

N° 452

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 30 juin 2006
Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la **flotte aérienne de la sécurité civile**,*

Par M. Claude HAUT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Sécurité civile.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 7 |
| I. LA PLACE DE LA FLOTTE DE SÉCURITÉ CIVILE DANS LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES | 8 |
| A. LA STRATÉGIE FRANÇAISE DE LUTTE CONTRE LES FEUX | 8 |
| 1. <i>Quelques données géographiques sur les zones à risques</i> | 8 |
| 2. <i>La posture française : une démarche d'attaque des feux</i> | 9 |
| 3. <i>La place centrale des outils aériens</i> | 14 |
| B. LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES : UNE FORCE D'APPOINT DANS LA LUTTE CONTRE LES FEUX | 14 |
| 1. <i>Les 40 hélicoptères de la flotte</i> | 14 |
| 2. <i>L'activité des hélicoptères : 18.000 heures par an</i> | 18 |
| C. LA FLOTTE D'AVIONS : UN DISPOSITIF COMPLET DE LUTTE | 18 |
| 1. <i>Les 26 avions de la flotte</i> | 19 |
| 2. <i>L'activité des bombardiers d'eau : 10.000 heures de vol et 18.000 largages par an</i> | 28 |
| D. LES DISPOSITIFS ETRANGERS | 30 |
| 1. <i>Le modèle italien</i> | 30 |
| 2. <i>Le modèle canadien</i> | 30 |
| 3. <i>Comparaison avec l'Espagne et la Grèce</i> | 30 |
| II. QUEL COÛT POUR LE MAINTIEN D'UNE FORCE OPERATIONNELLE EFFICACE ? | 32 |
| A. RAPPEL DES DRAMATIQUES ACCIDENTS RÉCENTS | 32 |
| 1. <i>Les inquiétudes suscitées par les accidents d'avion</i> | 32 |
| 2. <i>La destruction d'un hélicoptère le 5 juin 2006</i> | 33 |
| B. LA MAINTENANCE DES AÉRONEFS | 33 |
| 1. <i>Une question centrale</i> | 33 |
| 2. <i>Optimiser la flotte : le coût de la maintenance est-il excessif ?</i> | 34 |
| 3. <i>Peut-on réduire le coût de la maintenance ?</i> | 36 |
| C. LES PERSPECTIVES D'ACQUISITIONS | 38 |
| 1. <i>La controverse autour du Dash</i> | 38 |
| 2. <i>Peut-on mettre en place des financements innovants ?</i> | 41 |
| 3. <i>Est-il possible d'assurer les aéronefs ?</i> | 42 |
| 4. <i>L'état de la flotte en 2005 et 2006</i> | 43 |
| D. RÉFLEXION STRATÉGIQUE SUR LE RENOUELEMENT DE LA FLOTTE | 45 |
| 1. <i>Le remplacement des hélicoptères : tenir compte des coûts horaires</i> | 45 |
| 2. <i>Le renouvellement de la flotte d'avions : renforcer la coopération européenne</i> | 46 |

| | |
|---|-----------|
| III. LA MISSION « SECURITÉ CIVILE » DANS L'ARCHITECTURE DE LA LOLF | 49 |
| A. CRÉER UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE ? | 49 |
| 1. <i>La logique actuelle n'associe pas prévention et gestion des risques.....</i> | 49 |
| 2. <i>A ce jour, la faible taille des programmes limite les possibilités d'amendements.....</i> | 51 |
| 3. <i>Les redéploiements en cours d'exercice sont difficiles</i> | 51 |
| B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF ET L'IMPLICATION DES ACTEURS..... | 52 |
| 1. <i>Une association insuffisante des acteurs de terrain.....</i> | 52 |
| 2. <i>La question du remboursement des prestations effectuées au bénéfice d'autres services</i> | 52 |
| C. DES INDICATEURS À REVOIR..... | 53 |
| 1. <i>Un périmètre qui a des incidences sur les indicateurs.....</i> | 53 |
| 2. <i>Une logique qui doit plus viser la mesure de l'efficacité que les moyens.....</i> | 53 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 55 |
| ANNEXE I PROGRAMME DU DÉPLACEMENT EFFECTUÉ LES 25, 26 ET 27 AVRIL 2006..... | 65 |
| ANNEXE II LISTE DES SIGLES | 67 |

INTRODUCTION

Lors de l'audition du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, M. Nicolas Sarkozy, devant votre commission des finances le 22 novembre 2005, votre rapporteur spécial avait annoncé son intention de mener un contrôle sur pièces et sur place, en application de l'article 57 de la LOLF, sur la flotte de sécurité civile.

Cette volonté avait été motivée par deux éléments :

- des **incertitudes sur l'état réel de la flotte**, compte tenu des pertes de l'été 2005 : 4 pilotes disparus de façon dramatique et 3 avions détruits, la totalité des Canadair immobilisée en plein mois d'août pour des contrôles techniques ;

- des questions sur les **modalités de gestion budgétaire** et sur **l'application de la LOLF**, en raison notamment de la non inscription au budget 2006 du remplacement des 3 appareils accidentés durant l'été 2005.

Le présent rapport d'information constitue donc la synthèse des réflexions de votre rapporteur spécial sur le sujet, réflexions qui l'ont conduit à effectuer un déplacement de 3 jours, du 25 au 27 avril 2006, sur les bases de Nîmes et de Marignane, pour se rendre compte des conditions concrètes de mise en œuvre de cette politique publique essentielle qu'est la prévention et la lutte contre les incendies.

Votre rapporteur spécial s'est plus particulièrement attaché à répondre à cinq grandes questions :

- la question de la maintenance de la flotte aérienne : est-elle optimale ? Les moyens sont-ils suffisants ? Comment expliquer les dramatiques accidents survenus durant l'été 2005 ?

- la stratégie d'achat du ministère de l'intérieur : est-il, par exemple, justifié de remplacer deux Trackers par un Dash, en termes d'efficacité ?

- le calendrier exact des livraisons d'avions ;

- comment sont financés les achats d'aéronefs, ainsi que la maintenance ? Quels sont les systèmes d'assurance mis en place ?

- quelle est la visibilité budgétaire à plus long terme, sachant que plusieurs appareils doivent cesser leur activité avant 2020 ?

Votre rapporteur spécial a, de plus, cherché à mesurer les conséquences concrètes de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Cette problématique, qui peut paraître accessoire, est en réalité d'une importance cruciale : à l'heure où le pays vient de se doter d'une nouvelle « Constitution financière », il est de la responsabilité des parlementaires de la « faire vivre » en rendant compte de

son incidence concrète. La LOLF ne doit pas être vécue comme une contrainte, voire comme une gêne, mais bien comme une aide à la fois pour les parlementaires, qui ont la charge d'adopter le budget, mais également pour les acteurs de terrain, qui ont la possibilité d'optimiser en toute transparence leurs modalités de gestion.

Votre rapporteur spécial se félicite tout particulièrement de l'excellent état d'esprit des personnels, qui font tous montre d'un grand professionnalisme et d'un engagement dans leur mission qu'il convient de saluer.

D'une manière générale, il tient à souligner le fait qu'il est préférable de **s'interroger dès maintenant sur les conditions d'activité de la flotte, plutôt que de déplorer le manque de moyens dans quelques mois.**

Les conclusions de ce contrôle sur la qualité de la gestion et sur la maintenance des aéronefs sont globalement positives : votre rapporteur spécial n'a pas constaté de dysfonctionnements majeurs susceptibles de nuire à la mission de service public qu'est la lutte contre les feux de forêt. Cependant, il faut se rappeler, comme ont pu en témoigner les dramatiques accidents de l'année 2005, que cette activité demeure dangereuse, et sujette à de très forts aléas : **dans ce domaine, plus que dans tout autre, le « risque zéro » n'existe pas.**

Par ailleurs, votre rapporteur spécial, qui avait déclaré le 26 avril 2006 lors du journal régional de France 3 qu'il estimait nécessaire l'acquisition d'un douzième Canadair afin de renforcer la flotte, se félicite tout particulièrement de l'annonce faite en mai par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire de la livraison de ce Canadair en 2007. La flotte de sécurité civile sera alors enfin complétée.

Votre rapporteur spécial suggère cependant **plusieurs améliorations possibles dans la gestion de la flotte de sécurité civile**, notamment dans la passation des contrats de maintenance, rejoignant en cela les conclusions d'un audit de modernisation menée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie¹. Par ailleurs, il serait opportun d'étudier des modalités de coopération plus poussées avec les autres pays européens, principalement dans l'achat groupé d'aéronefs ou dans le transfert d'avions d'un pays à l'autre, afin de faire face aux incendies sur le continent. Il est, à l'opposé, beaucoup plus circonspect quant à une éventuelle diminution de la taille de la flotte, laquelle a été configurée pour les années les plus difficiles, comme 2003.

¹ Rapport disponible sur le site internet : www.performance-publique.gouv.fr

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

SUR L'AMELIORATION DE LA GESTION

| Proposition | Délai de prise de décision |
|--|----------------------------|
| <u>Proposition</u> : poursuivre la concertation avec les assureurs pour la mise au point d'un système adapté pour les aéronefs de la sécurité civile | 2007 |
| <u>Proposition</u> : rendre plus réaliste la disponibilité de la flotte imposée aux industriels, afin de diminuer le coût des contrats | 2008 |
| <u>Proposition</u> : améliorer le mode de passation des contrats de maintenance pour la flotte d'avions, en les faisant passer de 4 à 10 ans | 2008 |
| <u>Proposition</u> : réfléchir, dès maintenant, à l'échéance de 2020, en incitant les industriels à présenter de nouvelles solutions technologiques, afin de préparer le renouvellement de la flotte à cette date | D'ici 2020 |
| <u>Proposition</u> : renforcer la coopération au niveau européen, en mutualisant les achats d'avions ou en constituant une flotte « européenne » | D'ici 2020 |

SUR L'ARCHITECTURE « LOLF » DE LA MISSION

| Proposition | Délai de prise de la décision |
|---|-------------------------------|
| <u>Proposition</u> : revoir les indicateurs du programme « Intervention des services opérationnels » | 2007 |
| <u>Proposition</u> : créer une mission interministérielle et augmenter la taille de la mission, afin de rendre possible les amendements et les redéploiements de crédits | 2007-2008 |

I. LA PLACE DE LA FLOTTE DE SÉCURITÉ CIVILE DANS LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES

A. LA STRATÉGIE FRANÇAISE DE LUTTE CONTRE LES FEUX

1. Quelques données géographiques sur les zones à risques

Sur notre territoire, **les départements méditerranéens sont les plus exposés** aux incendies de forêts avec **17.000 hectares par an en moyenne**, soit 70 % des destructions recensées au plan national. Les départements de la chaîne pyrénéenne et du massif landais sont également concernés par les incendies.

Le risque **pour la Corse** est plus important encore que pour les autres régions méditerranéennes. Sur les 10 derniers étés, **6.650 hectares ont été parcourus par les incendies**, en moyenne, dans l'île pour 600 feux ce qui représente près de 50 % des superficies touchées dans les départements méditerranéens, et 45 % des départs d'incendie.

La Haute-Corse connaît 80 % des destructions et 60 % des départs de feu. Sur les 10 derniers étés, c'est à 8 reprises dans ce département qu'ont été recensées les destructions les plus marquées en région méditerranéenne, avec 2.250 hectares à Calenzana et 1.280 hectares à Pieve lors de l'été 2005.

Cette particularité de la zone méditerranéenne est la conséquence de trois facteurs, souvent concomitants : la météorologie, le relief et le type de végétation. En effet, l'intensité de la sécheresse et des températures, associée à un régime de forts vents, accentue souvent dans le midi le risque d'incendies qui est, de plus, aggravé par la vulnérabilité de sa végétation. Quant au relief, particulièrement accidenté dans de nombreuses zones méridionales, il rend plus difficile les interventions et les secours ainsi que la possibilité de circonscrire rapidement les incendies. Il entraîne également une augmentation du facteur de risques (abandon des terrains, pratique de l'écobuage,...). Il convient d'ajouter que l'apport de renforts en Corse est pénalisé par les difficultés d'acheminement liées à l'insularité.

Les surfaces touchées par le feu **hors zone méditerranéenne** sont très variables suivant les années. Sur la dernière décennie, elles s'inscrivent dans une fourchette allant de 2.000 hectares (en 2004) à 23.000 hectares (en 2002). Dans ces secteurs la surface touchée annuellement par le feu a peu évolué : elle s'établit à 8.400 hectares en moyenne lors des 10 dernières années, contre 8.700 hectares dans les années 80. Les départements du massif landais interviennent pour 1.100 hectares dans ce bilan, ceux du massif pyrénéen pour 3.900 hectares. Il convient cependant de souligner que 15.000 hectares y ont été détruits par le feu en 2002.

Pour mesurer les importants **progrès** réalisés **depuis les années 80**, il convient de rappeler que la surface touchée annuellement s'élevait alors à **40.000 hectares**, dont **35.000 pour les seuls départements méditerranéens**. Cette réduction de moitié des destructions dans ces départements est le résultat de l'intensification des efforts en matière de prévention, de l'application d'une stratégie de lutte privilégiant l'attaque rapide des feux naissants et de la coordination des acteurs en charge de la prévention et de la lutte.

2. La posture française : une démarche d'attaque des feux

a) Une approche globale de la lutte contre les feux

Une **véritable doctrine** existe en France concernant les feux de forêt. Elle est définie dans le « guide de stratégie générale feux de forêts » et repose sur deux principes fondamentaux : l'anticipation et l'approche globale. Pour leur application, 4 objectifs sont ainsi définis :

- empêcher les feux ;
- maîtriser les éclosions au stade initial ;
- limiter les développements catastrophiques ;
- réhabiliter les espaces incendiés.

Ce document, paru depuis plus de dix ans, est toujours d'actualité et ses fondamentaux ont été repris dans tous les documents de référence complétant ou appliquant cette stratégie générale.

La spécificité française est visible dans deux domaines : d'une part, les structures de décision en jeu, d'autre part, la « méthodologie » déployée.

Ainsi, en ce qui concerne les **structures**, le système français repose, d'une part, sur la **superposition de centres de décision**, hiérarchisés et spécialisés, composés de cadres qui adaptent leur réaction à la réalité opérationnelle et, d'autre part, sur une **formation spécialisée**.

Le développement des Guets Aériens Armés (les GAAR) permet une intervention quasi-immédiate sur les **feux naissants** mais également de pouvoir disposer rapidement d'une information sur les paramètres nécessaires aux prises de décision au sol. Si les interventions reposent sur les moyens terrestres et les moyens aériens, **ces derniers ne sont sollicités que si la situation l'exige**.

Les menaces fréquentes des zones habitées constituent une donnée qui, aux yeux des acteurs de la lutte, doit être davantage prise en compte que la protection des écosystèmes. Ceux-ci ne sont généralement pas gravement menacés, compte tenu du caractère proportionnellement limité des espaces naturels touchés par le feu en région méditerranéenne, qui varient, suivant les années de 0,1 à 1,3 % de la surface totale.

En ce qui concerne la **méthodologie déployée**, celle-ci est en fait commandée par le relief. **Aux Etats-Unis, la tactique consiste à laisser la « part du feu »**, c'est-à-dire à limiter les interventions sur les feux naissants, et à disposer des barrières de retardant, voire à couper les arbres, afin de « bloquer » le feu avant qu'il n'ait pris des proportions dramatiques. Cette tactique est rendue possible par la taille du pays et la taille des forêts.

La responsabilité humaine dans les incendies : l'exemple des Etats-Unis

« Les problèmes de l'exploitation forestière sont aggravés par les incendies de forêt, dont l'intensité a récemment augmenté et qui se sont étendus à certaines forêts du Montana et à travers l'Ouest des Etats-Unis : les étés de 1988, 1996, 2000, 2002 et 2003 ont connu des feux particulièrement destructeurs. [...] Cette augmentation récente des incendies est liée en partie au changement climatique – depuis quelques temps les étés peuvent être très chauds et secs- et en partie aux activités humaines, pour des raisons compliquées dont les forestiers ont une conscience croissante depuis trente ans mais dont l'importance relative est toujours sujette à débat.

« L'un des facteurs qui entrent en jeu résulte directement de l'exploitation forestière, qui souvent transforme une forêt en un énorme tas de bois d'allumage : le sol d'une forêt exploitée peut rester couvert de branches et de cimes d'arbres coupées qui sont laissées sur place lorsque les précieux troncs sont enlevés, une épaisse végétation se reforme, augmentant encore les matières combustibles de la forêt ; et les arbres qui sont abattus et enlevés sont bien évidemment les plus grands et les plus résistants au feu, et ceux qui restent sont donc les plus petits et les plus inflammables.

« Un autre facteur résulte de la décision prise par le Service des forêts, au cours de la première décennie du XX^{ème} siècle, d'adopter une politique de suppression des incendies (extinction systématique de tout feu quel qu'il soit), pour la raison évidente qu'ils ne voulaient pas voir du bois de grande valeur partir en fumée, ni les maisons et la vie des habitants être menacées. L'objectif annoncé du Service des forêts était ainsi formulé : « que tout feu de forêt soit éteint au plus tard à 10 heures le lendemain du jour où il a été signalé ».

« [...] Cette heureuse situation commença à changer dans les années 1980, en raison de la fréquence croissante de vastes incendies de forêts impossibles à éteindre sauf dans le cas où la pluie et des vents faibles venaient en aide aux pompiers. Les gens commencèrent à se rendre compte que la politique de suppression des incendies du gouvernement fédéral américain contribuait à ces vastes incendies, et que les feux naturels causés par la foudre avaient auparavant joué un rôle important dans le maintien de la structure de la forêt.

« [...] Si l'on prend pour exemple le pin ponderosa de basse altitude de la Bitterfoot Valley, les registres historiques [...] ont montré qu'une forêt de pins ponderosa subissait un feu causé par la foudre environ une fois par décennie dans des conditions naturelles (c'est à dire avant que la politique de suppression des incendies ne soit lancée en 1910 et ne devienne effective après 1945). Les pins ponderosa adultes ont une écorce épaisse de cinq centimètres et sont relativement résistants au feu qui, à leur place, brûle le sous étage de futaies de sapins de Douglas sensibles au feu qui ont poussé depuis le dernier incendie. Mais après seulement une décennie de pousse jusqu'au prochain feu, ces futaies sont encore trop peu élevées pour que le feu puisse en partir pour se propager vers les cimes. Le feu reste donc confiné au sol et dans le sous- étage.

« [...] Les forestiers préfèrent abattre ces grands et vieux pins ponderosa, de bonne qualité et résistants au feu ; dans le même temps, la politique anti-incendie permet pendant des dizaines d'années au sous-étage de se peupler de jeunes sapins de Douglas qui allaient eux aussi prendre de la valeur en grandissant. [...] Lorsqu'un feu se déclare finalement dans une forêt tapissée de petite pousse [...] les jeunes arbres déjà élevés peuvent se transformer en une échelle le long de laquelle le feu peut se propager jusque dans les cimes. Il se crée parfois un incendie infernal inextinguible et dont les flammes peuvent monter jusqu'à plus de cent mètres, qui peut se propager de cime en cime par bonds énormes, atteindre des températures de mille degrés Celsius, anéantir la banque de graines du sol et dans certains cas entraîner des coulées de boue et une érosion massive ».

Source : Jared Diamond, « Effondrement : Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie », chapitre premier, Gallimard, collection NRF Essais, 2006

A l'opposé, en France, et compte tenu de la récurrence des zones visées, **il n'est pas envisageable de laisser brûler sans intervenir, à la fois pour des raisons de protection des populations et pour des raisons psychologiques.** En conséquence, la flotte de sécurité civile dispose de moyens importants qui permettent, *via* les avions bombardiers d'eau (ABE), d'attaquer le feu dès sa naissance et quand il a atteint son maximum.

Cette méthodologie conditionne les modalités d'intervention.

b) L'organisation et la mise à disposition des moyens

Les structures de commandement sont positionnées à 3 niveaux et s'appuient sur des centres opérationnels fonctionnant 24 heures sur 24 aux niveaux départemental (le CODIS¹, placé sous l'autorité du préfet), zonal (le COZ, placé sous l'autorité du préfet de zone) et national (le COGIC : placé sous l'autorité du DDSC). Il appartient à ce dernier, en cas de nécessité, de modifier l'équilibre général du dispositif qui a vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire même s'il est essentiellement localisé en zone Sud.

Le préfet est directeur des opérations de secours (DOS) sur la plupart des feux de forêts importants. Sur le terrain, le commandement des opérations de secours appartient à **un cadre de sapeur-pompier (COS)**, qui commande l'ensemble des moyens mobilisés, quelque soit leur rattachement (y compris les moyens nationaux civils ou militaires).

Les moyens **extérieurs** au département **sont mis à disposition** du DOS et du COS sur demande adressée au préfet de zone compétent (EMZ-COZ) ; si celui-ci dispose des moyens nécessaires, il les met à disposition. En cas inverse, il s'adresse au COGIC qui assure les arbitrages utiles.

¹ Pour plus de précision, voir l'annexe II « liste des sigles » du présent rapport d'information.

Il est à noter que cette chaîne peut être activée à titre prévisionnel en fonction des risques à l'instar du repositionnement de moyens dans les massifs forestiers particulièrement touchés.

c) Les moyens mis en œuvre contre les feux de forêt : une complémentarité entre le sol et le ciel

Le soutien aux services territoriaux de sécurité civile est assuré par les services opérationnels de la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) du ministère de l'intérieur.

Pour ce qui concerne les feux de forêts et les secours il s'agit du **groupement des moyens aériens (GMA)** et des formations militaires de la sécurité civile qui relèvent de la sous-direction de services opérationnels de la DDSC.

Ils peuvent également contribuer aux actions internationales de secours, notamment dans le cadre du **mécanisme communautaire de coopération renforcée**, dans le domaine de la protection civile.

Le groupement des moyens aériens comprend un échelon central basé à **Asnières**, une base d'avions à **Marignane**, un groupement hélicoptères à **Nîmes** et 22 bases hélicoptères réparties dans toute la France, y compris en Guadeloupe.

L'appui aérien à la lutte contre les feux de forêts est principalement assuré par les avions de la base de Marignane.

Les formations militaires de la sécurité civile renforcent les sapeurs-pompiers territoriaux lorsque les circonstances exigent un appui ou une préparation particulière face aux risques. Fortes de **1.500 sapeurs sauveteurs de l'arme du génie**, elles sont commandées par un officier général qui dispose d'un état-major basé à Asnières. Elles se composent de 3 unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) : 2 régiments (UIISC 1 de Nogent-le-Rotrou et UIISC 7 de Brignoles) et un détachement, l'UIISC de Corte.

Votre rapporteur spécial a rendu visite à l'UIISC 7 de Brignoles, à l'occasion de son contrôle sur les moyens aériens. **Il tient à remercier les personnels de cette unité pour la qualité de leur accueil et l'intérêt de leur présentation, et à souligner la qualité extrême de leur engagement.**

Les formations militaires sont notamment compétentes dans les domaines des feux de forêts, des risques technologiques et de la recherche de personnes ensevelies (sauvetage-déblaiement). Forces capables d'être projetées dans des délais très courts, elles participent également aux actions internationales de secours.

Compte tenu des risques encourus, les SDIS de Corse disposent paradoxalement d'un parc de matériels roulants très inférieur à celui des autres SDIS concernés par les incendies de forêts, et de ressources en personnels également réduites. **Le concours de l'Etat y est donc particulièrement**

important, qu'il s'agisse des moyens aériens ou terrestres. Il a été réorganisé et renforcé lors des dernières années pour tenir compte des enseignements recueillis depuis 2003.

Les moyens nationaux sont mobilisés tant dans le cadre de la prévention opérationnelle (guet aérien armé (GAAR), quadrillage préventif du terrain) que dans le domaine de la lutte. A ce titre, il convient de distinguer les moyens prépositionnés en Corse au début de l'été (avions bombardiers d'eau et apport des UIISC) de ceux susceptibles d'être engagés en renfort, en complément des premiers, lors de période d'activité opérationnelle soutenue.

En outre, le préfet de zone Sud délègue au préfet de Corse l'engagement et la coordination des moyens nationaux aériens ou terrestres déployés en Corse. Le centre de coordination avancé de sécurité civile en Corse (CCASC), antenne avancée de l'état-major de zone Sud, est ainsi mis à sa disposition.

d) Le dispositif mis en œuvre en 2006

L'important déficit pluviométrique qui touche les départements méditerranéens depuis le début du printemps 2006 accroît la vulnérabilité au feu des espaces naturels. Aussi, le dispositif de surveillance et de lutte mis en œuvre par l'Etat et les collectivités territoriales doit-il tenir compte de cette situation.

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire mettra en oeuvre pour soutenir les sapeurs-pompiers locaux :

- 650 sapeurs sauveteurs des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) ;

- 23 avions bombardiers d'eau et 1 hélicoptère bombardier d'eau de très grande capacité, qui sera positionné en Corse ;

- 3 avions et 8 hélicoptères de secours et de commandement.

Le ministère de la Défense affectera 300 hommes et 3 hélicoptères permettant d'engager un détachement d'intervention hélicopté (DIH) constitué par les UIISC. Ce renfort sera complété si la situation l'exigeait.

Des colonnes de sapeurs-pompiers sont également pré-constituées pour compléter le dispositif dans les lieux particulièrement concernés par le risque d'incendie.

Enfin, en Corse, il sera constitué une réserve en matériels, représentant les moyens d'une colonne de renfort, et les 2 hélicoptères de la sécurité civile en service seront complétés cet été par un 3^{ème} spécialement dédié aux opérations de lutte contre les feux de forêts (commandement, hélicoptage...).

3. La place centrale des outils aériens

Les aéronefs de la sécurité civile sont constitués en **deux flottes distinctes, l'une d'avions, l'autre d'hélicoptères**. Chacune de ces flottes participe à une action dans le cadre du programme 161 « Intervention des services opérationnels » de la mission ministérielle « Sécurité civile ».

Rassemblées, au sein de la sous-direction des services opérationnels de la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC), dans le groupement des moyens aériens (GMA), chargé du maintien en condition opérationnelle des équipages et aéronefs et de l'exécution des missions aériennes de service public qui leur sont confiées, elles conduisent pourtant des opérations sans relation entre elles et disposent de moyens permettant d'assurer le maintien en condition opérationnelle de ces deux flottes qui relèvent actuellement de deux logiques très différentes.

Si l'ensemble des moyens aériens de la sécurité civile peut-être utilisé dans les opérations contre les feux de forêts, **l'activité de la flotte d'hélicoptères dans ce domaine ne représente qu'une faible partie de son activité**. En revanche, la flotte d'avions est initialement conçue pour la lutte contre les incendies de forêts en complément des moyens terrestres, dont l'engagement relève de la responsabilité des collectivités territoriales.

B. LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES : UNE FORCE D'APPOINT DANS LA LUTTE CONTRE LES FEUX

Les hélicoptères et les moyens de maintenance et de soutien sont rassemblés dans le groupement hélicoptères (GH), entité de fait faisant partie intégrante, au sein du GMA, de l'administration centrale du ministère de l'intérieur. Les moyens opérationnels sont à disposition des préfets de département pour emploi.

Dédiée aux opérations de secours aux personnes, la flotte d'hélicoptères peut également recevoir des missions d'assistance technique au profit des administrations, ou dans le cadre de la lutte contre les feux de forêts ou certaines pollutions, ainsi que des missions de police.

1. Les 40 hélicoptères de la flotte

Assez homogène et largement modernisée, la flotte est composée, depuis la perte récente d'un EC 145, de 40 appareils dont 30 EC 145 (acquis pour un peu plus de 150 millions d'euros auprès d'Eurocopter Deutschland sur un marché commun avec la DGGN, livrés entre 2002 et 2005), 6 Alouette III et 3 Ecureuils.

Les principales caractéristiques de l'EC 145

- **L'EC 145** est un appareil bi-moteur, plus rapide et plus puissant que les Alouette III et Dauphin qu'il a remplacés. Il emporte 8 passagers et deux membres d'équipage, ou 500 kg de fret.
- L'EC 145 peut franchir **500 km**, à une vitesse maximale de **220 km/h**.
- Si son action n'est que marginale dans la lutte contre les incendies, il assure cependant les missions de secours aux personnes et les opérations de police et de liaison.
- Suite à un dramatique accident dans le cirque de Gavarnie le 5 juin 2006, la flotte est passée de 31 à 30 appareils.
- Son constructeur, Eurocopter, vient d'enregistrer pour cet appareil une commande de plus de 3 milliards de dollars de la part de l'armée américaine.

Hélicoptère EC 145



Chaque année, les hélicoptères de la sécurité civile, mis en œuvre par 230 pilotes et mécaniciens opérateurs de bord, portent secours à 10.000 personnes.

2. L'activité des hélicoptères : 18.000 heures par an

La flotte d'hélicoptères est répartie sur le territoire métropolitain entre 21 bases, et une base outre mer (Guadeloupe). L'activité aérienne se situe autour de 18.000 heures pour le parc hélicoptère.

Néanmoins les missions principales de la DDSC étant liées directement aux aléas météorologiques et aux catastrophes naturelles imprévisibles, cette activité peut fluctuer de manière significative sans préavis. La tendance est à l'accroissement du nombre des missions et l'augmentation du nombre d'heures de vol enregistrées est nette depuis 2003.

C. LA FLOTTE D'AVIONS : UN DISPOSITIF COMPLET DE LUTTE

La flotte est initialement conçue pour les feux de forêts. Elle est basée à Marignane, même si, pendant la période de feux, des détachements sont mis en place en Corse, à Carcassonne et à Cannes.

Les sollicitations variables, selon les saisons feux, des moyens nationaux (70 demandes de concours en 2003, 40 en 2005), ne sont pas sans causer des difficultés d'arbitrage, **la flotte d'avions bombardiers d'eau ayant été configurée pour faire face au risque en zone Sud**. Ainsi, en raison du plus grand risque présenté par le massif landais au printemps, la nécessité de pouvoir intervenir rapidement sur feu nécessite, pour que la mise en œuvre de moyens aériens sur la zone soit optimisée, un prépositionnement à Mérignac. La DDSC n'est pas favorable à cette éventualité. Elle met en exergue le gain de temps, dans les délais d'intervention, apporté par le Dash qui pourrait se rendre sur ces lieux en une heure depuis la base de Marignane.

Les moyens de la base avions de la sécurité civile (BASC) font partie de l'administration centrale du ministère de l'intérieur. Ils sont mis en oeuvre sur décision du représentant de l'Etat.

1. Les 26 avions de la flotte

La flotte est composée de **26 avions**. Les bombardiers d'eau, au nombre de 23 rassemblent **11 Canadair CL 415**, bombardiers d'eau amphibies, qui emportent jusqu'à 6 tonnes d'eau et dont les premiers ont été acquis par la France en 1995. La BASC dispose également de **10 Trackers**, bombardiers d'eau terrestres, achetés dans les années 1980, emportant 3 tonnes d'eau ou de produits retardants et **2 Dash**, avions mixtes pouvant effectuer des missions de bombardement d'eau en saison feu et des missions de liaison en saison hivernale, acquis en 2004 et 2005. Enfin cette flotte est complétée par **3 avions Beechcraft** qui servent à des liaisons diverses.

Pour le fonctionnement de l'ensemble de sa flotte aérienne la BASC dispose de 90 pilotes.

Les principales caractéristiques du Tracker

- Le Tracker peut franchir **1.600 km** à la vitesse de **400 km/h**. Il emporte **3,2 tonnes de produits retardant**.
- Avion de conception ancienne, initialement destiné aux armées, les Trackers auraient dû être retirés du service en 2008. Un programme de révision technique de grande ampleur a cependant été lancé afin de les maintenir en activité jusqu'en 2020.
- A l'issue de la saison des feux 2006, un Tracker sera retiré du service, ce qui ramènera le nombre d'appareils à 9 unités.
- Deux appareils ont été détruits en 2005, le ministère de l'intérieur a choisi de les remplacer par un seul avion de type « Dash »

Avion Tracker



Source : direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC)

Les principales caractéristiques du Dash

- Les 2 Dash acquis en 2005 par le ministère de l'intérieur peuvent franchir **1.800 km** à la vitesse de **600 km/h**, et emporter jusqu'à **10 tonnes de produits retardant**.
- Avion polyvalent, le Dash peut également servir au transport, et est en phase de test par l'UIISC 7 de Brignolles pour la projection. Il peut ainsi transporter 64 personnes et 9 tonnes de fret.
- L'introduction du Dash comme moyen de lutte contre les incendies a soulevé une polémique avec les pilotes (voir *infra*).

Avion Dash 8 Q 400 MR



Source : direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC)

Les principales caractéristiques du Beechcraft

- Les 3 Beechcraft assurent des missions de surveillance et de liaison.
- Ils peuvent franchir **1.500 km** à la vitesse de **500 km/h**.

Avion Beechcraft King 200



Source : direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC)

Les principales caractéristiques du Canadair

- Conçu par l'industriel canadien Bombardier, le Canadair est le plus connu des avions de lutte contre les incendies. Il a la capacité de voler **1.400 km** à la vitesse de **350 km/h**.
- La première livraison d'un Canadair de type « CL-215 » a été réalisée en 1969. Les ventes ont atteint 125 unités, avant son remplacement par la version « CL 415 », plus performante, en 1989.
- La France dispose, en 2006, de 11 Canadair, tous de modèle « CL 415 », modèles acquis à partir de 1995.
- 8 pays dans le monde utilisent des Canadair, la première utilisation ayant été faite au Québec.
- La version « CL 415 », en service en France, est capable de recueillir 6 tonnes d'eau en 12 secondes, en effleurant un plan d'eau sur 1.500 mètres. Le largage peut se faire en plusieurs passages.
- Un douzième Canadair sera livré pour la saison des feux 2007, permettant ainsi d'appliquer la stratégie de lutte contre les incendies, qui suppose l'utilisation d'une « noria » de 4 appareils attaquant simultanément un incendie.

Canadair CL 415



Source : direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC)

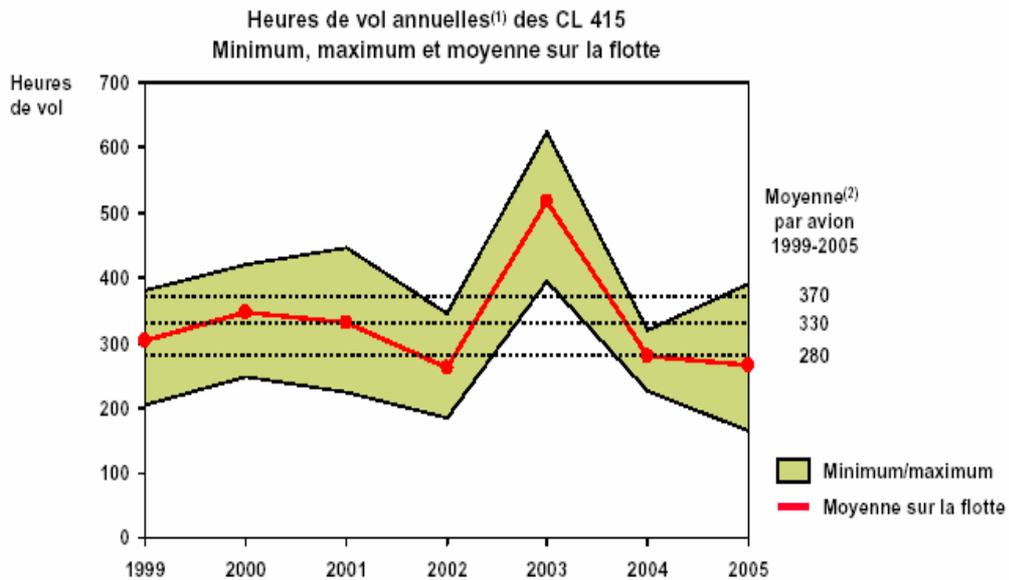
2. L'activité des bombardiers d'eau : 10.000 heures de vol et 18.000 largages par an

L'activité des bombardiers d'eau est très variable d'une année sur l'autre selon l'activité de la saison feu : de 7.300 hectares en 2002 à près de 14.000 hectares en 2003.

Si les bombardiers d'eau effectuent, en moyenne, 10.000 heures de vol et 18.000 largages par an, la distribution des heures de vols sur l'année est notablement déséquilibrée avec une période de feu sur 4 mois (juin-septembre) qui concentre 70 % des heures de vol. Les 30 % d'heures de vol hivernales restantes concernent essentiellement des heures de formation et d'entraînement ainsi que quelques missions opérationnelles, en particulier de guet aérien.

Les deux graphiques suivants, issus du rapport de la mission d'audit du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, retracent les heures de vol d'un Canadair, entre 1999 et 2005 d'une part, et au cours des années 2003, 2004 et 2005 d'autre part.

LES CL 415 VOLENT EN MOYENNE 330 HEURES PAR AN AVEC DE FORTES VARIATIONS SELON LES APPAREILS ET LES ANNÉES

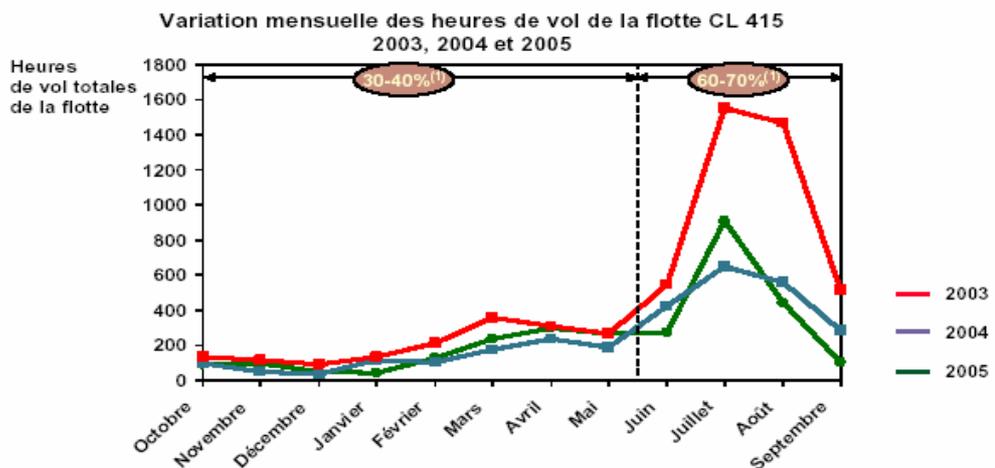


(1) Heures de vol des CL 415 du 1^{er} octobre de l'année précédente au 31 septembre de l'année considérée

(2) Moyenne sur 1999-2005 des heures de vol annuelles de chaque CL 415

Source: TAT industries bilan annuel ; analyses de la mission d'audit

~60-70% DES HEURES DE VOL ANNUELLES ONT LIEU SUR LES QUATRE MOIS D'ÉTÉ (SAISON FEU DE JUIN À SEPTEMBRE)



(1) Heures de vol totales de la flotte sur la période considérée en % des heures de vol annuelles totales de la flotte
Source: TAT industries bilan annuel ; analyses de la mission d'audit

D. LES DISPOSITIFS ETRANGERS

En Europe de nombreux pays possèdent une flotte de bombardiers d'eau (avions et hélicoptères). La plupart de ces pays utilisent leur flotte dans le cadre des armées : Grèce, Espagne, Portugal et Croatie. Ce n'est plus le cas en Italie à l'instar, de la France.

1. Le modèle italien

La protection civile italienne possède une flotte de 16 Canadair CL 415, dont la mise en oeuvre et la maintenance est confiée par contrat à une société privée, la SoREM. Pendant la saison des feux, elle loue des hélicoptères bombardiers d'eau à des exploitants privés, en particulier en Sicile. En cas d'urgence opérationnelle, elle peut faire appel à des moyens militaires en renfort.

La SoREM exploite les Canadair de la protection civile avec ses propres pilotes (60 % à l'année et 40 % en renfort l'été pendant la saison feu). Elle possède aussi ses propres avions, d'anciens Canadair CL 215, récemment remis en service. Elle loue ces avions au Portugal ou en Turquie pour la saison des feux.

2. Le modèle canadien

La société CONNAIR, possède une flotte d'une cinquantaine de bombardiers d'eau au Canada, qu'elle loue pour la saison feu aux différentes Provinces.

Cette activité est très concurrentielle en Amérique du Nord et impose aux sociétés un contrôle important des coûts : les avions utilisés sont très majoritairement des avions terrestres et non pas amphibies, souvent anciens, beaucoup moins chers à acquérir comme à entretenir. En particulier aucun Canadair CL 415, jugé trop cher à l'achat, trop sophistiqué pour l'usage qui en est fait et trop cher à maintenir, n'est utilisé. Les avions terrestres peuvent être utilisés, en dehors des saisons feu, à d'autres fins que le bombardement d'eau (surveillance, liaison...). Les pilotes sont employés pendant la saison des feux uniquement, avec un ratio de pilote par avion largement inférieur à 2.

3. Comparaison avec l'Espagne et la Grèce

Le tableau présenté ci-après est surtout indicatif. En effet, la comparaison des moyens avec les résultats entre ces pays est rendue aléatoire par les différences de physionomie et de météorologie des zones d'intervention. Il convient également de rappeler que ces deux pays font partie de ceux qui utilisent leur flotte dans le cadre des armées.

| | FRANCE | ESPAGNE | GRÈCE |
|---|--|------------------------|-----------------------|
| Aéronefs mis en œuvre par l'Etat | 24 | 35 | 53 ⁽¹⁾ |
| Capacité de largage instantanée | 124,8 tonnes | 200 tonnes | 200 tonnes |
| Superficie sensible au feu | 6,6 millions d'hectares ⁽²⁾ | 26 millions d'hectares | 6 millions d'hectares |
| Surface moyenne brûlée sur les 5 dernières années | 30 000 hectares | 120 000 hectares | 5 000 hectares |

¹ Environ 40 % des appareils de la flotte sont de capacité réduite (moins de 2 tonnes).

² Départements méditerranéens (4,6 millions d'hectares) et départements aquitains (2 millions d'hectares).

Source : document transmis par la DDSC

II. QUEL COÛT POUR LE MAINTIEN D'UNE FORCE OPERATIONNELLE EFFICACE ?

A. RAPPEL DES DRAMATIQUES ACCIDENTS RÉCENTS

1. Les inquiétudes suscitées par les accidents d'avion

En ce qui concerne les avions, au 1^{er} juin 2006, depuis la création de la BASC en 1963, **20 accidents se sont produits au cours desquels 32 passagers et un observateur ont trouvé la mort**. Sur ces 20 accidents, 13 sont survenus au cours de mission de lutte contre les feux de forêts, 5 en exercice ou entraînement, 1 en liaison, 1 en mission d'investigation.

Il convient de rappeler les plus récents accidents, qui par leur fréquence et leurs circonstances, encore inexplicées, ont suscité des inquiétudes au point que le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, M. Nicolas Sarkozy, a pris la décision d'immobiliser la totalité de la flotte de Canadairs pendant plus d'une semaine au mois d'août 2005.

En 2004, un Canadair est ainsi tombé dans le lac de Sainte Croix (Var) au cours d'un exercice, deux membres d'équipage sont morts et un a été blessé. Un hélicoptère Aicrane a subi en Haute-Corse un accident provoquant la mort de 2 pilotes.

L'année 2005 a été marquée par la mort de 4 pilotes (2 de Canadair et 2 de Trackers), à la suite de 4 accidents mettant hors d'usage un hélicoptère et 3 bombardiers d'eau (1 Canadair le 1^{er} août 2005 et 2 Trackers les 19 juillet et 20 août 2005) :

- accident du Canadair P36 à Calenzana (Haute-Corse) pour lequel l'enquête technique est encore en cours. Il pourrait s'agir d'une rupture brutale de la structure en vol, liée à un phénomène aérologique exceptionnel (rafale ascendante brutale et violente -plus de 40 mètres/seconde alors que l'avion est construit pour supporter 25 mètres /seconde- due à un embrasement soudain sur le front d'incendie au sol) ;

- accident du Tracker T19 à Taradeau (Var). Il serait lié aux conditions d'environnement et à une erreur humaine (le pilote est rentré dans un panache de fumée inopiné alors qu'il était en phase de largage) ;

- accident du Tracker T17 à Valgorge. L'avion s'écrase sur le relief en présentation de phase de largage de charge de retardant. Le commandant de bord en fin de formation et l'instructeur sont tués. L'enquête technique du bureau enquêtes accidents défense (BEAD) est en cours, le « facteur humain » serait en cause.

2. La destruction d'un hélicoptère le 5 juin 2006

Le 5 juin 2006, c'est-à-dire après la visite de votre rapporteur spécial sur les bases de la sécurité civile, un grave accident a eu lieu, avec le crash d'un hélicoptère EC 145, survenu dans les Hautes Pyrénées, à Gavarnie, lors d'un exercice qui a provoqué la mort de 2 membres d'équipage et d'un CRS sauveteur. En juillet 2003, au pic de l'Arbizon, là aussi dans les Hautes Pyrénées, un accident s'était produit avec le même type d'appareil et un équipage similaire.

B. LA MAINTENANCE DES AÉRONEFS

1. Une question centrale

La question de la disponibilité et de l'état réel de la flotte de sécurité civile a été le principal motif du contrôle mené par votre rapporteur spécial.

Face à la perte d'aéronefs, et compte tenu des drames humains qui sont ainsi provoqués, **il est légitime de s'interroger sur l'état de maintenance de la flotte**. Dans ce domaine, qui est celui de la sécurité des pilotes et des populations qu'ils ont la charge de protéger, il ne saurait être question de réaliser des économies sur la maintenance et la qualité du matériel, économies qui ne seraient d'ailleurs que de très court terme.

Lors de son déplacement, votre rapporteur spécial s'est efforcé de mesurer, par les échanges qu'il a pu avoir avec les personnels, de manière formelle et informelle, si ces agents directement en charge de cette activité avaient le sentiment que des moyens suffisants étaient mis à leur disposition.

En effet, un accident peut être provoqué par trois facteurs distincts :

- l'erreur humaine, toujours possible dans des activités qui présentent un haut degré de risque et de technicité ;
- des conditions climatiques rendant l'accident difficilement évitable (vent violent, courants ascendants..) ;
- des problèmes liés au matériel et à son entretien.

Les facteurs « impondérables » sont par nature peu contrôlables, si ce n'est à long terme : il est toujours possible d'améliorer la formation des pilotes ou d'affiner les techniques mises en œuvre à bord des aéronefs. A l'opposé, les accidents dus au matériel sont « évitables », si l'on y affecte des crédits en quantité suffisante.

2. Optimiser la flotte : le coût de la maintenance est-il excessif ?

a) Les différents types de maintenance

En plein cœur de l'été 2005, la flotte de Canadair a été immobilisée pendant une semaine pour des révisions techniques. Ce fait a eu un grand retentissement, y compris au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, puisque votre rapporteur spécial avait tenu à le souligner lors de la présentation des crédits de la mission « Sécurité civile »¹. Cette interrogation, parfaitement légitime, porte autour de deux sujets :

- quel est le coût de maintenance de la flotte et est-il suffisant pour éviter le plus possible les accidents ?

- ce coût n'est-il pas à l'inverse, disproportionné, et le service rendu est-il à la hauteur des sommes dépensées ?

Votre rapporteur spécial s'est donc fait communiquer les différents contrats de maintenance.

Il convient de noter que ces contrats, passés avec des prestataires extérieurs, effectuent une distinction entre :

- **la maintenance de « type 1 »**, c'est-à-dire la maintenance « normale » préconisée par le constructeur. Les marchés passés ont alors un **coût fixe**, sur la base d'une **prestation forfaitaire** ;

- **la maintenance de « type 2 »**, qui regroupe la maintenance « hors forfait », qui résulte donc **des avaries et dégradations de matériels, qui ne peut être planifiée à l'avance**.

b) Un montant élevé de crédits

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, **trois marchés** ont été signés le 16 août 2004, avec **deux prestataires différents**.

La maintenance des Canadair, des Trackers et des Beechcraft King 200 est assurée en totalité par deux sociétés privées. A titre principal, il s'agit de TAT industries, sauf pour les moteurs, maintenus en condition par Standard Aero. Ceci se fait au travers d'un marché à bon de commande, sur appel d'offres ouvert, passé en application des articles 10, 33, 57 à 59 et 71 du code des marchés publics, ayant pris effet le **1^{er} octobre 2004**, pour une durée de 4 ans, et composé de trois lots.

Les dépenses de maintenance ont représenté plus de **30 millions d'euros** sur l'année 2005, ce qui représente **66 %** du budget de la BASC.

¹ Annexe n° 27, annexe au tome III du rapport général de la commission des finances n° 99 (2005-2006).

La maintenance des Dash s'effectue initialement sur une durée de 3 ans dans le cadre du contrat d'achat de ces appareils, contrat passé par le service des programmes aéronautiques (SPAé) de la Délégation générale pour l'armement (DGA).

Ce coût, élevé, est lié aux caractéristiques structurelles de la flotte de sécurité civile. En effet, ces avions, qui volent peu en moyenne, sont soumis à des conditions d'exercice particulièrement « extrêmes », et subissent une corrosion importante, notamment lors de la phase de récupération de l'eau pour les Canadair.

Il convient, de plus, de relever l'extrême variabilité des heures de vol d'une année sur l'autre, ce qui rend délicate toute estimation du « coût » de l'heure de vol. Ainsi, la moyenne sur 4 ans s'établit à 330 heures de vol, avec une pointe à 520 heures en 2003 et un plancher de 260 heures en 2002. Ces heures de vol sont réalisées à 70 % durant les 4 mois de la saison des feux, comme le montrent les graphiques présentés en *supra*.

De même, le coût de la maintenance connaît de fortes variations avec, sur les 4 dernières années, un maximum de 36,6 millions d'euros en 2003 et un minimum de 28,4 millions d'euros en 2004.

Le tableau suivant établit le coût de la maintenance par type d'appareil, sur la période allant d'octobre 2004 à septembre 2005, en distinguant les prestations de type 1 et les prestations de type 2.

Coût des différents types de maintenance par appareil durant l'exercice 2004-2005

(en millions d'euros)

| | Canadair | Trackers | Beechcraft |
|----------------------------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| Maintenance de « type 1 » | 18,8 | 6,2 | 2,0 |
| Maintenance de « type 2 » | 2,6 | 3,7 | 0,1 |
| Total | 21,4 | 9,9 | 2,1 |

Ce tableau appelle deux remarques principales, l'une sur les Canadair, l'autre sur les Tracker.

En ce qui concerne l'entretien des 11 Canadair en activité sur la période, le coût est de **21,4 millions d'euros**, soit 1,9 million d'euros par appareil et par an. Les Canadair représentent à eux seuls 64 % du budget de maintenance. La mission d'audit et de modernisation précitée s'est livrée à un exercice utile, en calculant le coût d'une heure de vol, en fonction des différentes dépenses. Les résultats sont présentés dans le tableau suivant.

Coût complet de la flotte de Canadair

(en millions d'euros)

| Source de dépense | Coût |
|---|-------------|
| Maintenance | 22 |
| Frais de structure | 0,5 |
| Carburant | 1,6 |
| Equipage | 5,2 |
| Amortissement | 14 |
| Total | 43 |
| <i>Coût complet de l'heure de vol (en milliers d'euros)</i> | <i>15,8</i> |

Source : mission d'audit et de modernisation du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « la maintenance des aéronefs de la sécurité civile », avril 2006

On constate donc que **l'heure de vol d'un Canadair revient à environ 16.000 euros**, contre **5.000 euros pour un Tracker**, dont plus de la moitié provient de la seule maintenance. De même, selon les informations fournies par la direction générale de l'aviation civile, et avec toutes les réserves méthodologiques d'usage, **on peut relever que le coût d'une heure de vol dans un appareil comme l'A320 d'Airbus, d'une capacité de 180 passagers, est d'environ 5.000 euros.**

En ce qui concerne le Tracker, le montant relativement élevé de la maintenance de « type 2 », soit 3,7 millions d'euros, s'explique par le lancement de l'opération « plan 2020 », destinée à maintenir ces avions en activité jusqu'à cette année.

3. Peut-on réduire le coût de la maintenance ?

Face à l'ampleur des coûts, il est logique de rechercher les moyens d'optimiser la structure financière de la flotte.

Pour ce faire, il existe deux possibilités.

a) Limiter les dépenses de maintenance ?

Il est possible de chercher à limiter au maximum les dépenses de maintenance, par exemple, en réexaminant les marges de sécurité autorisées par le constructeur.

Votre rapporteur spécial estime naturellement qu'une telle solution n'est pas envisageable, compte tenu des risques humains et des drames qu'un accident occasionne. Lors de son déplacement, il a eu l'opportunité de discuter avec les intervenants de la maintenance, et il n'a à aucun moment eu le sentiment que des « petites économies » étaient faites sur ce chapitre, ce qui est éminemment rassurant. **Bien au contraire, il a eu le sentiment d'un**

engagement de tous les personnels et d'une implication de l'ensemble des acteurs.

Cette impression positive ne doit cependant pas empêcher de réfléchir à la structure des coûts, et notamment aux conditions de passage des contrats de maintenance. Sur cette question, deux propositions de la mission d'audit méritent d'être étudiées :

- la première consiste à **améliorer les contrats au moment de la passation des marchés**, notamment en **augmentant leur durée** (c'est-à-dire passer de 4 ans à 10 ans) et en réalisant une publicité plus large afin d'attirer les prestataires ;

- la seconde consiste à **jouer sur la disponibilité imposée à la flotte durant les saisons feux et hors feux**. Actuellement, les contrats imposent une disponibilité de 80 % le matin et de 95 % l'après-midi durant la saison des feux, et de respectivement 40 % et 60 % hors de cette saison. La mission juge que ces niveaux sont trop élevés par rapport à la réalité de l'utilisation de la flotte, pendant la saison des feux, avec 7 jours d'utilisation du potentiel de 95 % en 3 ans, et hors saison : *« il est enfin difficile de comprendre pourquoi, hors saison feu, alors que les bombardiers d'eau volent en moyenne moins de 10 minutes par jour entre octobre et janvier, il est exigé des industriels une disponibilité de 4 à 6 appareils Trackers et autant de Canadair. Cette exigence est disproportionnée avec le besoin réel »*.

Votre rapporteur spécial estime que ces deux propositions sont tout à fait réalistes et intéressantes, et **pourraient être mises en œuvre lors du passage des prochains contrats en 2008**.

b) Dimensionner différemment la flotte de sécurité civile ?

L'exercice qui consiste à dimensionner la flotte de sécurité civile s'avère particulièrement délicat. En effet, deux impératifs doivent être pris en compte :

- d'une part, ne pas disposer d'une flotte « trop large », qui présenterait un coût disproportionné d'entretien par rapport aux besoins réels du territoire ;

- d'autre part, être en mesure de faire face aux années exceptionnelles de par l'intensité des incendies, comme 2003, ce qui nécessite la disponibilité d'un grand nombre d'appareils.

En conséquence, il faut s'attendre, en année « normale », à ne pas utiliser pleinement le potentiel de la flotte.

Ce point est au centre du rapport de la mission d'audit et de modernisation menée conjointement par l'inspection générale de l'administration et le contrôle général des armées. Il est ainsi noté que : *« en 2003, la flotte avion a brillamment fait face à une activité feu exceptionnelle. Il apparaît que le dimensionnement de la flotte s'est avéré optimal en termes*

d'efficacité dans la lutte contre le feu et de pleine utilisation du potentiel des avions (et donc d'optimisation du coût de maintenance) ».

La mission a été amenée à s'interroger sur la taille optimale de la flotte pour une année « normale » : *« il est de ce fait permis de s'interroger sur le dimensionnement de la flotte pour des années feu d'intensité normale. D'autres modèles d'organisation, fondés sur l'impact économique du dimensionnement de la flotte sur la maintenance, seraient possibles : conserver une flotte d'avions spécialisés dans le bombardement d'eau dimensionnée pour faire face aux années feu moyennes et développer des filières flexibles pour les années de feu exceptionnelle ».*

La proposition du rapport d'audit et de modernisation mérite une vraie réflexion. Faut-il prendre en considération une « année moyenne », et, pour les années exceptionnelles, faire appel à des intervenants extérieurs ? **Votre rapporteur spécial reste circonspect sur cette démarche, pour trois séries de raison :**

- la première est liée au **coût des solutions de remplacement**. En effet, il est difficile de prévoir « à l'avance » l'ampleur d'une saison de feu. En conséquence, compte tenu des délais, la location d'appareils supplémentaires dans des délais très contraints peut s'avérer onéreuse, et ce d'autant plus que les années difficiles le sont en général pour l'Europe entière, comme en 2003 ;

- la seconde, relevée dans la réponse du ministère de l'intérieur jointe au rapport d'audit, met en cause **la place des appareils loués dans le dispositif mis en place par la BASC**. Il n'est pas certain que des avions sur lesquels les pilotes seraient moins expérimentés soient tout aussi efficaces, et que le commandement central ait la faculté de les utiliser à bon escient ;

- la dernière raison est celle de **l'impératif national qui consiste à garantir, dans les meilleures conditions, la sécurité des populations**. Il faut se féliciter que la flotte soit dimensionnée de manière large au vue de la campagne 2003, qui pourrait vraisemblablement se reproduire dans le futur.

C. LES PERSPECTIVES D'ACQUISITIONS

1. La controverse autour du Dash

Lors de la présentation de son rapport spécial sur la mission « Sécurité civile », votre rapporteur spécial avait relevé l'existence d'une « polémique » autour du choix effectué par le ministère de remplacer une partie de la flotte de Tracker par des Dash 8 Q 400 MR.

Rappelons les principaux éléments de ce débat :

- le Dash n'est pas à l'origine un avion de type « bombardier d'eau », mais un appareil de transport ;

- le constructeur a apporté les modifications nécessaires afin de le rendre polyvalent, et cette évolution a été acceptée par l'autorité de certification canadienne : le Dash dispose donc des autorisations nécessaires afin de remplir sa mission ;

- cependant, les facteurs de charge autorisés par l'autorité canadienne sont moins importants que ceux prévus à l'origine dans le marché d'acquisition.

Le facteur de charge

Le facteur de charge (g) est le rapport entre la charge aérodynamique subie par un avion et son poids. Il correspond à une accélération verticale admissible par l'avion au-delà de laquelle sa structure peut subir des déformations.

Le marché d'acquisition prévoit une limitation unique de 3,25 g. L'autorité canadienne a certifié le Dash dans sa version bombardier d'eau avec des limites structurales de facteurs de charge de 2,4 g (citerne pleine) à 3,5 g (citerne vide) et des limites opérationnelles de facteurs de charge de 2,1 g (citerne pleine) à 3 g (citerne vide).

Ce non respect du cahier des charges, **que le ministère de l'intérieur explique par une évolution de la doctrine de l'administration canadienne dans le sens d'une plus grande sécurité suite à l'accident encore inexpliquée du Canadair en août 2005**, semble avoir inquiété les pilotes, qui ont fait part à de nombreuses reprises de leur opposition à l'acquisition de cet appareil. La polémique a été relativement vive, et votre rapporteur spécial en a été informé lors de son déplacement sur la base de Marignane, où la télévision régionale l'a interrogée sur ce sujet. La crainte des pilotes est double :

- que le Dash ne couvre pas l'intégralité des zones à risque, en raison précisément de sa « polyvalence », et du fait qu'il n'ait en conséquence pas été conçu pour un tel emploi ;

- que, en raison de limitations imposées par la certification, le Dash ne soit pas en mesure d'intervenir dans les reliefs les plus tourmentés, et ne s'avère dangereux à l'emploi dans les situations de crise.

S'il n'appartient pas à votre rapporteur spécial de porter une appréciation technique sur une décision qui relève avant tout de spécialistes, il note que le ministère de l'intérieur a pris acte des réticences des pilotes, et a choisi de « mettre le Dash en observation », en profitant de la campagne des feux 2006 pour le tester, avant de se lancer éventuellement dans une politique d'achats plus ambitieuse.

Le ministère de l'intérieur a ainsi communiqué à votre rapporteur spécial les éléments suivants, afin de justifier le choix du Dash.

En ce qui concerne la couverture géographique :

- le Dash est en mesure d'intervenir dans 90 % des secteurs à risques méditerranéens sur le continent et notamment dans les 2 départements du Var et des Bouches-du-Rhône qui connaissent les plus grands feux ;

- l'essentiel des feux traités en guet aérien armé (GAAR) le sont dans les départements du Var et des Bouches-du-Rhône où le Dash pourra intervenir. Il opère principalement, dans les 5 circuits GAAR définis, en 2^{ème} niveau en complément des Tracker ;

- l'état-major de la zone Sud, qui a la responsabilité de l'engagement opérationnel des moyens aériens nationaux, estime qu'il pourra optimiser sans difficulté le Dash en mission GAAR avec une citerne pleine ;

- le Dash peut couvrir également la moitié sud des Alpes-Maritimes (le Nord brûle en hiver) et des Alpes de Haute Provence, une bonne partie de l'Ardèche, de l'Aude, de l'Hérault, de la Lozère, des Pyrénées Orientales, du Gard et de la Drôme, l'ensemble du littoral méditerranéen, le Vaucluse ;

- l'ensemble de la zone Sud-Ouest pourra être couverte par le Dash qui peut rallier Bordeaux en une heure (au lieu de plus de 2 heures pour le Canadair) ;

- le relief corse sera plus délicat, hors plaine orientale. Il n'est pas le terrain de manoeuvre habituel des avions bombardiers lourds et est « défendu » par 3 Canadair CL 415, 2 Tracker et un hélicoptère bombardier d'eau lourd.

En ce qui concerne l'opérabilité du Dash en terrain « tourmenté » :

- l'état-major de la zone Sud et les commandants des opérations de secours (COS) ont pris l'habitude en 2005 d'utiliser le Dash avec précaution dans un relief peu accidenté sans lui demander de manoeuvres serrées. Par ailleurs, la pose de ligne d'appui au retardant dans le cadre d'un dispositif aéro-terrestre qui constitue sa mission principale s'effectue sur les crêtes et non en relief encaissé ;

- dans un relief plus accidenté, qui n'est pas le domaine normal d'évolution du Dash, il existe toujours la solution de le faire intervenir avec une citerne moins remplie et de permettre ainsi une élévation du facteur de charge avant largage. Avec 3 heures de carburant (autonomie GAAR) le Dash peut intervenir dans le relief avec une limitation avant largage de 2,4 g en comptant 3 interventions de 50 mn avant ravitaillement. A la 1^{ère} intervention il pourra emporter 6 tonnes de retardant (soit environ 1 tonne de plus que le Fokker pour les mêmes conditions d'interventions en relief). A la seconde intervention, il pourra emporter 7 tonnes de retardant et 8 tonnes à la troisième.

Le ministère de l'intérieur note ainsi que « *pleinement conscient des enjeux de sécurité et d'efficacité opérationnelle, des interrogations de l'intersyndicale des personnels navigants de la BASC et également du fait qu'il n'existe aujourd'hui aucun autre bombardier d'eau lourd polyvalent certifié capable de performances égales à celles des Dash 8, le ministère de l'intérieur a souhaité que les 2 Dash 8 fassent l'objet d'une **expérimentation complémentaire** pendant la saison feux 2006 et d'un retour d'expérience, à l'issue, avant de décider de leur intégration définitive à la flotte de bombardement d'eau* ».

Votre rapporteur spécial ne peut que se réjouir de l'annonce de cette concertation. En effet, dans un domaine qui, bien que par nature technique, met également en jeu la vie des pilotes et l'efficacité de leur mission, **il est primordial que toutes les analyses soient partagées** et que tous les points de vue, surtout ceux des pilotes, soient entendus. Il faut de plus relever que le choix du Dash, s'il est confirmé, engagera une grande partie de l'efficacité de la flotte pour un minimum de 15 ans, compte tenu des coûts et de la durée de vie de ces avions. Un délai de réflexion supplémentaire n'est donc certainement pas de trop.

Un dernier point relevé par le comité interministériel d'audit des programmes mérite d'être souligné. **Hors des périodes de feu, le Dash est également utilisé pour des opérations de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière, principalement en Europe de l'Est.** Si votre rapporteur spécial n'a pas d'objection sur le principe, qui relève plutôt d'une optimisation pertinente des moyens de l'Etat, le comité note que cette fonction n'est pas mentionnée dans les projets annuels de performances, et que son coût n'apparaît nulle part. Une question se pose donc : faut-il considérer que la mission « Sécurité civile » doit supporter le coût, certes minime, mais réel, de ces reconduites à la frontière ou bien, par soucis de clarté et de bonne information du Parlement, faut-il faire apparaître dans les PAP la dépense constatée, voire organiser le remboursement par la mission concernée ? La réflexion mérite d'être menée, et rejoint celle, formulée en *infra*, sur la structure de la mission.

2. Peut-on mettre en place des financements innovants ?

L'idée de mettre en place des financements « innovants » avait été avancée au Sénat le 6 décembre 2005 par M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, lors de l'examen des crédits de la mission « Sécurité civile ». Il avait ainsi annoncé que le ministère étudiait le financement d'un Canadair par un crédit-bail, assorti d'une assurance. Il avait ajouté que « *nous commençons donc à réfléchir, avec le ministère des finances, à la distinction entre la propriété et l'exploitation opérationnelle des aéronefs* ».

Le ministère avait, en effet, jugé nécessaire, afin de contourner la difficulté de faire supporter par un assureur privé un risque jugé comme élevé, notamment suite à la saison 2005, de rendre l'opération plus attractive par l'utilisation d'un crédit-bail.

Un appel d'offres portant à la fois sur le financement et l'assurance de l'appareil a donc été lancé, et la procédure de marché a été poursuivie jusqu'à son terme. Elle n'a toutefois pas été fructueuse, en raison principalement de l'appréciation réservée portée sur le risque par les opérateurs sur le marché des assurances aéronautiques. **L'opération a donc en définitive été financée comme une acquisition budgétaire classique.**

Le ministère a fait part à votre rapporteur spécial de son souhait de réaliser d'autres tentatives pour diversifier les modes de financements utilisés, en tirant les leçons de cette expérience. Notamment, il est apparu que la conciliation des contraintes spécifiques aux financements innovants et des règles des marchés publics était difficile à réaliser dans un contexte d'urgence, comme celui qui existait après la perte accidentelle d'un Canadair en août 2005.

A l'avenir, le ministère devra donc s'efforcer de mener les opérations innovantes dans un contexte plus favorable, et selon un calendrier moins contraint. Elles pourraient concerner en premier lieu des aéronefs moins spécifiques que les Canadair.

Votre rapporteur spécial souligne tout l'intérêt qu'il y aurait à chercher au maximum à optimiser les structures de financement de la flotte de sécurité civile.

3. Est-il possible d'assurer les aéronefs ?

L'Etat est aujourd'hui, selon la formule traditionnelle, son propre assureur pour tous les aéronefs du ministère de l'intérieur. **Il n'a donc conclu aucun contrat pour couvrir sa responsabilité vis-à-vis des tiers**, ni les risques de dommages aux aéronefs eux-mêmes.

En ce qui concerne les avions, cette situation s'explique principalement par le fait que la plupart des appareils sont des bombardiers d'eau, dont la seule mission opérationnelle est la lutte anti-incendie, activité à risques élevés, difficiles à mesurer par le marché en raison du petit nombre d'opérateurs et des différences importantes d'organisation et de conditions d'emploi d'un pays à l'autre. L'expérience originale, que nous venons d'évoquer, de recherche simultanée de l'assurance et du financement d'un Canadair, conduite en 2005 par le ministère, a montré que l'appréciation portée sur le risque par les compagnies était peu favorable, qu'il était en conséquence difficile d'obtenir une assurance et que les conditions proposées pouvaient être pénalisantes.

De plus, les règles générales de mise en concurrence fixées par le code des marchés publics sont mal adaptées à un marché aussi restreint et spécialisé que celui des assurances aéronautiques, où la pratique professionnelle est une syndication des risques, difficilement compatible avec les règles d'un appel d'offres.

Pour autant, il convient d'avoir conscience de la difficulté extrême, pour un assureur, à prendre en charge un risque de cette nature. En effet, les missions des bombardiers d'eau sont liées aux conditions climatiques et, de manière générale, à des aléas particulièrement importants. **En conséquence, la prime de risque demandée par les assureurs, qui est le reflet de cet aléa, s'avère élevée, voire dissuasive.**

Le marché des assurances aéronautiques étant très évolutif, il n'est toutefois pas exclu que sa réaction soit plus favorable lors d'une autre consultation, ou qu'une demande d'assurance qui porterait sur **une flotte et non sur un appareil isolé ne rencontre un meilleur accueil, ce qui permettrait une meilleure syndication des risques.**

Enfin, et dans un premier temps, il serait certainement bien moins difficile d'assurer les avions utilisés par le ministère pour les missions moins dangereuses et moins spécifiques d'observation des feux, ainsi que pour certaines liaisons (Beechcraft par exemple). Cependant, ces avions n'ont qu'une place marginale dans la flotte du ministère.

4. L'état de la flotte en 2005 et 2006

a) Les achats aéronautiques réalisés en 2005

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, les opérations budgétaires visant à renouveler la flotte ont été les suivantes :

- suite et fin du programme d'acquisition des **32 hélicoptères EC 145** pour un montant de crédits de paiement de 30,26 millions d'euros ;

- poursuite du programme d'acquisition des **avions bombardiers d'eau de type Dash 8** pour un montant d'autorisation d'engagement de 8,32 millions d'euros et de crédits de paiement de 38,28 millions d'euros, le premier des appareils ayant été livré en juin 2005 ;

- engagement de la procédure d'achat du **simulateur de vol représentatif de l'EC 145** avec la mise en place de 6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 0,8 million d'euros de crédits de paiement ;

- acquisition des **équipements complémentaires des EC 145** pour 4,34 millions d'euros de crédits de paiement ;

- location d'un **Canadair CL 415**, dans le cadre d'un **marché de location-vente** notifié en 2004, pour un montant de 1,63 million d'euros.

Ces différentes opérations ont été financées sur les crédits de la loi de finances initiale (18,91 millions d'euros en autorisations d'engagement et 52,45 millions d'euros en crédits de paiement), et sur les reports de crédits de 2004 (8,77 millions d'euros en autorisations d'engagement et 24,18 millions d'euros en crédits de paiement, dont 18,7 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative pour 2004 afin de solder le programme d'acquisition des EC 145).

Par ailleurs, un marché d'acquisition a été passé en fin d'année afin de remplacer avant la saison des feux 2006 le Canadair perdu lors de l'été 2005.

Afin de financer cette acquisition, 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ont tout d'abord été ouverts sur le budget du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire par décret pour dépenses accidentelles. Afin de pouvoir engager le marché, 15,2 millions d'euros ont été pris sur les autorisations d'engagement disponibles, et 9,8 millions d'euros ont été ouverts par décret d'avance sur le budget du ministère de la défense. Il convient en effet de rappeler que les crédits ouverts sur le budget du ministère de l'intérieur au titre des acquisitions aéronautiques sont transférés au ministère de la défense, et plus précisément au Service des programmes aéronautiques qui passe les marchés d'acquisition d'aéronefs pour le compte de la sécurité civile.

Enfin, afin de pouvoir payer l'appareil, 21,8 millions d'euros ont été ouverts par décret pour dépenses accidentelles le 30 décembre 2005 sur le budget du ministère de la défense. **Ces crédits ont été reportés en 2006 afin de solder l'acquisition de l'appareil dont la livraison a été faite.**

b) Les acquisitions aéronautiques prévues en 2006

Pour l'année 2006, les acquisitions prévues sont les suivantes :

- un **Canadair**, pour une somme totale de 21,4 millions d'euros. Le marché location vente du Canadair, notifié le 8 décembre 2004, prévoyait une location de l'appareil du 1^{er} mai 2005 au 28 février 2006 et son acquisition entre le 1^{er} et le 15 mars 2006. Les 21,4 millions d'euros permettront de payer cette acquisition ;

- **acquisition et maintien en condition opérationnelle des avions bombardiers d'eau de type Dash 8 Q 400** pour 5 millions d'euros. Le marché, notifié le 1^{er} avril 2004, prévoit une tranche ferme relative à l'acquisition des deux avions et 2 tranches conditionnelles relatives au maintien en condition opérationnelle des deux appareils jusqu'au 30 septembre 2007. Les 5 millions d'euros payeront la première tranche conditionnelle portant sur le maintien en conditions opérationnelles de la période allant de la livraison des Dash au 30 septembre 2006 ;

- étude, réalisation et maintien en condition opérationnelle du **simulateur de vol représentatif de l'hélicoptère EC 145** pour 2,73 millions d'euros.

Le marché d'acquisition d'un entraîneur de vol pour le groupement d'hélicoptères de la sécurité civile a été notifié en janvier 2006. D'un montant total de 3,88 millions d'euros, il prévoit une tranche ferme portant sur l'étude et la réalisation de l'appareil, qui doit être livré en juin 2007, et trois tranches conditionnelles portant sur la maintenance de l'appareil jusqu'en 2009. Les 2,73 millions d'euros permettront de payer les trois premiers acomptes prévus dans la tranche ferme ;

- **acquisition d'équipements opérationnels pour les hélicoptères EC 145**, ce qui représente 2,02 millions d'euros. Le marché ayant pour objet d'apporter des améliorations techniques à l'hélicoptère EC 145 qui permettront de renforcer la sécurité des pilotes, a été notifié en janvier 2006. Il comprend notamment la mise en place d'enregistreurs de vol et de phares SX 16. Les 2,02 millions d'euros permettent de financer la première tranche de travaux qui s'étaleront jusqu'en 2009, soit le temps nécessaire pour « rétrofiter » tous les appareils.

D. RÉFLEXION STRATÉGIQUE SUR LE RENOUELEMENT DE LA FLOTTE

1. Le remplacement des hélicoptères : tenir compte des coûts horaires

Les 6 hélicoptères Alouette 3 qui devront être retirés du service en 2008 pourraient être remplacés par 4 EC 145. Dans le cas du choix d'un autre modèle d'aéronef, le nombre d'appareil devrait être de 6 (4 en service, 1 en maintenance et 1 pour la formation). De plus le choix d'un parc d'hélicoptères au format réduit entraîne un surcoût en gestion, maintenance et formation. Seul le choix d'un modèle moins coûteux que l'EC 145, mais dans ce cas sans doute moins performant, permettrait de rendre comparable la dépense.

Cette échéance nécessite des décisions en amont pour deux raisons :

- le prix de revient des appareils sera plus avantageux pour une commande de 4 ou 5 appareils que dans le cas d'achats étalés ;

- il est plus raisonnable de programmer cette dépense sur plusieurs années. Des crédits de paiement et des autorisations d'engagement portant sur 2 appareils (voire sur 3 depuis la perte récente d'un EC 145) semblent en bonne voie d'être proposés dans le budget 2007. Mais pour la raison évoquée ci-dessus, il serait souhaitable de proposer plutôt l'ensemble des AE, nécessaires à ce renouvellement incontournable d'une partie de la flotte d'hélicoptères, tout en programmant leur mise à disposition en CP.

Votre rapporteur spécial tient cependant à noter deux éléments qui pourraient être améliorés sur la gestion de la flotte d'hélicoptères.

D'une part, et afin d'assurer la protection de la Corse, un hélicoptère lourd bombardier d'eau Aicrane est loué par la sécurité civile chaque été. Cet appareil s'avère d'un coût très élevé, **4 millions d'euros, pour 125 heures de vol**. Il serait particulièrement adapté aux reliefs tourmentés de l'île. Cependant, et même si son prix à l'achat est particulièrement élevé, soit 30 millions d'euros, il pourrait être judicieux d'envisager la possibilité de l'acquérir, ou de le remplacer par un autre vecteur, **sa location étant très onéreuse pour un volume d'heure de vol relativement faible**.

D'autre part, la Guadeloupe dispose d'un hélicoptère EC 145. Sans revenir sur l'utilité de cet appareil, compte tenu de la nature archipélagique de la Guadeloupe, plusieurs pistes de réflexion pourraient être suivies, votre rapporteur spécial n'étant pas à ce stade de formuler un jugement définitif.

Ainsi, la base de Guadeloupe ne comportant qu'un seul hélicoptère de ce type, la maintenance doit être effectuée à Nîmes. **En conséquence, l'EC 145 doit périodiquement être démonté et expédié en métropole par cargo, pour un coût de 35.000 euros, alors que, pour ne pas interrompre le service, un autre hélicoptère est alors envoyé en Guadeloupe.** Votre rapporteur spécial, qui s'était interrogé sur la possibilité d'utiliser de préférence les hélicoptères de la gendarmerie stationnés en Martinique, et qui sont entretenus sur place, a obtenu la réponse suivante de la part du ministère de l'intérieur : *« la demande des autorités locales concernait principalement l'augmentation des capacités de secours. Or les missions prioritaires des hélicoptères de la gendarmerie concernent la police judiciaire et administrative. De plus le contexte international accentue la demande d'heures de vol de ces hélicoptères dans cette catégorie de missions. La présence d'un hélicoptère de la sécurité civile permet, d'une part, de mieux répondre aux missions de secours à personnes, notamment dans les îles d'autre part, libère l'hélicoptère de la gendarmerie pour ses missions prioritaires »*.

Si ces arguments sont parfaitement recevables, et que l'utilité d'un appareil de ce type n'est pas niable, **on ne peut ignorer le surcoût de cet hélicoptère, et les éventuels « doublons » avec les hélicoptères de Martinique**, à qui d'autres missions pourraient être confiés. L'archipel pourrait éventuellement recevoir d'autres hélicoptères qui seraient entretenus sur place, afin d'éviter les déplacements.

2. Le renouvellement de la flotte d'avions : renforcer la coopération européenne

Le renouvellement des avions est à horizon lointain, notamment depuis le lancement de l'opération « plan 2020 » pour la flotte de Tracker et le lancement de l'expérimentation Dash. Il convient d'attendre la fin de celle-ci

pour envisager le choix des futurs appareils, d'autant que la flotte de Canadair est d'acquisition encore récente.

Plusieurs réflexions pourraient cependant être engagées dès à présent. En effet, en 2020, les 9 Tracker devront être mis hors service, ainsi qu'une grande partie des Canadair¹.

a) Le choix technologique : quel avion pour remplacer les Canadair ?

Le coût du Canadair, avion « unique » et conçu à très peu d'exemplaires, a conduit certains concurrents à envisager des solutions de remplacement.

À ce titre, il convient de citer deux projets actuellement à l'étude, mais qui ne présentent pas encore toutes les garanties :

- **l'avion amphibie Beriev Be-200**, qui serait conçu par un consortium formé par la société russe IRKUT et l'avionneur européen EADS, aurait une capacité de largage de 12 tonnes d'eau, soit **le double du Canadair**. Cependant, ses spécifications techniques, et notamment la puissance de ses réacteurs, ne le rendraient pas encore prêt pour les conditions de vol « extrême » imposées aux avions bombardiers d'eau, et son coût d'acquisition reste inconnu ;

- **l'Hercule C-130**, avion de transport tactique motorisé, construit depuis 1955 à plus de 2.000 exemplaires, pourraient être reconfiguré en version « bombardier d'eau », comme cela a été fait aux Etats-Unis. Il emporte également 12 tonnes d'eau et est deux fois plus rapide que le Canadair, mais pose la question de son adaptation à ce type de mission², de son coût, et du nombre d'appareils d'occasion qui serait susceptibles d'être acquis, le marché de l'occasion pour cet appareil étant très réduit .

Si aucune solution évidente ne s'impose actuellement, **votre rapporteur spécial tient néanmoins à attirer l'attention sur la nécessité de mener très en amont une réflexion sur le remplacement de la flotte**. En effet, à l'horizon 2020, il faudra être en mesure de renouveler une grande partie des avions, ce qui suppose de prévoir longtemps à l'avance les crédits, et de disposer d'appareils adaptés.

Dans ce cadre, il serait pertinent d'inscrire cette démarche dans un **cadre européen**, par exemple **en incitant les constructeurs à présenter des aéronefs adaptés à ce type de mission**.

¹ Il n'est pas possible, à ce stade, de connaître précisément la proportion des avions qui seront retirés du service à cette date, compte tenu de l'étalement des achats depuis 1995. Pour autant, et selon les spécifications techniques du constructeur, la prolongation au-delà de 2020 ne pourra être que l'exception.

² Un avion de ce type a ainsi perdu une aile en opération en 2003 aux Etats-unis, entraînant l'interruption de l'exploitation de la flotte.

b) Une mutualisation des actions au niveau européen ?

Il faudra également réfléchir au mode de financement de ces opérations lourdes. En dehors des pistes déjà évoquées, celle de la constitution d'une **flotte européenne** mériterait d'être approfondie. En effet, d'une part, il est difficile pour un avionneur de rentabiliser un programme modeste et, d'autre part, le prix d'achat par appareil est tributaire de l'importance de la commande. Sans s'engager à mutualiser l'ensemble la flotte, une noria de bombardiers d'eau pourrait, à titre expérimental, être mis à la disposition commune d'un groupement de pays frontaliers.

Une autre piste pourrait être celle d'une **mise en commun des achats d'avions, au niveau européen**. Cette solution, en apparence séduisante, se heurte à une difficulté liée au **calendrier** : les besoins de renouvellement des flottes sont étalés dans le temps, en fonction des achats, ce qui rend complexe l'acquisition groupée.

Pour autant, et à moyen terme, il pourrait être envisagé ce type d'opération, qui implique un haut degré de coordination entre les différents pays.

III. LA MISSION « SECURITÉ CIVILE » DANS L'ARCHITECTURE DE LA LOLF

Si le contrôle de la flotte de sécurité civile a constitué l'objet premier de la mission, votre rapporteur spécial a également été attentif à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

A. CRÉER UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE ?

Votre commission des finances avait proposé la création¹ d'une mission interministérielle « Ecologie et maîtrise des risques », qui aurait permis une meilleure articulation entre prévention des risques et gestion des crises : *« le programme « Sécurité civile » serait intégré à la mission « Ecologie et maîtrise des risques », également formée des trois programmes de l'actuelle mission « Ecologie et développement durable », du programme « Météorologie » de la mission « Transports » et d'un nouveau programme « Prévention et contrôle des risques industriels », constitué d'actions du programme « Développement des entreprises » de la mission « Politique économique ».* Cette approche n'a pas été retenue dans l'architecture définitive de la LOLF, le gouvernement ayant donc préféré regrouper dans la mission « Sécurité civile » les moyens du ministère de l'intérieur, et constituer un document de politique transversale (DPT) extrêmement large.

Cette architecture pose **trois types de problèmes.**

1. La logique actuelle n'associe pas prévention et gestion des risques

Pour votre commission des finances, il y a une logique à associer, au niveau de la gestion, la prévention et la lutte contre les risques.

Ainsi, dans son rapport précité sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les points suivants étaient notés :

« Votre commission des finances vous propose cependant d'améliorer encore la nomenclature budgétaire, en créant une mission interministérielle relative à l'écologie et la maîtrise des risques, selon une approche commune avec la commission des finances de l'Assemblée nationale.

« La mission interministérielle « Ecologie et maîtrise des risques » regrouperait :

¹ Rapport d'information n° 292 (2003-2004) présenté par nos collègues Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général.

« - les trois programmes de l'actuelle mission ministérielle « Ecologie et développement durable » (montant budgétaire : 581 millions d'euros) ;

« - le programme « Sécurité civile » de la mission mono-programme « Protection des populations » (montant budgétaire : 374 millions d'euros) qui relève du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;

« - le programme « Météorologie » de la mission « Transports » (montant budgétaire : 186 millions d'euros) ;

« - un programme nouvellement créé « Prévention et contrôle des risques industriels », formé des actions « Prévention des nuisances et des risques industriels » et « Contrôles techniques de sécurité et de métrologie » du programme « Développement des entreprises » de la mission « Politique économique » (montant budgétaire : 173 millions d'euros) ; ce programme relèverait du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

« Le programme « Prévention et contrôle des risques industriels » reprendrait une partie des compétences des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Votre commission des finances réfute l'argument selon lequel il ne serait pas possible de séparer, dans l'action de ces directions, l'aide aux entreprises des autres activités, telle la surveillance des établissements classés.

« La constitution de la mission interministérielle « Ecologie et maîtrise des risques » permettrait de regrouper un volume plus significatif de crédits (de l'ordre de 1,3 milliard d'euros) que ceux des missions « Ecologie et développement durable » et « Protection des populations », parmi les plus faiblement dotées dans la maquette gouvernementale présentée le 21 janvier.

« Cette proposition part d'un constat : la mission régalienne de protection des populations et de l'environnement correspond à une politique publique interministérielle, devant pouvoir être identifiée comme telle.

« La lisibilité accrue conférée à l'action de l'Etat dans ce champ de compétences répond à une attente croissante des citoyens, ainsi qu'à un souci de cohérence sur le plan opérationnel, par l'articulation entre la prévention et la gestion des risques lorsque surviennent des catastrophes naturelles : la commission d'enquête parlementaire du Sénat sur les inondations dans la Somme avait d'ailleurs souligné le besoin de renforcer la coordination interministérielle dans ce domaine.

« En outre, face à l'accroissement des charges financières qui pèsent sur les collectivités territoriales pour le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), il est nécessaire de pouvoir chiffrer plus précisément l'effort global consenti par l'Etat dans le domaine de la prévention et de la gestion des risques naturels ».

Cette analyse a été reprise par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), qui rappelle la construction de la maquette budgétaire : *« l'idée d'un tel axe paraissait particulièrement séduisant dans la mesure où il structurerait, pour la première fois, les moyens concernés dans l'appareil de l'Etat par la prise en compte de la plus grande partie des facteurs de risque d'une société moderne. En outre, il permettait de clairement identifier, dans une perspective opérationnelle, les atouts d'une politique de prévention en valorisant l'action pérenne menée par les services du ministère de l'écologie ».*

2. A ce jour, la faible taille des programmes limite les possibilités d'amendements

Du choix d'une mission dédiée uniquement à la sécurité civile a découlé la séparation, pour éviter une mission monoprogramme, de l'activité de la DDSC en deux programmes : le programme 168, « Interventions des services opérationnels », et le programme 128, « Coordination des services de secours ». Mais, selon le CIAP, une partie de l'activité de la sécurité civile relève des deux programmes et, dès lors, **l'affectation des moyens dans l'un ou l'autre peut se révéler arbitraire et aboutir à une gestion plus complexe**, ce qui est, à l'évidence, à l'opposé des objectifs de la LOLF.

Il résulte de cette situation, ainsi que de la faible taille des programmes, que **les possibilités d'amendement se trouvent réduites de facto**.

3. Les redéploiements en cours d'exercice sont difficiles

Cette structure actuelle présente également, compte tenu de la nature particulière des risques couverts par cette mission, l'inconvénient de limiter les redéploiements en cours d'exercice.

La principale caractéristique de cette mission réside dans **l'imprévisibilité d'une partie majeure de ses dépenses**, à l'instar du carburant. Cet inconvénient a été résolu par l'ouverture d'un droit de tirage sur le programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « Provisions ». Mais la division en deux programmes des autres moyens, outre la complexité de gestion qu'elle induit, a surtout pour effet d'en restreindre la fongibilité.

Cette constatation donne tout son sens à la proposition initiale d'une mission interministérielle, faites par les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, rappelée ci-dessus et renforcée par les conclusions du CIAP. La mission d'audit, dans une seconde solution, avait proposé d'intégrer la mission « Sécurité civile » dans un nouveau programme de la mission « Sécurité ».

Dans sa réponse, le directeur de la DDSC précise qu'à la demande du ministre de l'intérieur, le premier ministre a décidé d'engager une réflexion sur le regroupement au sein d'une mission interministérielle « Prévention des risques et gestion des crises », devant aboutir avant le dépôt du prochain projet de loi de finances. **Cette bonne intention n'est pas concrétisée dans les documents préparatoires au projet de loi de finances pour 2007 distribués en juin.** Par ailleurs, il s'est prononcé contre la deuxième solution proposée par la mission d'audit, à savoir le regroupement au sein de la mission « Sécurité ».

Tout en prenant acte de la réponse du ministère sur ce sujet, le CIAP avance une troisième voie consistant à étendre la sécurité des populations à la mission « Sécurité sanitaire » et y intégrer la sécurité civile dans un programme unique.

Sans se prononcer à ce stade sur l'architecture optimale pour cette mission, **votre rapporteur spécial note que la situation actuelle doit clairement évoluer.** Il n'est pas favorable à la solution un temps envisagée de l'inclusion de la sécurité civile au sein de la mission « Sécurité », en raison de la taille qu'atteindrait alors cette mission, et de son caractère très « ministériel ». A l'opposé, rapprocher la sécurité civile de la sécurité sanitaire (proposition du CIAP), ou de la prévention des risques (position défendue par les commissions des finances des deux assemblées) doivent être les pistes privilégiées de réflexion pour les prochains mois.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF ET L'IMPLICATION DES ACTEURS

1. Une association insuffisante des acteurs de terrain

Concernant « l'application pratique de la LOLF », votre rapporteur spécial a été surpris, lors du contrôle sur place, de constater que le « bleu » budgétaire et donc le projet annuel de performances (PAP) **n'avait pas été transmis aux personnes les plus concernées par les indicateurs, à savoir les chefs de base**, et qu'ils n'avaient pas été consultés ni informés sur les objectifs qu'ils devaient remplir et les indicateurs qui devaient les mesurer. **Le ministère s'est engagé à mieux communiquer sur ce thème.**

2. La question du remboursement des prestations effectuées au bénéfice d'autres services

Par ailleurs, la mission d'audit relève le non remboursement des prestations faites avec les avions pour le compte d'autres programmes, à l'exemple des reconduites à la frontière par le Dash déjà évoquées ou des transports de personnalités. Les hélicoptères sont également concernés par cette remarque pour ce dernier usage, ainsi que pour des missions de police.

C. DES INDICATEURS À REVOIR

1. Un périmètre qui a des incidences sur les indicateurs

Selon la mission d'audit du CIAP, le périmètre retenu pour cette mission « Sécurité civile » a eu des incidences sur les choix des objectifs (trop généraux et traduisant surtout l'objet du service) et des indicateurs (souvent de gestion et par trop prudents). Les moyens aériens sont concernés par 3 objectifs et 6 indicateurs. Votre rapporteur spécial partage complètement cette analyse, et a eu l'occasion de la confirmer en interrogeant les personnels des bases de la sécurité civile.

2. Une logique qui doit plus viser la mesure de l'efficacité que les moyens

Ainsi, l'objectif visant à assurer l'appui aérien **relève plus des moyens que d'un véritable objectif**. Son indicateur sur la disponibilité des appareils résulte principalement de la maintenance, laquelle est très règlementée. Il pourrait être amélioré, sur ce plan, par un effort sur le **fonctionnement visant à réduire la maintenance de type 2** en optimisant son exercice sur les périodes présentant un moindre risque. En effet, il faut rappeler que la maintenance de type 1 est « forfaitisée » : on ne peut donc trouver des économies qu'au moment de la négociation des contrats. A l'opposé, la maintenance de type 2 correspond aux avaries constatées sur les appareils « hors forfait », et qui peuvent donc, sans toutefois jouer sur la sécurité des pilotes, être limitées.

En place du 2^{ème} indicateur visant le taux de satisfaction des demandes de concours aériens, il pourrait être privilégié **le taux des feux éteints dans la cadre du GAAR**, proche de celui du programme « Forêts » présenté dans le document de politique transversale. En effet, afin de maintenir à un niveau élevé le taux de satisfaction des demandes, il suffit, sans mesure particulière de l'opportunité, de « faire sortir » les avions à la moindre alarme.

Le directeur de la DDSC a annoncé, dans sa réponse, que les objectifs et les indicateurs du programme « intervention des services opérationnels » (ISO) seront réexaminés, pour tenir compte des différentes remarques formulées par les missions d'audit et par le CIAP.

Votre rapporteur spécial sera très attentif à ce point lors de l'examen du prochain projet de loi de finances.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 5 juillet 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une **communication** de **M. Claude Haut, rapporteur spécial**, sur la **flotte aérienne de la sécurité civile**.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé qu'il avait annoncé à la commission, lors de l'audition du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, le 22 novembre 2005, son intention de mener un contrôle, en application de l'article 57 de la LOLF, portant sur la flotte aérienne de sécurité civile et de lutte contre les incendies. Il a précisé que cette volonté avait été motivée par deux éléments :

- des incertitudes sur l'état réel de la flotte, compte tenu des pertes de l'été 2005 : 4 pilotes auxquels il a rendu un hommage tout particulier et 3 avions ; et la totalité des Canadair immobilisée en plein mois d'août pour des contrôles techniques ;

- des questions portant sur les modalités de gestion budgétaire, l'application de la LOLF et le remplacement des trois appareils accidentés durant l'été 2005.

Procédant à l'aide d'une vidéoprojection, il a indiqué que, pour mener à bien cette mission, il avait effectué plusieurs auditions, et s'était déplacé sur les bases de Nîmes et de Marignane au mois d'avril 2006. Il a précisé qu'il s'était également rendu à l'unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile de Brignoles, regroupant des militaires qui avaient la capacité de se projeter en moins de 48 heures dans n'importe quelle partie du monde, pour secourir les populations. Il a expliqué que les personnels qui vivaient sur la base, dans des conditions relativement inconfortables, lui avaient fait une démonstration de leur entraînement face au feu et de leurs méthodes de recherche des victimes de séismes. Il a relevé que la base, bien que située dans une pinède, donc un cadre supposé « idyllique », ne disposait pas d'eau potable, et il a appelé de ses vœux qu'une solution à ce problème soit rapidement trouvée.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a indiqué qu'il s'était également rendu au service de déminage de Toulon où les personnels, issus de l'armée pour la plupart, menaient une action remarquable, en intervenant sur les obus de la dernière guerre, en identifiant les colis suspects, et en sécurisant les rencontres entre chefs d'Etat. Il a rendu hommage à leur compétence, reconnue dans le monde entier, ces hommes exerçant un métier « hors norme », avec un dévouement exemplaire et une grande humilité.

S'agissant de la flotte de lutte contre les incendies, **M. Claude Haut, rapporteur spécial**, a ensuite présenté les différents aéronefs – trois types d'hélicoptères et quatre types d'avions- à la disposition de la lutte contre les feux de forêt, soulignant qu'il était préférable de s'interroger dès maintenant sur les conditions d'activité de la flotte, plutôt que de déplorer le manque de moyens dans quelques mois :

- l'EC 145, d'Eurocopter, qui constituait l'armature de la flotte d'hélicoptère de sécurité civile, composée de 30 engins dont l'action, bien que marginale dans la lutte contre les feux de forêt, était d'une grande importance dans le dispositif comme vecteur d'aide aux personnes en difficulté. Il a salué la qualité de l'engagement des pilotes, qu'il avait rencontrés lors de sa visite. Il a signalé, par ailleurs, qu'une version légèrement modifiée de cet appareil, d'un coût de 7,5 millions d'euros l'unité, venait d'être achetée par l'armée américaine et que la commande, qui représentait, au total, 3 milliards de dollars, constituait une excellente nouvelle pour EADS ;

- l'Alouette III, appareil de la sécurité civile, également utilisé pour le secours aux personnes ;

- l'Ecureuil, petit hélicoptère destiné, durant les incendies, à assurer les missions de commandement, de reconnaissance et de guidage des avions ;

- le Tracker, appareil déjà ancien, qui pouvait larguer 3 tonnes de produit retardant, et donc poser des « barrières » contre les incendies. Il a précisé que le ministère de l'intérieur avait lancé un programme de révision technique des 9 appareils qui resteront en activité, afin de les maintenir en service jusqu'en 2020. Deux appareils ayant été détruits durant la saison des feux 2005, entraînant la mort des pilotes, le ministère avait décidé de les remplacer par deux exemplaires d'un appareil qui avait provoqué quelques polémiques, le Dash ;

- le Dash, un avion polyvalent, conçu à la base pour le transport de personnes, mais qui avait été configuré par son constructeur, le canadien Bombardier, pour un usage similaire à celui des trackers, et qui permettait de larguer 10 tonnes de retardant, ce qui apportait un gain d'efficacité. Le rapporteur a expliqué que la polémique sur cet appareil était née du rejet que son introduction avait suscité chez certains pilotes, les facteurs de charge autorisés par l'autorité canadienne étant moins importants que ceux prévus à l'origine dans le marché d'acquisition. Cette modification, qui semblait tenir à une approche plus prudente de l'autorité canadienne, avait provoqué de vives inquiétudes. Compte tenu des incertitudes pesant sur cet appareil, le ministre de l'intérieur avait décidé de « mettre le Dash en observation », avant de se lancer éventuellement dans une politique d'achat plus ambitieuse. La sécurité civile disposant actuellement de deux appareils, la campagne 2006 devait permettre de les tester. Le rapporteur spécial a annoncé son intention de suivre cette expérimentation.

- Le Beechcraft, avion de liaison léger qui assurait les missions de surveillance ;

- enfin, le Canadair, le plus connu des avions de lutte contre les incendies. Il a mis en évidence qu'à la différence du Dash et du Tracker, le Canadair avait la capacité de s'attaquer au cœur du feu, ce qui faisait de son pilotage une activité à haut risque, comme en témoignaient les dramatiques accidents, le dernier datant du 1^{er} août 2005, qui malheureusement s'étaient traduits par la mort, en service, de leurs pilotes.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a alors évoqué plusieurs points concernant ces avions Canadair.

Il a souligné que la flotte disposait actuellement de 11 appareils, depuis la livraison cet été d'un aéronef. Il a déclaré que, lors de son déplacement, il avait exprimé le souhait que la sécurité civile se dote d'un 12^e Canadair, la stratégie mise en œuvre avec ces avions étant de les faire « tourner » par noria de 4. Il s'est félicité que son vœu ait été exaucé par la décision du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, de doter la sécurité civile de ce 12^e appareil pour l'été 2007, ce qui imposerait une imputation des crédits correspondants en loi de finances pour 2007.

Il a indiqué qu'il s'agissait d'un avion très onéreux à l'achat, - 24 millions d'euros-, l'industriel n'écoulant pas de « gros volumes ». Il a observé qu'à ce prix, il n'était pas illégitime de chercher des solutions de remplacement mais que toutes les pistes étudiées se révélaient, pour l'instant, peu probantes, que ce soit le projet d'EADS ou le projet russe de Beriev, et qu'en tout cas, ces aéronefs n'étaient toujours pas opérationnels.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a ensuite abordé la maintenance, l'efficacité et le coût des moyens aériens. Il a reconnu, face à la perte d'aéronefs, et compte tenu des drames humains qui étaient ainsi provoqués, qu'il était légitime de s'interroger sur l'état de maintenance de la flotte. Il a affirmé que dans le domaine de la sécurité des pilotes et des populations qu'ils avaient la charge de protéger, il ne pouvait être question de réaliser des économies sur la maintenance et la qualité du matériel, économies qui ne seraient d'ailleurs que de très court terme.

Il a ajouté que, lors de son déplacement, il s'était efforcé de mesurer, par les échanges qu'il avait pu avoir avec les personnels, de manière formelle et informelle, si ces agents, directement en charge de cette activité, avaient le sentiment que des moyens suffisants étaient mis à leur disposition.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a rappelé qu'un accident pouvait être provoqué par deux facteurs : l'erreur humaine ou les conditions climatiques. Il a relevé, que les facteurs « impondérables » étaient par nature peu contrôlables, même s'il était toujours possible d'améliorer la formation des pilotes ou d'affiner les techniques mises en œuvre à bord des aéronefs. A l'opposé, il a jugé que les accidents dus au matériel étaient « évitables », si l'on y affectait des crédits en quantité suffisante, mais qu'il convenait de faire la part entre le « prévisible » et « l'imprévisible ». Si, quels que soient les efforts, il était inévitable que cette activité comporte toujours une part de risque, il avait constaté, lors de son contrôle, que le matériel bénéficiait d'un haut niveau d'entretien.

Il a relevé que les Canadair volaient peu, puisqu'ils ne servaient que pendant la saison des feux, et avec de très fortes variations d'une année sur l'autre. Il a rappelé que l'activité entre 1999 et 2005 avait été très variable, avec une pointe en 2003. Il a précisé également que, sur une année, les heures de vol étaient concentrées autour de l'été, les autres heures de vol étant destinées à l'entraînement.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a donc estimé que cet appareil n'était pas « usuel » au sens propre du terme, ce qui pouvait entraîner des risques d'accidents.

Il a alors évoqué le coût total de la maintenance de l'ensemble des aéronefs, indiquant qu'elle représentait 30 millions d'euros par an, ce qui était beaucoup pour 26 avions. Il a observé que la maintenance des Canadair, des Trackers et des Beechcraft King 200 était assurée en totalité par deux sociétés privées, indiquant qu'il s'agissait, à titre principal, de TAT industries, sauf pour les moteurs, maintenus en condition par Standard Aero.

Il a observé que ce coût élevé était lié aux caractéristiques structurelles de la flotte de sécurité civile. Il a noté que ces avions, qui volaient peu en moyenne, étaient soumis à des conditions d'exercice particulièrement « extrêmes », et subissaient une corrosion importante, notamment lors de la phase de récupération de l'eau pour les Canadair. Il a ajouté également que le coût de la maintenance connaissait de fortes variations avec, sur les quatre dernières années, un maximum de 36,6 millions d'euros en 2003 et un minimum de 28,4 millions d'euros en 2004.

Après avoir présenté un tableau permettant d'établir une distinction entre les différents types de maintenance, **M. Claude Haut, rapporteur spécial**, a observé qu'il existait :

- une maintenance dite de « type 1 », maintenance « normale » préconisée par le constructeur, précisant que, dans ce cas, les marchés passés avaient un coût fixe, sur la base d'une prestation forfaitaire ;

- et une maintenance dite de « type 2 », qui regroupait la maintenance « hors forfait », résultant des avaries et dégradations de matériels, ne pouvant être planifiée à l'avance.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a alors noté que le coût d'entretien des Canadair était particulièrement élevé par rapport aux autres avions, puisqu'il représentait les deux tiers du budget, précisant que les 3,7 millions d'euros pour les Trackers en « type 2 » en 2005 résultaient de la mise en place du plan « 2020 » qui visait à les maintenir en activité.

Il a fait valoir que la mission d'audit et de modernisation, menée conjointement par l'inspection générale de l'administration et le contrôle général des armées, s'était livrée à un exercice utile en calculant le coût d'une heure de vol en fonction des différentes dépenses. Il a présenté le tableau retraçant ces résultats. Il a constaté que l'essentiel du coût venait de la maintenance qui représentait à elle seule 66 % du budget de la base avions de sécurité civile

(BASC), soit environ 30 millions d'euros par an, et que, par ailleurs, l'heure de vol en Canadair était extrêmement onéreuse : 15.800 euros en moyenne. Il a alors précisé que, selon les informations transmises par la direction générale de l'aviation civile, l'heure de vol « tout compris » d'un A 320 revenait, avec toutes les réserves méthodologiques d'usage, à un peu moins de 5.000 euros, pour une taille très nettement supérieure.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a alors proposé d'examiner deux hypothèses de travail, afin de savoir si l'on pouvait diminuer les coûts de maintenance.

Il a expliqué que la première consistait à limiter les dépenses de maintenance, notamment en réexaminant les marges de sécurité autorisées par le constructeur. Il a estimé qu'une telle solution n'était pas envisageable, compte tenu des risques humains et des drames qu'un accident occasionnait. Il a rappelé que, lors de son déplacement, il avait eu l'opportunité de discuter avec les intervenants de la maintenance, et qu'à aucun moment il n'avait eu le sentiment que des « petites économies » étaient faites sur ce chapitre, ce qui était éminemment rassurant. Il a précisé que, bien au contraire, il avait eu le sentiment d'un engagement de tous les personnels et d'une implication de l'ensemble des acteurs.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a reconnu que cette impression positive ne devait cependant pas empêcher de réfléchir à la structure des coûts, et notamment aux conditions des contrats de maintenance. Sur cette question, deux propositions de la mission d'audit méritaient d'être étudiées :

- l'amélioration des contrats au moment de la passation des marchés, notamment en augmentant leur durée de 4 ans à 10 ans et en réalisant une publicité plus large afin d'attirer plus de prestataires ;

- l'intervention sur la disponibilité imposée à la flotte durant les saisons feux et hors feux. Il a indiqué qu'actuellement, les contrats imposaient une disponibilité de 80 % le matin et de 95 % l'après-midi durant la saison des feux, et de respectivement 40 % et 60 % hors de cette saison. Il a souligné que la mission jugeait que ces niveaux étaient trop élevés par rapport à la réalité de l'utilisation de la flotte pendant la saison des feux (7 jours d'utilisation du potentiel de 95 % en 3 ans), mais également hors saison.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a alors jugé que ces deux propositions pourraient être approfondies et éventuellement mises en œuvre, en 2008, lors de la négociation des prochains contrats.

Présentant la seconde hypothèse qui visait à dimensionner différemment la flotte, il a relevé que l'exercice s'avérait particulièrement délicat. Il a ajouté que deux impératifs, en partie contradictoires, devaient être pris en compte :

- d'une part, ne pas disposer d'une flotte « trop large », ce qui présenterait un coût disproportionné d'entretien par rapport aux besoins réels du territoire ;

- d'autre part, être en mesure de faire face aux années particulièrement risquées, comme 2003, ce qui nécessitait la disponibilité d'un grand nombre d'appareils.

Il a déclaré que cette réflexion était au centre du rapport de la mission d'audit et de modernisation, qui proposait de réduire la dimension de la flotte en prenant comme base de référence d'une « année moyenne », et de faire appel à des intervenants extérieurs pour les années exceptionnelles.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, s'est montré circonspect sur cette démarche, pour trois séries de raison :

- le coût des solutions de remplacement serait élevé. En effet, compte tenu des délais, la location d'appareils supplémentaires dans des délais très contraints pouvait s'avérer onéreuse, et ce d'autant plus que les années difficiles l'étaient en général pour l'Europe entière ;

- la place des appareils loués dans le dispositif, selon le ministère de l'intérieur, serait délicate à mettre en oeuvre par la sécurité civile. Il n'était pas certain que des avions sur lesquels les pilotes seraient moins expérimentés seraient tout aussi efficaces et que le commandement central aurait la faculté de les utiliser à bon escient ;

- enfin, un impératif national : la sécurité des populations doit être assurée dans les meilleures conditions. Ainsi, il fallait se féliciter que la flotte ait été dimensionnée de manière large lors de la campagne 2003, cette situation pouvant vraisemblablement se reproduire.

Il a estimé qu'en conséquence on ne pouvait espérer réaliser de « grosses économies », à court terme du moins, mais qu'il fallait plutôt chercher à améliorer de manière progressive la gestion de la flotte.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a rappelé que sur cette optimisation de la gestion, l'idée de mettre en place des financements « innovants » avait été avancée au Sénat le 6 décembre 2005 par M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, lors de l'examen des crédits de la mission « Sécurité civile ». Celui-ci avait ainsi annoncé que le ministère étudiait le financement d'un Canadair par un crédit-bail, assorti d'une assurance. Un appel d'offres portant à la fois sur le financement et l'assurance de l'appareil avait donc été lancé et la procédure de marché avait été poursuivie jusqu'à son terme, mais elle n'avait toutefois pas été fructueuse, en raison principalement de l'appréciation réservée portée sur le risque par les opérateurs sur le marché des assurances aéronautiques. Il a constaté que l'opération avait donc, en définitive, été financée comme une acquisition budgétaire classique.

Il a indiqué que le ministère lui avait fait part de son souhait de réaliser d'autres tentatives pour diversifier les modes de financements, en tirant les leçons de cette expérience. Il a souligné, pour le futur, tout l'intérêt qu'il y aurait à chercher à optimiser les structures de financement de la flotte de sécurité civile.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a alors complété son exposé par quelques commentaires sur la mise en place de la LOLF. Il a rappelé que la commission des finances avait proposé la création d'une mission interministérielle « Ecologie et maîtrise des risques », qui aurait permis une meilleure articulation entre prévention des risques et gestion des crises. Il a noté que cette approche n'avait pas été retenue dans l'architecture définitive de la LOLF. Le gouvernement avait préféré regrouper dans la mission « Sécurité civile » les moyens du ministère de l'intérieur, et constituer un document de politique transversale (DPT) extrêmement large.

Il a précisé que cette architecture posait plusieurs types de problèmes. Tout d'abord, elle n'associait pas la logique de gestion et la logique de prévention des risques. Ensuite, la faible taille des deux programmes de la mission était pénalisante. Les possibilités d'amendement se trouvaient donc réduites de facto, de même que les redéploiements en cours d'exercice. Il s'est enfin étonné, lors de son contrôle sur place, de constater que le nouveau « bleu budgétaire » et donc le projet annuel de performances (PAP) n'avaient pas été transmis aux personnes les plus concernées par les indicateurs, à savoir les chefs de base. Ces derniers n'avaient été ni consultés ni informés sur les objectifs qu'ils devaient remplir et les indicateurs qu'ils devaient mesurer. Il a toutefois apprécié que le ministère se soit engagé à mieux communiquer sur ce thème.

En conclusion, **M. Claude Haut, rapporteur spécial**, a souhaité revenir sur deux points :

- en premier lieu, il a confirmé qu'il avait été rassuré sur l'état de la flotte et la qualité de la maintenance de même que, en règle générale, par l'implication des personnels, tout en reconnaissant que la meilleure technologie ne permettrait jamais d'atteindre le « risque zéro » dans une telle activité ;

- en second lieu, concernant les sources d'économie possible, il a constaté que la sécurité avait un coût qu'il ne pouvait pas juger disproportionné. Il a estimé que des marges de progression étaient cependant possibles, notamment sur la négociation des contrats de maintenance, la recherche de nouveaux moyens de financement des aéronefs, ou bien encore l'optimisation des plans de vol annuels.

Un débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a souligné l'intérêt de cette communication à l'orée de la saison des feux. Il a pris acte du message d'apaisement adressé par le rapporteur quant aux inquiétudes portant sur l'état de la flotte, à la suite des dramatiques accidents récents, et de l'appel à une gestion encore plus rigoureuse des crédits de maintenance en y associant les différents acteurs. Il a toutefois relativisé la portée des indicateurs, soulignant que l'amélioration du ratio du coût des moyens rapporté à la quantification des interventions pouvait, surtout, signifier une recrudescence des incendies.

M. Philippe Marini, rapporteur général, faisant état de contacts avec l'avionneur du Canadair, la société Bombardier, a souligné qu'un achat unitaire, dans un marché aussi étroit, était plus coûteux qu'une commande groupée, d'autant que la variabilité des commandes avait aussi, pour conséquences, des interruptions des chaînes de montage. Il s'est référé aux importants renouvellements des flottes de bombardiers d'eau de nos voisins européens (notamment la Grèce et l'Espagne), tout en préconisant une comparaison sur l'ensemble de l'Europe méditerranéenne. Constatant, d'une part, que l'âge moyen de la flotte était élevé et que, d'autre part, sa durée de vie était limitée, il a préconisé une organisation de son renouvellement permettant une commande groupée.

M. Auguste Cazalet s'est inquiété de la répétition de dramatiques accidents d'hélicoptères, tant militaires que de la sécurité civile, dans les Pyrénées. Il a fait état de causes liées à des erreurs humaines mais également aux conditions extérieures, notamment la présence de câbles de haute tension. Il a demandé si des mesures de balisage de ces lignes avaient été prises. Rappelant que deux accidents successifs étaient survenus dans la même vallée, il a suggéré d'éviter l'entraînement des pilotes dans les zones trop dangereuses de cette région.

M. Paul Girod a fait remarquer que les pilotes de Canadair restaient les derniers à piloter un aéronef manuellement et que les accidents dus aux erreurs humaines étaient principalement liés à la fatigue. Il a exposé l'intérêt pour notre pays d'organiser une flotte commune aux pays méditerranéens.

Tout en précisant que la Grèce et l'Espagne engageaient leur action dans le cadres des armées, **M. Claude Haut, rapporteur spécial**, a estimé qu'il était difficile pour la France de rentrer dans un marché groupé avant qu'il soit nécessaire de renouveler une part significative de la flotte aérienne, ce qui n'était pas envisagé avant 2020. Il s'est cependant montré favorable à toute démarche commune permettant de réduire les coûts d'acquisition, à la condition qu'elle soit compatible avec nos propres échéances de renouvellement de la flotte. Commentant ensuite les accidents, il a précisé que, pour une intervention efficace, les pilotes pouvaient être amenés à prendre des risques inhabituels et que les sites d'entraînement, pour avoir un sens, devaient se rapprocher de la réalité des interventions. Il a considéré que, dans ces situations, l'erreur humaine était toujours possible, ainsi qu'il ressortait des enquêtes sur certains des accidents récents. Informant la commission des premiers résultats de l'enquête concernant l'accident du Canadair survenu le 1^{er} août 2005 en Corse, il a précisé que la seule raison actuellement évoquée était celle d'un fort courant ascendant résultant d'une phase d'embrassement de l'incendie, ce courant ayant entraîné la perte de l'aéronef.

Quant à la mutualisation des moyens européens, le rapporteur spécial a fait remarquer que si les appuis avaient pu être apportés par la France à l'Espagne et au Portugal, les feux dans la zone méditerranéenne se produisaient souvent à la même période. Enfin, il a précisé que la base avions de la sécurité civile (BASC) disposait de 90 pilotes pour l'exercice de sa mission.

M. Paul Girod a nuancé cette remarque en observant que les « pics » de feux de forêts ne se produisaient pas systématiquement en même temps. Il a suggéré, à titre expérimental, de mettre à la disposition d'une action commune une noria d'appareils (4 avions).

La commission a ensuite décidé, à l'unanimité, d'**autoriser la publication de la communication de M. Claude Haut, rapporteur spécial, sous la forme d'un rapport d'information.**

ANNEXE I

PROGRAMME DU DÉPLACEMENT EFFECTUÉ LES 25, 26 ET 27 AVRIL 2006

Mardi 25 avril

- **14 h 30** : Arrivée au groupement hélicoptères de la sécurité civile de Nîmes (GHSC) de M. Claude Haut, rapporteur spécial de la mission « Sécurité civile »

Accueil par M. Bertrand Gausserès, chef du GHSC

Présentation du GHSC (activité opérationnelle, personnels, maintenance)

Présentation statique des hélicoptères Alouette III et Ecureuil

Vol sur EC 145

Visite du centre de maintenance et du centre d'instruction (présentations dynamiques et courtes)

- **17 h 30** : Fin de la visite.

Mercredi 26 avril

- **9 h 00** : Hélicoptère en place au GH de Nîmes pour décollage vers la **base d'avions de la sécurité civile de Marignane (BASC)**.

- **9 h 30** : Posé à la BASC. Accueil par M. Michel Razaire, chef de la BASC.

Présentation de la BASC (activité opérationnelle, personnels, maintenance).

Présentation statique des avions bombardiers d'eau Dash 8, Canadair CL-415, Tracker et de l'avion de liaison et coordination sur feux Beech King 200.

- **11 h 45** : Fin de la visite. Départ en voiture vers Brignoles

Mercredi 26 avril (suite)

- 13 h 30 : Arrivée à l'Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile N°7 de Brignoles (UIISC 7)

Accueil par le colonel Bruno Guion de Méritens, chef de corps.

Déjeuner ;

Présentation de l'unité.

Démonstrations feux de forêt, sauvetage-déblaiement, risques technologiques.

Jeudi 27 avril

- 9 h 30 : Arrivée au centre de déminage de Toulon.

Accueil et présentation du service du déminage par M. Jacques Garau, chef du service du déminage.

Présentation de 2 missions significatives menées par le service (chantier dépollution pyrotechnique dans le Var et relevage de l'épave du Canadair P 41, accidenté dans le Lac de Sainte-Croix).

Présentation du centre de déminage par le chef de centre

Démonstration d'une intervention sur colis suspect en ambiance NRBC

Présentation du véhicule d'intervention NRBC et des équipements spécifiques du service.

- 12 h 00 : Fin du déplacement.

ANNEXE II

LISTE DES SIGLES

BASC : base d'avions de la sécurité civile
BEAD : bureau enquêtes accidents défense
CCASC : centre de coordination avancé de sécurité civile en Corse
CIAP : comité interministériel d'audit des programmes
CMS : coordination des moyens de secours
CODIS : centre opérationnel département d'incendie et de secours
COGIC : centre opérationnel de gestion interministérielle des crises
COZ : centre opérationnel de zone
DDSC : direction de la défense et de la sécurité civile
DOS : directeur des opérations de secours
DPT : document de politique transversale
EMZ : état-major de zone
ESOL : établissement de soutien opérationnel et logistique
FORMISC : formations militaires d'intervention de la sécurité civile
GAAR : guets aériens armés
GH : groupements d'hélicoptères
GHSC : groupement des hélicoptères de la sécurité civile
GMA : groupement des moyens aériens
ISO : intervention des services opérationnels
JPE : justification au premier euro
LOLF : loi organique relative aux lois de finances
SDIS : service départemental d'incendie et de secours
UIISC : unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile