



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 40

SÉCURITÉS

SÉCURITÉ CIVILE

Rapporteur spécial : M. PATRICK MIGNOLA

Député

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE IMPORTANTE SUREXÉCUTION DES CRÉDITS QUI TÉMOIGNE DE L'INTENSITÉ DE L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE	5
A. LA GESTION DU PROGRAMME 161 EST MARQUÉE PAR D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE CRÉDITS LIÉS À UNE FORTE ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE	6
1. De mouvements conséquents de crédits en cours d'exécution	7
2. Certains choix de gestion ont pesé sur les crédits du programme	8
B. LA BUDGÉTISATION DU PROGRAMME POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE SUR CERTAINS POINTS	8
1. Les dépenses d'investissement ont permis de concrétiser plusieurs projets mais marquent un certain ralentissement.....	8
2. La gestion de certains crédits n'apparaît pas conforme aux principes de la LOLF.....	10
II. DEUX POINTS ATTIRENT L'ATTENTION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL POUR LA FUTURE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE.....	11
A. PLUSIEURS ÉLÉMENTS TENDENT À RENCHÉRIR LES COÛTS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE SÉCURITÉ CIVILE	11
B. LE RENOUVELLEMENT D'UNE PARTIE DE LA FLOTTE D'AVIONS DE LA SÉCURITÉ CIVILE REPRÉSENTE DES ENJEUX FINANCIERS CONSIDÉRABLES.....	12
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	15

I. UNE IMPORTANTE SUREXÉCUTION DES CRÉDITS QUI TÉMOIGNE DE L'INTENSITÉ DE L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE

Au sein de la mission « Sécurités », le programme 161 « Sécurité civile » porte l'ensemble des crédits du ministère de l'intérieur consacrés à la protection des populations et à la gestion des crises. Il est piloté par le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), responsable de programme.

Les dépenses du programme 161 s'insèrent dans un ensemble de dépenses réalisées par l'État en matière de sécurité civile évaluée à environ 1 milliard d'euros (920,04 millions d'euros en AE et 946,54 millions d'euros en CP en LFI 2017).

L'ensemble des dépenses de l'État est retracé dans le document de politique transversale (DPT) relatif à la sécurité civile.

Dans le même temps, les collectivités territoriales consacrent, elles, près de 5 milliards d'euros à cette politique. Ainsi, si la politique de sécurité civile est définie au niveau national, elle est largement gérée et financée à l'échelon des collectivités territoriales. De nombreux acteurs associatifs concourent également aux moyens mis en œuvre en matière de sécurité civile.

Les moyens nationaux de sécurité civile rassemblent les moyens opérationnels d'intervention que l'État met en œuvre dans sa mission de protection des populations au quotidien ou en cas de catastrophes majeures, naturelles ou technologiques (feux de forêt, risque « NRBC »⁽¹⁾). Ces moyens comprennent la flotte aérienne de lutte contre les feux de forêts, les hélicoptères, les formations militaires de la sécurité civile (FORMISC) et les établissements de soutien et de déminage.

Les dépenses du programme sont articulées autour de quatre objectifs :

– assurer l'efficacité et l'efficience des dispositifs de lutte contre les feux de forêts ;

– assurer l'efficacité et l'efficience des opérations de secours aux personnes en hélicoptères en milieux difficile ;

– faire évoluer la cartographie des centres de déminage pour éliminer les munitions historiques et faire face à la menace terroriste ;

– harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours.

(1) Pour « nucléaire, radiologique, biologique et chimique ».

LES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT RÉPARTIS EN QUATRE ACTIONS

Autorisations d'engagement			
	Prévision LFI 2017	Consommation 2017	Taux d'exécution
11 – Prévention et gestion des crises	33 328 984	50 283 707	150,87 %
12 – Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	258 967 635	265 629 073	102,57 %
13 – Soutien aux acteurs de la sécurité civile	167 899 300	156 358 445	93,13 %
14 – Fonctionnement, soutien et logistique	9 495 541	10 757 411	113,29 %
Total P161	469 691 460	483 028 636	
Crédits de paiement			
	Prévision LFI 2017	Consommation 2017	Taux d'exécution
11 – Prévention et gestion des crises	36 598 984	52 178 889	142,57 %
12 – Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	294 651 783	294 115 173	99,82 %
13 – Soutien aux acteurs de la sécurité civile	168 049 300	150 733 343	89,70 %
14 – Fonctionnement, soutien et logistique	8 445 541	10 648 455	126,08 %
Total P161	507 745 608	507 675 860	

Sources : PAP et RAP 2017.

A. LA GESTION DU PROGRAMME 161 EST MARQUÉE PAR D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE CRÉDITS LIÉS À UNE FORTE ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE

L'exécution 2017 témoigne de l'intensité de l'activité opérationnelle des moyens de la sécurité civile.

La saison des feux de forêt a été, en 2017, particulièrement intense. Durant la campagne, ce sont 14 750 hectares de végétation qui ont été parcourus par le feu en région méditerranéenne, chiffre nettement supérieur à la moyenne décennale (3 810 hectares) et sensiblement supérieur au chiffre pour 2016 (10 140 hectares). Il s'éloigne néanmoins largement du chiffre de 2003, où 58 170 hectares avaient brûlé.

Cette situation s'explique par l'intensité du danger météorologique qui a prévalu sur le littoral méditerranéen, avec une sécheresse intense dans certains secteurs (vallée du Rhône, Provence, Corse), des vents violents dans la vallée du Rhône et de l'Aude et de fortes chaleurs.

En conséquence, le programme a connu d'importants mouvements de crédits en cours d'exercice.

1. De mouvements conséquents de crédits en cours d'exécution

La régulation budgétaire en cours d'exercice a conduit à des mouvements importants de crédits sur le programme 161, afin de faire face à l'intensité de l'activité opérationnelle.

En premier lieu, il convient de noter l'importance des annulations de crédits. La réserve de précaution a ainsi été largement mobilisée, et a supporté l'intégralité de l'annulation de crédits de 40 millions d'euros auquel a procédé le décret d'avance du 20 juillet 2017, conduisant à abandonner l'achat en 2017 d'un avion multirôles. Le programme a par la suite bénéficié de crédits supplémentaires issus de la réserve afin de couvrir les surcoûts générés par la saison des feux de forêts.

Le décret de transfert n° 2017-1628 du 28 novembre 2017 a également réduit les crédits du programme pour un montant de 1,1 million d'euros pour la participation des armées à la lutte contre les feux de forêts dans le cadre du protocole HEPHAISTOS, qui a pour objet la mise à disposition par le ministère de la défense de moyens militaires en personnels et en matériels, au profit du ministère de l'intérieur, en cas d'aggravation du risque « feux de forêts » dans la zone méditerranéenne.

TOTAL DES ANNULATIONS DE CRÉDITS

	AE	CP
Total des annulations	44 745 237	44 732 978
En % de la prévision	9,53 %	8,81 %

Source : documents budgétaires pour 2017

Or, l'intensité de l'activité opérationnelle observée en 2017, liée à une saison des feux de forêt particulièrement intense et par les différents épisodes cycloniques aux Antilles, a conduit, dans un second temps, à rouvrir les crédits précédemment annulés pour un montant équivalent de 40 millions d'euros.

Le rapporteur spécial souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur les limites d'une telle gestion, consistant à financer d'autres priorités politiques sur les crédits dévolus à un programme particulièrement propice à l'ouverture de crédits en urgence.

En effet, les dépenses de fonctionnement du programme apparaissent sous tension en raison d'une forte activité opérationnelle (saison des feux de forêt et épisodes cycloniques). Les crédits exécutés augmentent de 31,5 % par rapport à 2016 et le niveau d'exécution est supérieur de 57,7 millions d'euros à l'enveloppe initiale.

2. Certains choix de gestion ont pesé sur les crédits du programme

Par ailleurs, la gestion du programme a été affectée par la condamnation de l'État au remboursement des sommes que la commune de Toulouse a engagées pour procéder à la dépollution pyrotechnique du site dit de la Cartoucherie qui lui a été cédé à l'initiative du ministère de la défense après la cessation des activités de fabrication de munitions. Les sommes en jeu représentent près de 5 millions d'euros.

Or, l'exécution de cette condamnation a été mise à la charge du programme 161, alors que les dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur sont habituellement portées par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur ». De fait, aucun crédit en LFI n'avait été prévu pour cette dépense.

L'administration a indiqué qu'un arbitrage ministériel avait choisi cette option afin de régler rapidement le dossier et de minimiser le montant des intérêts légaux qu'aurait entraîné un paiement différé.

Le rapporteur spécial s'interroge néanmoins sur l'imputation des frais contentieux de cette affaire sur le programme 161 dont la budgétisation ne comprenait aucun crédit de cette sorte. En effet, cela est de nature à rendre plus difficile la gestion des crédits du programme, et donc à réduire la qualité de la prévision budgétaire et, par-là, l'information du Parlement sur l'utilisation des crédits budgétaires.

B. LA BUDGÉTISATION DU PROGRAMME POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE SUR CERTAINS POINTS

Une meilleure budgétisation des dépenses d'investissement du programme, ainsi que la réforme de la gestion de certains crédits actuellement consommés selon des procédures contraires à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), pourraient améliorer l'information fournie au Parlement.

1. Les dépenses d'investissement ont permis de concrétiser plusieurs projets mais marquent un certain ralentissement

Les principaux investissements du programme ont porté sur l'immobilier, à hauteur de 9,2 millions d'euros en CP (25,5 % des crédits exécutés) dont 5,1 millions d'euros affectés à l'aménagement de la base aérienne de Nîmes, sur le projet de système d'alerte et d'information des populations (SAIP), sur le projet de réseau de télécommunication ANTARES, sur la modernisation des flottes d'avions et d'hélicoptères et sur l'équipement des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile.

CRÉDITS CONSACRÉS AUX GRANDS PROJETS D'INVESTISSEMENT

(en millions d'euros.)

Nature	Montant	En % des crédits d'investissement exécutés
Immobilier et travaux	9,2	25,5 %
Projet SAIP	6,6	18,3 %
Projet ANTARES	5,2	14,4 %
Modernisation des avions	3,9	10,8 %

Source : Cour des comptes.

Le **système d'alerte et d'information des populations (SAIP)** a vocation à ouvrir de nouvelles fonctionnalités en matière d'alerte et d'information des populations. Il peut être utilisé par les autorités détentrices du pouvoir de police.

Le SAIP est constitué, d'une part, par un réseau de sirènes, interconnectées et déclençables à distance via l'infrastructure nationale partageable de télécommunication (INPT) et d'autre part, d'une fonctionnalité permettant aux acteurs locaux disposant de moyens d'alerte et d'information de relayer l'alerte.

En 2017, le déploiement des sirènes sur le territoire s'est poursuivi avec l'installation de 355 sirènes installées, soit 1 674 sites raccordés au SAIP au total, soit 60 % de la vague 1. Le rythme de déploiement et d'avancée du projet en 2017 s'est avéré plus rapide qu'envisagé au moment du PLF, ce qui explique le niveau des paiements plus élevé qu'estimé.

Néanmoins, le rapporteur spécial souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur des décisions prises en cours de gestion qui interrogent la stratégie d'investissement au sein du programme 161.

En cours de gestion, il a ainsi été décidé de remplacer l'acquisition d'un aéronef d'occasion (inscrite en programmation 2017) pour 25 millions d'euros par un programme de renouvellement de la flotte d'avions s'échelonnant de 2018 à 2023.

De plus, pour des raisons techniques, la poursuite du programme « adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours » (ANTARES) à bord des aéronefs de la sécurité civile a été suspendue. Le rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité d'une telle décision, au regard de l'importance du programme de télécommunication afin de lutter efficacement contre les feux de forêts, alors même que l'activité opérationnelle de l'année 2017 est apparue particulièrement chargée.

Le programme ANTARES vise en effet une interopérabilité des moyens de communication des différents services publics concourant aux missions de sécurité civile, pour permettre à ces derniers de coordonner leurs actions opérationnelles. C'est un réseau unique, permettant la communication entre tous les intervenants de la sécurité civile et nationale, utilisable en tout point territoire.

Le coût de l'ensemble du programme est estimé à 169,3 millions d'euros au total.

Fin 2017, le taux d'adhésion des SDIS au réseau s'est élevé à 90,1 %, pour une prévision de 95,5 % en 2018, le programme entrant ainsi dans sa phase de généralisation à tout le territoire.

Le rapporteur spécial se félicite de l'avancée du projet, qui devrait fournir les bases essentielles d'une modernisation des systèmes d'information des différents services concourant aux missions de sécurité civile.

Néanmoins, il souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de poursuivre l'effort d'investissement, afin d'optimiser la couverture du territoire métropolitain, au bénéfice en particulier des « zones blanches » et d'étendre l'infrastructure aux départements d'outre-mer, dont certains ont été durement touchés par différents phénomènes cycloniques.

De plus, la suspension du programme d'intégration de la capacité Tétrapol (réseau ANTARES pour la flotte d'avions) apparaît particulièrement préjudiciable à la bonne coordination des différentes forces intervenant en matière de sécurité civile.

L'administration indique à cet égard que des difficultés ont été rencontrées lors des premiers maquetages pour l'intégration dans l'habitacle des avions. Ces obstacles techniques réduiraient ainsi sensiblement la durée d'utilisation d'ANTARES pour les avions avant que ne lui soit substitué un nouveau réseau radio.

Le rapporteur spécial sera néanmoins attentif à l'exécution des crédits d'équipement des avions de la sécurité civile avec des radios ANTARES prévues dans le PLF 2018 (10,4 millions d'euros en AE et 11,2 millions d'euros en CP).

2. La gestion de certains crédits n'apparaît pas conforme aux principes de la LOLF

Par ailleurs, certains crédits du programme sont consommés selon des procédures ne respectant pas les principes essentiels du droit budgétaire.

En particulier, les conditions de gestion du régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (RISP), fonds sans personnalité juridique attaché à la mission, font apparaître une entorse aux principes budgétaires.

Ce fonds est géré par la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) et bénéficie d'un abondement du programme 161 à hauteur de près de 12 millions d'euros en 2017. Or, l'exécution de dépenses de ce fonds est retracée au sein du

programme 173 – *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et du devoir.*

La Cour des comptes relève ainsi que le RISP dispose de capitaux propres et perçoit des ressources annexes non retracées en comptabilité budgétaire, ce qui constitue une entorse au principe d'universalité budgétaire.

Le rapporteur spécial attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de mettre en conformité la gestion des crédits budgétaires avec le cadre posé par la LOLF.

II. DEUX POINTS ATTIRENT L'ATTENTION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL POUR LA FUTURE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE

Le rapporteur spécial souhaite insister sur plusieurs points en vue de l'examen de la future programmation budgétaire.

A. PLUSIEURS ÉLÉMENTS TENDENT À RENCHÉRIR LES COÛTS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE SÉCURITÉ CIVILE

En premier lieu, la question du paiement des taxes aéronautiques.

Les crédits consacrés au paiement des taxes aéroportuaires apparaissent supérieurs de 70 % à la programmation établie en LFI. Cette augmentation s'explique par le développement des missions de transport sur DASH au profit des partenaires étatiques et par l'application plus systématique des taxes d'atterrissage aux opérateurs d'État par les gestionnaires d'aéroports.

Avec l'évolution de la réglementation politique de facturation des taxes aéronautiques des flottes d'État initiée en 2011, le bureau des moyens aériens a réussi à négocier des modulations avec certains aéroports, permettant de limiter le surcoût. Néanmoins, tous les aéroports n'ont pas accepté des abattements de même hauteur, et certains refusent catégoriquement d'établir un abattement spécifique au profit de la flotte de sécurité civile.

Au regard de l'enjeu budgétaire non négligeable (769 387 euros en AE et 728 929 euros en CP), des évolutions paraissent souhaitables. Le rapporteur spécial sera ainsi attentif à l'évolution du paiement de ces taxes.

En deuxième lieu, la question des terrains à disposition des services de déminage.

Les capacités de destructions des munitions historiques du bureau de déminage, qui dispose de très peu de terrains de destruction, dépendent étroitement des créneaux de tir accordés par les autorités militaires.

Or, après la fermeture par les armées de l'accès aux terrains de destruction, la modification de la nomenclature ICPE et le classement des munitions historiques dans la catégorie des déchets ont sensiblement renforcé les contraintes pesant sur cette activité, avec notamment l'obligation de déposer un dossier de demande d'autorisation d'exploiter pour chaque terrain de destruction.

Cette démarche, longue et coûteuse, conditionne désormais le renouvellement des conventions avec le ministère de la défense.

Le rapporteur spécial attire ainsi l'attention du Gouvernement sur l'importance d'une simplification des procédures auxquelles sont soumis les services du déminage, afin que ceux-ci puissent mener leur activité opérationnelle de destruction des munitions collectées et de réduction des stocks pour la sécurité des intervenants et de la population.

B. LE RENOUVELLEMENT D'UNE PARTIE DE LA FLOTTE D'AVIONS DE LA SÉCURITÉ CIVILE REPRÉSENTE DES ENJEUX FINANCIERS CONSIDÉRABLES

La flotte d'aéronefs de la sécurité civile comprend deux composantes.

– d'une part, la flotte d'avions de la Sécurité civile, composée de 26 appareils, dont 23 avions bombardiers d'eau et 3 avions de reconnaissance ou de coordination (modèle Beechcraft) ; cette flotte est rassemblée à la base de la Sécurité civile de Nîmes (BASC) après son déménagement depuis Marignane ;

FLOTTE D'AVIONS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

	Canadair CL415	Tracker S2F	Dash 8 Q400 MR	Beechcraft King Air 200
Nombre	12	9	2	3
Ravitaillement	Amphibie	Terrestre	Terrestre	-
Capacité d'emport (en L)	6 000	3 000	10 000	-
Pilote	2	1	2	1
Capacité d'emport (en passagers)	-	-	64	à 10

Source : Ministère de l'Intérieur.

– d'autre part, le groupement d'hélicoptères de la Sécurité civile, qui regroupe 35 hélicoptères EC145 répartis entre 23 bases opérationnelles, dont 3 en outre-mer, 7 sites de détachement saisonnier et les centres de maintenance et d'instruction de Nîmes.

Or, parmi les composantes de la flotte d'aéronefs, les 9 Trackers, bombardiers d'eau légers doivent arriver, entre 2018 et 2022, au terme du potentiel des 25 000 heures de vol fixées par le constructeur et doivent donc être retirés du service, ayant 60 ans d'âge moyen.

La mission principale de la flotte Tracker est l'attaque des feux naissants (dans les dix minutes suivant leur éclosion) dans le cadre du guet aérien armé (GAAr).

Après une première expérimentation non concluante d'avions bombardiers d'eau de type AIR TRACTOR en juillet et août 2013, une procédure d'acquisition d'avions « multirôles » (bombardier d'eau et transport) pour le renouvellement de la composante Tracker a été lancée. Le ministère de l'intérieur a ainsi souhaité acquérir six avions bimoteurs à turbopropulseurs rapides et de grande capacité d'emport, neufs ou d'occasion.

L'avis d'appel public à la concurrence a été publié le 14 juillet 2016 afin d'acquérir un avion multirôles dès 2017 grâce aux crédits obtenus dans le cadre du pacte de sécurité. Or, cette démarche s'est révélée infructueuse, conduisant à revoir la stratégie d'achat.

Un dialogue compétitif a ainsi été établi en vue de la conclusion d'un marché public pour l'acquisition de 6 avions multirôles. En fin d'année 2017, c'est ainsi la société Conair qui a été sélectionnée pour la fourniture de 6 aéronefs du modèle Dash 8Q400 pour un montant total de 370 millions d'euros, dont 322 millions ont été engagés dès 2018. La première livraison interviendra au cours du premier semestre 2019. Les autres livraisons seront échelonnées jusqu'en 2022 à mesure que les Tracker seront retirés du service.

L'augmentation des effectifs de pilotes des nouveaux Dash a été anticipée avec de nouveaux recrutements : quatre en 2017 et trois en 2018. Ces derniers ont obtenu leur qualification, ce qui leur permet de débiter leur parcours de formation pratique.

Enfin, le marché de maintenance en cours d'exécution passé avec la société SABENA intègre bien la perspective du remplacement des Tracker par les Dash 8Q400.

Ainsi, le PLF 2018 prévoit 404,1 millions d'euros en AE et 61,4 millions d'euros en CP pour l'acquisition de ces aéronefs, aboutissant à un quasi-doublement des autorisations d'engagement du programme en LFI (855,4 millions d'euros en PLF 2018 contre 469,7 ouvertes en 2017).

Le rapporteur spécial sera très attentif au suivi de ce marché, au regard de l'enjeu financier que représente l'acquisition de ces aéronefs. Par ailleurs, il veillera à ce que les risques liés au renouvellement du parc ne portent pas préjudice à la capacité opérationnelle de la flotte.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mardi 5 juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *