au motif que les collectivités territoriales pourront se rattraper car elles seront libres désormais de fixer les tarifs du forfait post-stationnement. Comme nous manquons de visibilité sur l'impact de cette réforme et que l'anticipation du gouvernement est optimiste mais approximative, nous proposons de rebasculer la moitié du versement au désendettement de l'État au profit des collectivités. Ainsi nous pénalisons moins les collectivités territoriales, auxquelles on enlevait environ 20 % de la dotation, sans modifier l'enveloppe consacrée au désendettement. Avec cet amendement, nous ne proposons pas de refaire le chemin inverse mais nous tenons compte de l'argumentation de l'État tout en pondérant l'ampleur de la diminution de la dotation aux collectivités locales.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Il n'y a pas de ligne budgétaire destinée à soutenir les actions de promotion des sapeurs-pompiers volontaires. Je rappelle que nous comptons 194 000 sapeurs-pompiers volontaires en France qui constituent la colonne vertébrale de nos services de secours. La promotion du volontariat est essentiellement assurée par les SDIS sous la forme de campagnes d'affichages, par les unions départementales des sapeurs-pompiers, en lien avec les SDIS, ou par les amicales des sapeurs-pompiers, à l'occasion des fêtes de la Sainte-Barbe ou de journées portes ouvertes. Mais la difficulté est que pour remplacer un sapeur-pompier partant, il en faudra deux en raison des exigences de disponibilité opérationnelle. Dans mon département, on est ainsi passé en vingt ans d'une carence de départ par mois à trois carences par jour. On est souvent obligé d'envoyer des équipes de plusieurs centres pour compléter les équipes.

Des opérations nationales ont aussi été lancées avec la délivrance du label « employeur partenaire des pompiers ».

La problématique du volontariat est triple : la disponibilité est moindre en période diurne, le nombre de médecins volontaires est faible, les agents publics sont de moins en moins volontaires. Cela devient dramatique dans certains territoires.

Des conventions de disponibilité opérationnelle peuvent être passées entre le SDIS et l'employeur ; de nombreux outils existent, mais ont besoin de l'appui des maires. Les femmes représentent l'un des réservoirs de recrutement, car il y en a très peu parmi les pompiers volontaires actuellement. Les SDIS orientent leur politique de communication dans ce sens.

Les aides de l'État aux SDIS sont réduites à néant, ou presque, avec l'orientation du Fonds d'aide à l'investissement (FAI) vers des opérations spécifiques comme l'Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours (Antarès). Le nouveau fonds de soutien, de 25 millions d'euros en 2017 – autant dire qu'il est réduit à peau de chagrin – passe à 10 millions d'euros cette année, et sera réservé au « Système de gestion des appels-système de gestion opérationnelle » (SGA-SGO). Il n'y aura plus rien pour les casernements ou les matériels.

M. Vincent Éblé, président. – Avant de voter les crédits de la mission, nous devons examiner un amendement.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Mon amendement consiste en une ponction sur le titre 2 des programmes consacrés à la police et à la gendarmerie pour accroître parallèlement le budget de fonctionnement et d'investissement de ces deux programmes.

La commission a adopté l'amendement du rapporteur spécial.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sécurité », ainsi modifiés.

M. Vincent Éblé, président. – Nous passons à l'article 62 *bis*, rattaché à la mission.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Cet article prolonge pour trois ans l'autorisation donnée aux collectivités territoriales de financer des opérations immobilières concernant la police, la gendarmerie ou le ministère de la justice. J'y suis favorable, malgré l'ambiguïté de ce dispositif : l'État se défause sur des collectivités qui croient qu'en les finançant, elles garderont leurs brigades ; en réalité, certaines ont été supprimées malgré tout. Je n'aurais pas donné un avis favorable sur une prolongation plus longue.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 62 *bis*.

M. Vincent Éblé, président. – Et quant à l'article 62 *ter* ?

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Il établit la gratuité des autoroutes pour l'ensemble de services de sécurité. C'est une avancée qui fait suite à une autre : les SDIS se font rembourser leurs interventions sur les voies de l'autoroute, mais pas sur les aires de repos. Dans mon département, un camion de transport chimique dont la cuve fuyait a été remorqué sur une aire de repos pour ne pas bloquer la circulation, mais le réseau autoroutier a refusé de rembourser les 8 000 euros de péage payés par les pompiers pour cette raison ! Bon, ils ont fini par payer.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 62 *ter*.

M. Vincent Éblé, président. – Passons au compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routier ».

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – Je propose un amendement n° 2 qui réoriente 47,8 millions d'euros du désendettement de l'État vers la contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière. L'amendement n° 3, portant article additionnel, est une conséquence de l'amendement n° 2.

La commission a adopté l'amendement n° 2 du rapporteur spécial, ainsi que l'amendement n° 3.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – L'amendement n° 1 prélève 20 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), qui, si on y ajoute celui dont il bénéficiait au 31 décembre 2016, représenterait 6 mois de dépense ! Les services n'ont pas répondu à nos questions sur ce besoin. Peut-être le Gouvernement le fera-t-il ?

La commission a adopté l'amendement n° 1. Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption du compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routier » modifié par ses amendements, ainsi que l'adoption d'un article additionnel après l'article 66.

M. Vincent Éblé, président. – Terminons par l'article 66.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – L'article 66 proroge le dispositif d'aide aux collectivités qui s'équipent pour la dématérialisation des amendes. Avis favorable.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 66.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission et ceux du compte spécial, tels que modifiés par ses amendements. Elle lui a proposé d'adopter sans modification les articles 62 *ter*, 62 *quater* et 67 et d'adopter l'article additionnel après l'article 67.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France

- Colonel Éric FAURE, président ;
- Lieutenant-colonel Christophe MARCHAL, membre du comité exécutif.