



Le 26 juillet 2022

**Le Premier président**

à

**Monsieur Gérald Darmanin**  
Ministre de l'intérieur et des outre-mer

Destinataire en copie :

**Monsieur François Braun**  
Ministre de la santé et de la prévention

Réf. : S2022-1353

**Objet** : La flotte aérienne de la sécurité civile

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion de la flotte aérienne de la direction générale de la sécurité civile.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

La direction générale de la sécurité civile et de gestion des crises (DGSCGC) peut s'appuyer sur une culture opérationnelle solide qui privilégie la réalisation des missions, souvent dans un contexte d'urgence. Pour autant, les imprécisions de la vision stratégique qui doit guider son action pourraient réduire sa capacité à affronter les défis majeurs que constituent l'aggravation du risque de feux de forêts et le renouvellement de la flotte d'aéronefs. Au sein de la direction générale, le groupement des moyens aériens et sa flotte souffrent en outre d'une gestion lacunaire, qui n'est pas uniquement imputable à la direction générale mais justifie de revoir en profondeur son organisation et la politique de ressources humaines.

## **1. UNE FLOTTE SANS CADRE STRATÉGIQUE, QUI DOIT SE RECENTRER SUR SES MISSIONS PRINCIPALES**

### **1.1. Un défaut de cadre stratégique et de vision pluriannuelle**

Le renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile au cours des dix prochaines années représente un enjeu décisif. Le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur confirme le principe d'un programme de renouvellement alors que le Livre Blanc de la sécurité intérieure de novembre 2020<sup>1</sup> n'accordait à cette question qu'une place marginale.

Pour autant, ce programme ne s'appuie sur aucun document stratégique. La DGSCGC est en effet dépourvue de document d'orientation formalisé relatif à l'évolution de ses missions ou à la programmation pluriannuelle de ses investissements. Les quelques travaux préparatoires qui ont été réalisés en ce sens n'ont jamais été validés.

Pour donner tout son sens à la future loi d'orientation et de programmation, il est indispensable, comme la Cour l'avait déjà recommandé en 2019, que la DGSCGC se dote d'un contrat opérationnel pour les moyens aériens de la sécurité civile, afin de décliner sur cette base des plans d'investissements triennaux ou quinquennaux dans les domaines de l'équipement, des ressources humaines et de l'infrastructure. Le document existant à ce jour au sein de la direction et portant ce titre est très éloigné des standards en vigueur, par exemple, au sein du ministère des armées.

### **1.2. La lutte contre les feux de forêts, une mission confrontée à une expansion du risque mais compromise par l'accroissement de missions parallèles**

La lutte contre les feux de forêts est une mission essentielle, de surcroît emblématique des enjeux d'adaptation au réchauffement climatique. La sécurité civile est en effet confrontée à une expansion du risque de feux, à la fois dans l'espace et dans le temps. La progression des épisodes de sécheresse étend la saison des feux d'espaces naturels et diffuse les alertes vers le nord, au-delà des zones habituelles de la forêt méditerranéenne et de la forêt landaise.

La DGSCGC est ainsi amenée, en lien avec les services départementaux d'incendie et de secours, à déployer de plus en plus largement ses moyens aériens et de nouvelles capacités d'avitaillement (pélicandromes). Elle juge toujours pertinente la doctrine française d'emploi, qui repose sur une stratégie de guet aérien armé et d'attaque massive des feux naissants.

Pourtant, sans jamais procéder à une analyse préalable et précise des besoins, la DGSCGC a tenté de développer des missions secondaires qui ont conduit à des investissements coûteux, notamment en acquérant des avions multirôles, des boules optroniques (pour un montant de 4,7 M€), ou des kits d'évacuation sanitaire, ainsi qu'en recrutant des personnels affectés aux fonctions correspondantes. Les perspectives de diversification des missions ne se sont pas concrétisées ; les matériels sont restés inutilisés et les équipes démobilisées.

Ces choix ont eu un impact lors de la crise sanitaire : la flotte d'avions multirôles Dash 8 est demeurée inactive alors que le groupement hélicoptères mettait en place en urgence un protocole sanitaire d'adaptation et assurait des missions de transport de malades, de personnels soignants ou de matériels.

Ces missions secondaires ne perturbent directement pas l'activité de lutte contre les feux de forêts, qui demeure prioritaire ; mais elles ont absorbé inutilement des moyens financiers et humains qui auraient pu être apportés aux missions prioritaires.

---

<sup>1</sup> [Livre blanc de la sécurité intérieure / Ministère de l'Intérieur \(interieur.gouv.fr\)](https://interieur.gouv.fr)

### **1.3. Une confusion des rôles des diverses flottes d'hélicoptères de service public qui pénalise la sécurité civile**

L'activité de la flotte d'hélicoptères de la sécurité civile en matière de secours à la personne est fragilisée par une répartition déséquilibrée des missions avec les hélicoptères des structures mobiles d'urgence et de réanimation (HéliSMUR).

Près de 70 % des heures de vol de la flotte de la DGSCGC sont consacrées à des missions d'aide médicale d'urgence. Les transports inter-hospitaliers, en particulier, la mobilisent trop fortement (18 % des heures de vol en 2020) alors qu'ils devraient normalement relever des HéliSMUR. L'instruction qui est censée réguler ces missions est lacunaire et largement inappliquée. Dans ce domaine, la coordination entre le ministère de la santé et le ministère de l'intérieur est notoirement insuffisante.

Les missions de la flotte hélicoptère de la DGSCGC devraient être recentrées sur celles mobilisant l'expertise de ses agents (vol aux instruments, treuillage, intervention par météorologie dégradée), en priorité sur le secours à personne en milieu périlleux, ainsi que sur la lutte contre les feux d'espaces naturels.

Par ailleurs, le réseau des bases et détachements opérationnels est mis en difficulté par l'attrition du parc d'hélicoptères liée aux accidents et au vieillissement des machines, qui allonge les périodes de maintenance. Cette situation a été aggravée par les défaillances du nouveau marché de ravitaillement en pièces mis en place début 2021.

Enfin, la carte des implantations doit être repensée : des secteurs d'intervention se chevauchent, alors que des zones comme le Nord de la France ne sont plus couvertes, et les recouvrements sont fréquents avec les aires d'intervention des autres hélicoptères de service public (gendarmerie nationale, douanes et HéliSMUR). Une réflexion d'ensemble, n'excluant pas de remettre en cause certaines implantations créées au fil de l'histoire, suppose une définition interministérielle des critères d'implantation. Elle devrait s'appuyer sur une revue et une coordination des missions ainsi que sur l'harmonisation des temps d'alerte et d'intervention.

## **2. UNE GESTION TROP FRAGILE DES MOYENS AÉRIENS**

### **2.1. Une organisation à stabiliser et clarifier**

Il apparaît nécessaire que la DGSCGC conforte son groupement des moyens aériens (GMA) en mettant en place l'organisation solide et stable qui lui a jusqu'à présent fait défaut. Les défaillances au sein de la culture managériale du GMA sont d'ailleurs régulièrement signalées par les organismes de surveillance et d'enquête comme une source de fragilité en matière de sécurité aérienne.

La rotation excessive constatée sur les postes d'encadrement, qui résulte du mode de gestion des cadres supérieurs du ministère de l'intérieur, est inadaptée à la gestion de moyens aériens. La nécessité de stabiliser et de transmettre l'expertise spécifique au secteur aéronautique est incompatible avec des durées d'occupation de postes inférieures à cinq ans.

L'organisation actuelle du GMA est fragile. Elle ne favorise ni la dimension stratégique, ni la dimension opérationnelle. Il n'existe pas de réel état-major en mesure de définir et de mettre en œuvre des orientations stratégiques. Parallèlement, la ligne hiérarchique du GMA demeure instable et confuse.

Le règlement intérieur de la base de Nîmes-Garons et l'organigramme actuel sont en contradiction avec les instructions ministérielles qui prévoyaient l'installation d'un chef de la base de la sécurité civile (BSC) ayant autorité sur les groupements hélicoptère et aérien de la sécurité civile (GHSC et GASC) ainsi que sur les services mutualisés. Ces attributions sont désormais assurées directement par la cheffe du GMA. La répartition qui en résulte de son temps de travail entre Paris et Nîmes complique l'exercice de son autorité au quotidien sur le fonctionnement de la BSC et la conduite des chantiers stratégiques.

La démission, au bout d'un an et demi, du chef du GASC doit inciter la DGSCGC à une profonde remise en cause de son fonctionnement.

## 2.2. Une gestion des flottes aux perspectives insuffisantes

L'examen de la gestion du parc d'aéronefs, de la gestion des équipages et de la maintenance montre qu'une meilleure anticipation est nécessaire.

Au cours des dernières années, la flotte de la DGSCGC a été marquée par le retrait anticipé en 2020, suite à de graves incidents, des sept avions bombardiers d'eau Tracker, ainsi que par l'acquisition en 2018 de six nouveaux avions Dash, dont la livraison doit s'étaler jusqu'en 2023. De leur côté, les flottes d'hélicoptères et de Canadair ont vieilli, leur maintenance est plus coûteuse et plusieurs appareils ont été détruits lors d'accidents aériens. La DGSCGC est confrontée au besoin de renouvellement de ces deux flottes à un horizon de 10 à 15 ans, renouvellement évalué à plus de 1,3 Md€.

La DGSCGC saisit des opportunités ponctuelles pour tenter de compenser l'attrition de ses flottes. Elle a eu recours au plan de relance pour acheter quatre H 145. Le programme européen RescEU<sup>2</sup> a été mobilisé pour l'acquisition de deux Canadair. Ces initiatives, louables, ne peuvent faire oublier l'absence d'une stratégie de renouvellement de la flotte à moyen et long terme, qui permettrait d'anticiper l'éventuelle défaillance d'un industriel aéronautique, de mesurer de façon objective l'intérêt de nouveaux types d'aéronefs (hélicoptères lourds, avions bombardiers d'eau plus légers) et d'envisager, face à l'expansion du risque de feux d'espaces naturels, de nouvelles complémentarités avec la flotte d'hélicoptères. Le renouvellement annoncé de la flotte d'hélicoptères devrait s'inscrire dans cette réflexion.

Parallèlement, la prévision des départs et des recrutements du personnel navigant pourrait être améliorée. Au sein du GASC, la brusque interruption des recrutements certaines années a rompu le *continuum* nécessaire à la formation des nouveaux pilotes et à la transmission des compétences. La pratique extensive des repos compensateurs au sein du GHSC et du GASC conduisait, avant 2018, à ce que des postes de pilotes et de mécaniciens opérateurs de bord soient inoccupés plusieurs années sans être rendus libres pour un nouveau recrutement.

Enfin, en matière de maintien en condition opérationnelle (MCO), le choix de regrouper différents marchés n'a pas produit de gains financiers et est à l'origine de dysfonctionnements.

S'agissant des avions, pour lesquels le MCO est intégralement externalisé, la rupture anticipée du marché précédent en 2013 afin de regrouper la maintenance de l'ensemble des flottes d'avions aux mains d'un seul prestataire a conduit au versement d'un dédit aux titulaires de 6,3 M€, sans que le nouveau marché ne génère d'économies. Le nouveau cadre contractuel n'a, en outre, pas évité à la DGSCGC des tensions fréquentes avec le prestataire au sujet de la qualité de service.

---

<sup>2</sup> [Mécanisme de protection civile de l'Union \(rescEU\) | Commission européenne \(europa.eu\)](#)

S'agissant des hélicoptères, le groupement s'appuie sur un atelier de maintenance qui a su régulièrement se moderniser. Pour autant, cet atelier demeure dépendant des fournisseurs de pièces détachées et de prestataires auprès desquels il externalise une part-minoritaire- de son activité. Le renouvellement du marché en janvier 2021 a été l'occasion de retenir un choix de « verticalisation », c'est-à-dire de regroupement de prestations sous la responsabilité d'un industriel unique. Les dysfonctionnements de ce nouveau marché, nettement plus importants que ceux des marchés multiples auxquels il se substitue, sont à l'origine d'une dégradation des prestations qui affecte la disponibilité des hélicoptères. Ces dysfonctionnements entraînent la fermeture temporaire de bases ou de détachements, en dépit du renfort d'hélicoptères loués par l'industriel ou par la DGSCGC en remplacement de ceux qui se trouvent immobilisés.

### 2.3. Une gestion des ressources humaines à redresser

Les dysfonctionnements réguliers de la gestion des ressources humaines, en particulier en matière de respect du temps de travail et de rémunération, dégradent la qualité des relations managériales au sein du GMA.

En matière de temps de travail, deux protocoles d'accord signés en 2016 et 2017 avaient pour objet de corriger l'écart, constaté par la Cour, de près de 20 % avec la durée légale. En 2020, cependant, la durée annuelle du temps de travail (1607 heures) a été peu respectée par les pilotes du GASC (1365 heures en moyenne). Il en a été de même s'agissant de la limitation des heures supplémentaires pour les ouvriers d'État affectés au GASC.

Par ailleurs, le stock de repos compensateurs, qui avait pour effet de geler des postes au risque de compromettre le fonctionnement du GMA, a fait l'objet de rachats de la part du ministère. Cette procédure de rachat a été menée dans des conditions irrégulières.

En outre, des anomalies majeures sont apparues, à compter de 2016, dans le versement des rémunérations. La part des rattrapages de paye s'est considérablement accrue jusqu'à représenter 8 % de la masse salariale du GMA en 2018, contre 2 % à l'échelle du ministère. Ces dysfonctionnements ont touché principalement les fonctionnaires et le personnel navigant.

Le système de rémunération des agents du GMA, qui s'appuie sur une part de primes et d'indemnités nettement plus importante que pour les autres agents du ministère, est particulièrement complexe. L'éclatement de la fonction ressources humaines a sans doute favorisé ces dysfonctionnements. Alors que la complexité des statuts nécessite une parfaite connaissance des situations individuelles, le rôle du service administratif et de soutien (SAS) au sein du GMA et du bureau des ressources humaines et des finances (BRHF) de la DGSCGC se limitent à la collecte et à la transmission des informations à la direction des ressources humaines du ministère. Les échelons de proximité – le SAS et, dans une moindre mesure, le BRHF - ne disposent d'aucune information sur les salaires et la gestion administrative du dossier des agents, ce qui les prive de la possibilité de leur répondre et d'identifier des erreurs. Notamment, ce service n'a pas accès au SIRH Dialogue 2 utilisé par le ministère de l'intérieur.

Une réorganisation de la fonction ressources humaines, impliquant le SAS dans la gestion administrative des agents contractuels, s'avère donc indispensable.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1 :** (DGSCGC - Réitérée) établir un contrat opérationnel pour chaque moyen national de la sécurité civile afin d'en déduire des plans d'investissement triennaux ou quinquennaux dans les domaines de l'équipement, des ressources humaines et de l'infrastructure ;

**Recommandation n° 2 :** (DGSCGC) définir une programmation pluriannuelle de renouvellement des flottes aériennes ;

**Recommandation n° 3 :** (SGMIN) engager une discussion interministérielle sur les missions et les implantations des hélicoptères de service public selon des critères objectifs, tout en repositionnant la sécurité civile sur son cœur de métier (secours à la personne en milieux périlleux, feux, catastrophes naturelles ...)

**Recommandation n° 4 :** (DGSCGC) rendre le règlement intérieur de la base de Nîmes-Garons conforme aux instructions ministérielles ;

**Recommandation n° 5 :** (DGSCGC et SGMIN) mettre en place une véritable gestion des ressources humaines du Groupement des moyens aériens et remédier aux dysfonctionnements constatés (processus de paie, résorption des stocks de repos compensateurs).

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>3</sup>.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

**Pierre Moscovici**

---

<sup>3</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).