

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

2016

REVUES DE DÉPENSES

Les hélicoptères de service public



Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques**, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics**. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant**. Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.



Inspection générale
des affaires sociales

N° 2016-022R

Inspection générale
de l'administration

N° 16050-16018-02

Contrôle général
économique et financier

N° 16.01.07

Contrôle général
des armées

N° 16-108

Les hélicoptères de service public Revue de dépenses

RAPPORT

Établi par

Joël FILY

Inspecteur général
de l'administration

Marie-Ange du MESNIL du BUISSON

Inspectrice générale
des affaires sociales

Jean-Yves LAFFONT

Conseiller général des
établissements de santé

Jean-Pierre GUERIN

Contrôleur général
économique et financier

Philippe MONDOULET

Contrôleur général
des armées

Thierry MARJOLET

Contrôleur des armées

SYNTHESE

153 hélicoptères dédiés à des missions de service public non militaires, pour un coût de plus de 200 millions d'euros

Fin 2015, la France dispose de 153 hélicoptères dédiés à des missions de service public non militaires dont 136 en métropole. Ils sont répartis en cinq flottes et sont soit propriété de l'Etat (Gendarmerie, Sécurité Civile, Douanes, Marine), soit loués par les établissements de santé (HéliSMUR). Après un fort accroissement dans le courant des années 2000, leur nombre s'est stabilisé au cours des dernières années, à l'exception des HéliSMUR passés de 41 en 2013 à 45 fin 2015. En 2015, ils ont réalisé environ 53 000 heures d'intervention, dont 42 % par les HéliSMUR, 27 % par la Gendarmerie nationale et 25 % par la Sécurité civile. Le nombre moyen d'heures d'intervention par hélicoptère est estimé à environ 508 pour la Sécurité civile, 490 pour les HéliSMUR, 450 pour les Douanes, 342 pour la Gendarmerie nationale et 110 pour la Marine (dont les hélicoptères de service public réalisent aussi des missions militaires).

Ces flottes relèvent de deux cadres juridiques distincts : les hélicoptères des hôpitaux obéissent aux règles de l'aviation civile, alors que ceux de l'Etat bénéficient d'un régime spécifique et relèvent de la direction de la sécurité aéronautique d'Etat (DSAE). Si le personnel de maintenance, les pilotes et les assistants de vol des HéliSMUR sont employés par des entreprises privées, environ 800 agents publics sont employés pour les hélicoptères de l'Etat.

Le coût total des hélicoptères de service public est estimé par la mission à plus de 200 M€ en 2015, répartis entre l'assurance maladie (66 M€) et l'Etat. Toutefois en 2016, le coût des HéliSMUR est renchéri de plus de 10 %, essentiellement du fait de la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016 de la réglementation européenne rendant obligatoire la présence d'un assistant de vol (+9 M€ environ). Pour les hélicoptères de la Sécurité civile, une opération de modernisation de l'avionique est programmée, pour un coût de 23,5 M€ entre 2017 et 2023.

Un niveau d'activité dont la pertinence est difficile à évaluer

Les hélicoptères de service public concourent à trois grandes catégories de missions : sécurité publique, secours aux personnes et aux biens, aide médicale urgente.

Les missions de secours à personne et d'aide médicale urgente sont réalisées essentiellement par les HéliSMUR et les hélicoptères de la Sécurité civile, et dans une moindre mesure par ceux de la Gendarmerie (principalement en montagne), de la Marine et marginalement des Douanes. Environ 45 000 missions de ce type ont été réalisées en 2015 par les trois principales flottes. 60 % sont des interventions dites primaires, réalisées pour moitié par la Sécurité civile, pour un tiers par les HéliSMUR et pour le reste par la Gendarmerie. 40 % sont des interventions dites secondaires. Ces interventions secondaires, c'est-à-dire les transferts interhospitaliers, sont l'activité principale des HéliSMUR et représentent près de 20 % des interventions de secours des hélicoptères de la Sécurité civile.

Le nombre de missions de secours a augmenté de 2011 à 2015, de 8 % pour les hélicoptères de la Sécurité civile, et de 11 % pour ceux de la Gendarmerie. Le niveau d'activité des hélicoptères d'Etat étant globalement stable, cette croissance de l'activité de secours s'est effectuée par redéploiement. Quant à l'activité des HéliSMUR, elle représente environ 3 % de l'ensemble des sorties des SMUR et un peu moins de 10 % des dépenses et est également en croissance (+ 11 % environ depuis 2013).

Chacune des flottes a ses spécificités : pour les hélicoptères de l'Etat, le cœur de métier est d'extraire des personnes de situations périlleuses. Pour les HéliSMUR, plus limités dans leurs conditions d'emploi mais basés sur un établissement de santé, et médicalisés par des équipes hospitalières, c'est le transport rapide vers un service spécialisé de personnes en situation d'urgence vitale. Toutefois, sur chaque territoire, le profil d'activité des appareils dépend des implantations et capacités spécifiques des autres appareils susceptibles d'intervenir et des pratiques de régulation/coordination.

Il existe des facteurs évidents d'augmentation des besoins : le développement des pratiques sportives et de loisirs influe sur les besoins de secours en montagne et en bord de mer ; en matière d'aide médicale urgente, la concentration des plateaux techniques génère des besoins croissants de transports et les accidents cardiologiques et neuro-vasculaires relèvent désormais de traitements dont l'efficacité dépend de la rapidité d'interventions spécialisées.

Néanmoins, dans la mesure où la plupart des implantations des hélicoptères sont historiques ou ont résulté, pour les HéliSMUR, d'initiatives locales non coordonnées, la pertinence de l'activité est très difficile à évaluer. Inévitablement, l'offre crée une partie de la demande mais seules des évaluations médicales, portant sur un échantillon représentatif des interventions, peuvent permettre de porter un jugement sur la pertinence de l'activité de tel ou tel hélicoptère.

La mission sécurité publique relève principalement des hélicoptères de la Gendarmerie nationale, mais également des Douanes et des forces armées. Pour la Sécurité civile qui y participe aussi à titre subsidiaire, elle ne représente que 2 % du temps technique de vol. En matière de sécurité publique, la valeur ajoutée des hélicoptères est également difficile à objectiver. Ils réalisent des interventions de surveillance, de sécurisation, de transport, de recherche, d'enquête, comportant fréquemment la transmission de photos ou vidéos. Sur le littoral, ils participent à la fonction garde-côtes (pollution marine, police en mer, soutien logistique...).

Le nombre de missions de sécurité publique réalisées par les hélicoptères de la Gendarmerie a globalement stagné durant les dernières années, l'augmentation du nombre de missions de police judiciaire ayant été compensée par la réduction des missions de sécurité routière et de police administrative. Quant à l'activité des hélicoptères des Douanes, elle est en diminution depuis deux ans (-10 %). Toutefois, selon le commandement des forces aériennes de la Gendarmerie, environ 23 000 heures de vol par an seraient nécessaires, alors que les contraintes budgétaires conduisent à contingerer le potentiel de la Gendarmerie à 18 900 heures de vol. Dans le cadre du schéma national d'intervention anti-terroriste annoncé par le ministre de l'intérieur, les hélicoptères pourraient être un moyen de répondre au besoin de transport rapide des unités d'intervention. Néanmoins, seuls les EC 145, dont ne sont dotées que les bases de Villacoublay et des zones montagneuses, ont une capacité d'emport suffisante.

Une coordination interministérielle à organiser

En milieu aéro-maritime, les mécanismes d'échanges d'informations et de régulation par le préfet maritime paraissent globalement satisfaisants. Dans le milieu aéro-terrestre en revanche, les modes d'organisation rendent la coordination aléatoire : les HéliSMUR relèvent exclusivement du pouvoir de régulation d'un SAMU, les hélicoptères de la Gendarmerie nationale et des Douanes relèvent d'une structure de commandement centralisée, ceux de la Sécurité civile sont intégrés dans la régulation assurée par l'état-major interministériel de zone mais pratiquent le "décollage réflexe".

Quant à l'implantation des bases et des hélicoptères, elle est certes liée à des missions différentes mais aussi à l'histoire et à des décisions rarement coordonnées. Même si la couverture du territoire peut justifier des niveaux d'activité plus faibles dans certaines zones, ceux-ci sont extrêmement variables d'une base à une autre et il existe dans certaines régions une superposition des rayons d'action de nombreux appareils.

Pour la mission, l'optimisation des implantations devrait précéder toute acquisition (y compris remplacement), toute opération de modernisation (de type « retrofit ») d'hélicoptères d'Etat non encore engagée ainsi que toute nouvelle implantation d'HéliSMUR. C'est pourquoi elle propose la mise en place d'une structure interministérielle de coordination, pour rechercher une plus grande cohérence dans l'emploi des hélicoptères, mais aussi des autres aéronefs à faible rayon d'action (avions légers dronisables et drones en particulier). A partir d'un mandat du Premier ministre, une équipe dédiée composée d'un représentant de chacun des ministères contributeurs (Intérieur, Santé, Défense, Finances) animerait notamment un réexamen des implantations actuelles par les préfets de zone et les directeurs généraux d'ARS, à réaliser dans un délai d'un an. Un comité interministériel dédié validerait les options proposées.

Au niveau de la zone de défense, un comité de zone pour les aéronefs devrait favoriser une plus grande transparence entre services et ministères dans l'emploi des moyens. Le préfet de zone et les directeurs généraux d'ARS devraient transmettre des propositions de révision des implantations au comité interministériel et décliner conjointement les modalités d'intervention des hélicoptères pour le secours aux personnes et l'aide médicale urgente ; le préfet de zone devrait élaborer un ordre zonal d'opérations des hélicoptères en cas de crise de sécurité civile ou sécurité publique ; l'élaboration de plans interdépartementaux d'organisation des secours en montagne, selon une logique de massif, sous l'autorité du préfet de zone apparaît aussi pertinente.

Spécialiser les centres de maintenance par type de machines et mutualiser la formation des mécaniciens

Pour les hélicoptères d'Etat, la spécialisation des centres de maintenance par types de machines peut permettre de réaliser des économies d'échelle sur les marchés, les infrastructures et les outillages. Toutefois, elle devra être conduite sans dégrader le haut niveau de disponibilité technique atteint, qui constitue un enjeu majeur pour la réalisation des missions.

La mission propose de poursuivre la mutualisation de la maintenance des EC 145 dans le centre de la Sécurité civile à Nîmes. Initiée en 2011, celle-ci n'a été mise en œuvre que très partiellement par la Gendarmerie nationale. Un audit conjoint des systèmes de maintenance devra être conduit pour élaborer un plan de convergence. La mission propose également de mutualiser dans le centre de maintenance de la Gendarmerie nationale à Orléans la maintenance des 5 EC 135 des Douanes.

En cohérence avec la spécialisation des sites de maintenance, elle propose enfin de construire un dispositif de formation mutualisé des mécaniciens des Douanes, de la Sécurité civile, et de la Gendarmerie, actuellement formés sur trois sites différents.

Améliorer la coordination entre secours à personne et aide médicale d'urgence, et mieux réguler le dispositif des HéliSMUR

Concernant l'organisation générale des secours à personne et de l'aide médicale urgente, un référentiel commun d'organisation a été adopté en 2008, dont tous les acteurs s'accordent à reconnaître qu'il a permis d'améliorer le travail en commun des SAMU, SMUR et SDIS ainsi que de leurs centres d'appels. S'agissant des hélicoptères, un référentiel spécifique, rédigé conjointement par la DGSCGC et la DGOS, est presque finalisé. La mission propose qu'il soit étendu aux missions de secours engagées par la Gendarmerie, et serve aussi de référence pour le secours en mer. Il devrait être décliné localement sous la forme d'instructions conjointes des préfets de zone et des directeurs généraux d'ARS. D'un point de vue opérationnel, il faudrait organiser parallèlement le partage en temps réel des données de géolocalisation des hélicoptères.

Pour rationaliser la carte des implantations, des analyses détaillées de l'activité seront nécessaires, avec le concours de médecins inspecteurs des agences régionales de santé. Il faudrait notamment analyser l'activité nocturne de certains HéliSMUR H24, afin de rechercher de possibles mutualisations des vols de nuit avec un hélicoptère de la Sécurité civile implanté à proximité.

Pour médicaliser un plus grand nombre de bases de la Sécurité civile, le partenariat avec les hôpitaux devrait être développé, soit par l'implantation d'antennes de SMUR sur des bases d'hélicoptères de la Sécurité civile, soit par la relocalisation de bases de la Sécurité civile sur des établissements de santé siège de SMUR.

Au-delà des implantations, la coopération entre les HéliSMUR doit être organisée sous l'égide de l'ARS, comme c'est le cas par exemple en région PACA, ce qui suppose de donner aux ARS des leviers juridiques adéquats. A cet effet la mission propose d'imposer par voie réglementaire une coordination régionale entre SAMU notamment en matière d'implantations et d'emploi des HéliSMUR.

Enfin, des pistes d'économies et de recettes pour l'assurance maladie sont proposées :

- allonger la durée des marchés de location jusqu'à 10 ans pour la rendre comparable avec la durée d'amortissement des appareils ;
- rédiger des cahiers des clauses administratives et techniques nationaux afin d'éviter les dérapages vers des appareils inutilement suréquipés ;
- recourir aux ambulanciers du SMUR pour la fonction d'assistant de vol, obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2016 ;
- en cas d'accident, inclure systématiquement le coût des interventions des SMUR dans le périmètre des recours contre tiers exercés par les caisses d'assurance maladie.

Pour les missions de sécurité, développer l'emploi mutualisé des hélicoptères de la Gendarmerie et coordonner l'acquisition et l'emploi des drones et avions légers dronisables

En matière de sécurité publique, la coopération reste limitée alors même que la police nationale ne dispose en propre d'aucun hélicoptère. Depuis 2008 les forces de police disposent d'un "droit de tirage" pour l'emploi des hélicoptères de la Gendarmerie nationale mais le nombre d'heures est en diminution régulière (734 heures en 2015), diminution en partie compensée par l'emploi d'avions de la PAF, moins coûteux.

La préfecture de police de Paris bénéficie de l'implantation de deux EC-145 de la Sécurité civile, dont l'un est dédié aux missions de sécurité publique ce qui est pour le moins atypique. La mission préconise qu'il soit remplacé par un hélicoptère de la Gendarmerie nationale.

Le niveau d'activité des deux hélicoptères d'ancienne génération des Douanes basés en région parisienne à Dugny, demeurant modeste, elle propose également que ces vols soient désormais assurés avec le concours d'un hélicoptère de la Gendarmerie nationale qui serait prioritairement dédié aux missions aéroterrestres des Douanes.

Les autres moyens aériens à faible rayon d'action (drones, avions légers dronisables) suscitent un intérêt croissant. Ils sont considérés actuellement comme un complément plutôt qu'une alternative à l'hélicoptère, et leur emploi est soumis à de fortes restrictions de nuit, en zone urbaine et à proximité des aéroports. Mais les progrès technologiques rapides vont rendre leur utilisation de plus en plus attractive.

En avril 2016, environ 45 drones sont en service (sans compter une dizaine de nanodrones), répartis entre le secteur de la Sécurité civile (notamment pour la surveillance des feux de forêts) la Police nationale et la Gendarmerie nationale. Par ailleurs, la Police nationale a loué des aéronefs légers avec pilotes, dotés de moyens vidéo puissants, à l'occasion de grands événements. Ces initiatives, qui restent modestes au regard du développement exponentiel des drones en France, sont intervenues jusqu'à présent en ordre dispersé.

La Sécurité civile, tête de réseau des SDIS, s'efforce de structurer une démarche commune pour définir les types de drones et les normes techniques les mieux adaptés à ses missions, et envisage une convention avec l'armée de l'air pour l'utilisation du drone Harfang. La Gendarmerie nationale a procédé à une évaluation du drone pilotable Patroller qui sera livré à l'armée de terre à l'horizon 2018/2020. Pour sa part, la DGPN (DCPAF) teste des avions légers dronisables dotés de capteurs puissants et susceptibles d'assurer des survols supérieurs à 10 heures.

Pour viser à la fois la performance opérationnelle et l'économie de moyens budgétaires, la mission recommande qu'une direction de projet ministérielle, associant la DGPN, la DGGN, la DGSCGC et la préfecture de police de Paris soit chargée d'élaborer une doctrine d'emploi commune pour les drones et les avions légers dronisables et de définir les cahiers des charges et spécifications techniques adaptés aux besoins exprimés. Cette direction de projet, à laquelle les Douanes pourraient s'associer, devrait participer aux travaux du comité interministériel de coordination des moyens aériens à faible rayon d'action proposé supra.

Créer un groupement des moyens aériens de sécurité intérieure au sein du ministère de l'intérieur

Au-delà des mesures exposées supra, il serait souhaitable de faire progresser, au sein des forces de sécurité intérieure, la coopération opérationnelle dans l'emploi des moyens aériens : hélicoptères, drones, avions légers dronisables mais également les avions affrétés par la PAF pour des missions de sécurité publique, car ces moyens sont à la fois complémentaires et en partie substituables.

Ils pourraient être associés dans un groupement aérien unique rattaché au ministre de l'intérieur. Celui-ci regrouperait l'ensemble des moyens aériens affectés aux missions de sécurité intérieure par la DGPN, la DGGN, la préfecture de police, en y associant les Douanes. Il pourrait, en tant que de besoin, détacher des moyens auprès d'une partie prenante, comme par exemple la préfecture de police ou les Douanes.

Cette organisation est celle qui garantirait à terme que les forces de sécurité intérieure s'approprient de manière coordonnée la maîtrise opérationnelle des nouveaux vecteurs aériens et des technologies qui leur sont associées.

*

* *

Globalement, les propositions de la mission visent à réunir les conditions d'une meilleure maîtrise de la dépense dans un contexte où les besoins apparaissent croissants. En effet, pour les secours à personne et l'aide médicale urgente, les hélicoptères sont de plus en plus sollicités, tandis que pour les missions de sécurité publique le risque d'investissements non coordonnés dans les autres moyens aériens à faible rayon d'action est avéré.

Un tableau en fin de rapport présente l'impact financier de ces propositions, qui s'avère toutefois difficilement chiffrable. L'optimisation des implantations et le redimensionnement des flottes d'hélicoptères qui pourraient en résulter constituent des pistes potentielles d'économies à moyen terme, de même que la mutualisation accrue de la maintenance et de la formation.

En termes d'économies directes, il faut souligner l'impact important de la proposition relative aux assistants de vol, qui générerait une économie annuelle à terme d'environ 8 millions d'euros par rapport à la situation actuelle, l'impact potentiel d'une rationalisation des marchés, qu'on peut estimer à environ 5 millions d'euros, et la piste du passage de quelques HéliSMUR du régime H24 au régime H14, qui représente une économie de l'ordre de 0,4 M€ par an pour chaque site.

Sommaire

SYNTHESE.....	3
RAPPORT.....	11
1 DES FLOTTES D’HELICOPTERES MISES EN ŒUVRE PAR CINQ AUTORITES D’EMPLOI POUR UN COUT TOTAL DE PLUS DE 200 M€.....	13
1.1 La France dispose de 153 hélicoptères dédiés à des missions de service public non militaires dont 136 en métropole	13
1.1.1 Il existe cinq flottes d’hélicoptères appartenant à l’Etat ou loués sur fonds publics nationaux.....	13
1.1.2 Les flottes d’hélicoptères, dominées par des Eurocopter 145 et 135, présentent une certaine hétérogénéité	15
1.1.3 Ces flottes exercent trois grandes catégories de missions : sécurité publique, secours aux personnes et aux biens, aide médicale urgente.....	16
1.1.4 Des dispositifs de maintenance organisés par chaque autorité d’emploi.....	17
1.1.5 Environ 800 agents publics au service des hélicoptères de l’Etat	18
1.2 Un coût de plus de 200 M€ pour environ 53 000 heures d’interventions	19
1.2.1 Des indicateurs d’activité qui masquent une grande hétérogénéité des situations	19
1.2.2 Un coût total de plus de 200 M€ en 2015 qui se répartit entre l’Etat et l’assurance maladie	20
1.2.3 Des facteurs d’accroissement tendanciel de la dépense malgré le format globalement stable de la flotte	22
1.3 Un niveau d’activité dont la pertinence est difficile à évaluer.....	22
1.3.1 Des interventions de secours à personne et d’aide médicale urgente en croissance, réalisées essentiellement par la Sécurité civile et les HélicMUR.....	22
1.3.2 Des missions de sécurité publique dont le nombre a diminué et dont le contenu évolue.....	26
2 FACE A UNE ACTIVITE CROISSANTE, OPTIMISER LE DISPOSITIF PAR UNE PLUS GRANDE COOPERATION INTERMINISTERIELLE ET DES MUTUALISATIONS	28
2.1 La coordination interministérielle de l’usage des moyens reste encore à concrétiser	28
2.1.1 Un emploi encore trop peu coordonné des moyens hélicoptérés	28
2.1.2 La mise en place d’un dispositif national et territorial à des fins de rationalisation et de coordination est indispensable.....	29
2.1.3 Définir des critères d’implantation objectifs	31
2.2 Spécialiser les centres de maintenance par type de machines et mutualiser la formation des mécaniciens.....	32
2.2.1 Relancer la dynamique de mutualisation des EC 145 à Nîmes.....	33
2.2.2 Mutualiser la maintenance des EC 135 à Orléans	34
2.2.3 Mutualiser la formation des mécaniciens	35
2.3 Améliorer la coordination entre secours à personne et aide médicale d’urgence, et mieux réguler le dispositif des HélicSMUR.....	35
2.3.1 Accroître la coordination entre secours à personne et aide médicale urgente.....	35
2.3.2 Des voies d’évolution en matière d’aide médicale d’urgence hélicoptérée.....	39
2.3.3 En cas d’accident, étudier la possibilité de faire payer le transport hélicoptéré par la police d’assurance du tiers responsable.....	45
2.4 Pour les missions de sécurité, développer l’emploi mutualisé des hélicoptères de la Gendarmerie nationale et coordonner l’acquisition et l’emploi des drones et avions légers dronisables	46
2.4.1 Développer l’emploi mutualisé des hélicoptères de la Gendarmerie nationale en matière de sécurité publique.....	46
2.4.2 Coordonner l’utilisation des moyens aériens à faible rayon d’action.....	47

2.4.3 Créer un groupement des moyens aériens de sécurité intérieure au sein du ministère de l'intérieur	49
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	51
IMPACT FINANCIER DES RECOMMANDATIONS	53
LETTRE DE MISSION.....	55
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	58
ANNEXE 1 : REPARTITION DU TEMPS TECHNIQUE DE VOL DES HELICOPTERES DE LA GENDARMERIE	63
ANNEXE 2 : REPARTITION DU TEMPS TECHNIQUE DE VOL DES HELICOPTERES DE LA SECURITE CIVILE.....	65
ANNEXE 3 : NOMBRE ET TYPES DES MISSIONS DES HELICOPTERES DE LA GENDARMERIE (2015).....	67
ANNEXE 4 : NOMBRE D'INTERVENTIONS PRIMAIRES ET SECONDAIRES DES HELISMUR (2013).....	69
ANNEXE 5 : NOMBRE ET TYPES DES MISSIONS DE SECOURS DES HELICOPTERES DE LA SECURITE CIVILE (2015)	71
ANNEXE 6 : ESTIMATION DU COUT ANNUEL D'UN HELICOPTERE D'ETAT.....	73
ANNEXE 7 : ETAT DES DRONES.....	75
SIGLES UTILISES	77
PIECES JOINTES	79
PIECE JOINTE 1 : CARTE DES IMPLANTATIONS DES HELICOPTERES (SERVICE PUBLIC).....	81
PIECE JOINTE 2 - CARTE DES IMPLANTATIONS DE LA GENDARMERIE EN METROPOLE	83
PIECE JOINTE 3 – CARTE DES IMPLANTATIONS DE LA GENDARMERIE OUTRE-MER.....	85
PIECE JOINTE 4 – CARTE DES IMPLANTATIONS DES HELICOPTERES DE LA SECURITE CIVILE	87
PIECE JOINTE 5 : CARTOGRAPHIE DES HELISMUR ET AMPLITUDES HORAIRES AU 31/12/2015	89
PIECE JOINTE 6 : CARTE DES IMPLANTATIONS DES HELICOPTERES OUTRE-MER.....	91
PIECE JOINTE 7 : CARTE DES RAYONS D'ACTION DES HELICOPTERES DU SUD-EST.....	93

RAPPORT

Par lettre en date du 27 janvier 2016, le ministre des finances et des comptes publics, le ministre de la défense, la ministre des affaires sociales et de la santé, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'État au budget ont confié au contrôle général économique et financier (CGEfi), au contrôle général des armées (CGA), à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale de l'administration (IGA), une mission relative à la mutualisation des flottes d'hélicoptères.

La lettre de mission comprend quatre principaux objectifs :

- vérifier que les missions confiées à chaque service sont suffisamment claires pour éviter toute concurrence stérile ;
- examiner la pertinence des implantations territoriales des hélicoptères et formuler des pistes d'évolution qui n'obèrent pas la capacité opérationnelle d'intervention ;
- évaluer le dimensionnement du parc d'hélicoptères et étudier les synergies possibles, y compris en termes de soutien technique ;
- apprécier les conditions de création d'une structure nationale gérant l'ensemble des moyens.

La recherche d'une mutualisation accrue des flottes d'hélicoptères de service public constitue un enjeu opérationnel et budgétaire depuis plusieurs années aux fins de concilier capacité d'intervention et optimisation des moyens de l'État. Plusieurs rapports¹, dont les conclusions n'ont pas toujours été mises en œuvre, ont d'ailleurs été rédigés.

Ils portaient toutefois sur des périmètres plus limités que celui de la présente mission qui prend en compte, pour la première fois de manière globale, l'ensemble des hélicoptères remplissant une mission de service public (sécurité publique, sécurité civile ou secours aux personnes, aide médicale urgente), soit :

- les hélicoptères de la Gendarmerie et de la Sécurité civile ;
- les hélicoptères relevant des structures mobiles d'urgence et de réanimation (HéliSMUR), financés par l'assurance maladie ;
- les hélicoptères des Douanes ;
- les hélicoptères des armées dédiés à des missions de service public.

En outre, la situation créée par les attentats de janvier et novembre 2015 et par l'état d'urgence, impliquant un maintien de la capacité opérationnelle d'intervention, a été prise en considération.

La mission a été mise en place au début du mois de février et a rédigé, dès avril 2016, un état des lieux qui est repris dans la première partie de ce rapport.

¹ Pour n'en citer que quelques-uns :

- rapport de la Cour des Comptes sur « L'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages », septembre 2012,
- rapport IGA-IGF sur « L'optimisation et la mutualisation des flottes d'hélicoptères du ministère de l'intérieur », avril 2013,
- rapport du CNUH « Hélicoptères sanitaires : doctrine d'emploi et place des hélicoptères dans le cadre des transports sanitaires », décembre 2013.

Afin de mener à bien ses travaux, la mission a notamment eu des entretiens avec des membres du cabinet du Premier ministre et des ministres commanditaires, les administrations des ministères concernés (finances et comptes publics, affaires sociales et santé, défense, intérieur), ainsi qu'avec le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), rattaché au Premier ministre), la délégation générale à l'outre-mer (DGOM) et la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Elle a également rencontré des utilisateurs ou partenaires : Conseil national de l'urgence hospitalière (CNUH), Association française des utilisateurs d'hélicoptères sanitaires hospitaliers (AFHSH), Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM), Fédération nationale des sapeurs-pompier de France (FNSPF), Syndicat national des exploitants d'hélicoptères (SNEH).

La mission s'est enfin rendue à Villacoublay (commandement des forces aériennes de la Gendarmerie nationale), dans le sud-est (bases des Douanes, de la Marine nationale et de la Gendarmerie nationale à Hyères, base de la Sécurité civile à Marignane, HéliSMUR de l'hôpital de la Timone à Marseille, HéliSMUR du CHU de Nîmes, base de maintenance de la Sécurité civile de Nîmes-Garons) et à Orléans-Bricy (base de maintenance de la Gendarmerie) pour rencontrer des acteurs de terrain.

Compte tenu du délai de remise du rapport, le champ d'études a porté prioritairement sur la métropole, même si la mission s'est efforcée de dresser un état des lieux de la situation outre-mer. Les spécificités de ces départements et collectivités (place occupée par les moyens des Armées, étendue des territoires, évacuations sanitaires...) laissent en effet à penser que les conclusions et recommandations effectuées pour la métropole ne sont pas toutes transposables aux outre-mer.

La mission a fait le choix de privilégier les recommandations portant sur l'organisation du dispositif hélicopté, son amélioration opérationnelle étant, à ses yeux, le préalable à toute rationalisation et à toute économie durable. L'analyse base par base nécessite en outre un travail spécifique qui ne pourra être effectué que territorialement et supposera dans le cas du secours à personnes des audits médicalisés.

Par ailleurs, la mission a jugé qu'en l'état de ses investigations, l'externalisation de tout ou partie des flottes d'hélicoptères d'Etat ne serait pas pertinente compte tenu de leurs missions régaliennes, de la faible ancienneté de la majorité des appareils, et des difficultés à objectiver les éventuelles économies afférentes.

Le présent rapport s'articule autour de deux grandes parties :

- un état des lieux des flottes d'hélicoptères dédiées à des missions de service public ;
- des pistes d'optimisation et de mutualisation du dispositif.

Il est complété de :

- un tableau synthétisant l'impact financier des différentes propositions ;
- sept annexes : cinq présentant l'activité hélicoptée des différents services, une constituant une première approche du coût des hélicoptères d'Etat, une dernière consacrée aux drones ;
- sept pièces jointes sous formes de cartes, destinées à mieux appréhender la répartition territoriale des implantations d'hélicoptères.

1 DES FLOTTES D'HELICOPTERES MISES EN ŒUVRE PAR CINQ AUTORITES D'EMPLOI POUR UN COUT TOTAL DE PLUS DE 200 M€

1.1 La France dispose de 153 hélicoptères dédiés à des missions de service public non militaires dont 136 en métropole

1.1.1 Il existe cinq flottes d'hélicoptères appartenant à l'Etat ou loués sur fonds publics nationaux

Ils sont soit propriété de l'Etat (Gendarmerie nationale, Sécurité Civile, Douanes, Marine), soit loués par les établissements de santé (HéliSMUR). Cela correspond à 107 bases permanentes d'implantation², dont 95 en métropole.

Tableau 1 : Nombre d'hélicoptères et d'implantations permanentes au 31/12/2015

	Nombre d'hélicoptères	Nombre d'implantations permanentes	Régime de possession
Gendarmerie Nationale	56	29	Propriété
Sécurité Civile	35	23	Propriété
Douanes	9	4	Propriété
Marine	8	6	Propriété
HéliSMUR	45,25 *	45	Location
Total	153,25	107	

Source : DGGN, DGCGS, DGDDI, DGOS, Marine

*45 appareils loués à l'année + un appareil loué trois mois par an, l'été, à Bordeaux

Toutefois, afin de disposer d'une vision complète, cinq remarques s'imposent :

- La distinction entre les régimes (propriété/location) a un impact sur le nombre d'appareils possédés ou loués. Alors que les machines HéliSMUR correspondent à des hélicoptères immédiatement disponibles, les appareils de la Sécurité civile et de la Gendarmerie nationale sont disponibles à environ 75 % du fait de la nécessaire maintenance³. En d'autres termes, les 35 hélicoptères de la Sécurité Civile et les 56 hélicoptères de la Gendarmerie correspondent à environ 26 et 42 hélicoptères disponibles à tout moment.
- Si les hélicoptères de l'Etat sont mobilisables en règle générale 24h/24, plusieurs amplitudes horaires coexistent pour les HéliSMUR : H24, H14 (entre 8h et 22h), H12 (entre 8h et 20h)⁴.
- Le nombre d'hélicoptères et/ou leur implantation peut varier en fonction de renforts ou de changements de localisation saisonniers, notamment en montagne et en bord de mer.
- Le tableau ci-dessus n'intègre pas le recours ponctuel à des hélicoptères de la Défense : c'est par exemple le cas des vecteurs de l'Armée de l'air basés à Solenzara (Corse) et Cazaux (Gironde), qui, en 2015, ont effectué 41 sorties pour un total de 119 h de vol au

² Il convient d'y ajouter des détachements saisonniers.

³ Source : conseil de gestion de la SIMMAD du 30 mars 2016 : 73.8 % pour la Gendarmerie nationale et 75.4 % pour la Sécurité civile

⁴ Début 2016, 16 HéliSMUR sont H24, 14 sont H14, 13 sont H12, et 3 ont un régime mixte, leur amplitude horaire variant selon les mois de l'année.

titre des secours, ou des hélicoptères de la Défense basés outre-mer⁵. A l'inverse, les hélicoptères de la Marine fléchés « service public » ne concourent que pour une partie de leur temps à des missions de ce type.

- Il n'intègre pas non plus les locations d'appareil effectuées par la Police de l'Air et des Frontières et le ministère des outre-mer en Guyane ou par une quinzaine de Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS), dans le sud de la France pour la lutte contre les feux de forêt⁶.

Cette photographie inclut un nombre de 17 appareils⁷ et de 12 implantations outre-mer, témoignant d'une grande hétérogénéité de situations en fonction des compétences des départements ou territoires, de la présence d'équipements militaires ou des autorités d'emploi.

Cette flotte s'est stabilisée au cours des dernières années, à l'exception des HéliSMUR passés de 41 en 2013 à 45 fin 2015. Elle avait toutefois subi un fort accroissement dans le courant des années 2000 tandis que les cessions préconisées dans le cadre du rapport IGF – IGA d'avril 2013 n'ont pas été opérées⁸. Elles s'inscrivaient dans le cadre d'une proposition de mutualisation des flottes de la Gendarmerie nationale et de la Sécurité civile qui n'a pas été mise en œuvre.

Les implantations permanentes d'hélicoptères se répartissent comme suit entre les régions métropolitaines :

Tableau 2 : Nombre d'implantations permanentes en métropole, par région

Région	Nombre d'implantations permanentes
Auvergne – Rhône Alpes	13
Aquitaine Limousin Poitou Charentes	11
Languedoc Roussillon Midi Pyrénées	12
PACA	11
Alsace Champagne Ardenne Lorraine	6
Bourgogne Franche Comté	6
Bretagne	6
Centre	6
Normandie	6
Nord Pas de Calais Picardie	6
Ile de France	4
Pays de la Loire	3
Corse	3
Total	95

Source : DGSCGC

⁵ A l'exception des deux Dauphins « interministériels » opérés par la Marine en Polynésie française

⁶ Hélicoptères bombardiers d'eau ; les coûts en sont supportés par les collectivités locales.

⁷ 9 Gendarmerie nationale, 3 Sécurité Civile, 2 Douanes, 2 Marine, 1 HéliSMUR. Concernant les HéliSMUR, une nouvelle implantation est prévue à La Réunion courant 2016.

⁸ Le rapport IGF/IGA de 2013 préconisait la cession de 22 hélicoptères de la Sécurité civile et de la Gendarmerie nationale dans un premier temps, puis la cession de l'ensemble des écureuils d'ici 2023.

Cette répartition mérite toutefois d'être nuancée au regard de la présence de plusieurs hélicoptères sur une même base (deux hélicoptères sur chaque base des Douanes, sur une dizaine de bases de la Gendarmerie nationale et sur deux bases de la Marine) et masque une grande hétérogénéité selon les autorités d'emploi du fait des missions de chacun. Ainsi, la répartition des bases des SAMU et de la Gendarmerie répond à une logique de couverture de l'ensemble du territoire, alors que les appareils de la Sécurité civile sont concentrés sur les zones de montagne et le littoral. Les hélicoptères des Douanes sont eux, implantés sur deux points du littoral métropolitain, ainsi qu'en Ile-de-France et aux Antilles. Les hélicoptères dits de service public de la Marine sont situés sur cinq points de la côte ainsi qu'en Polynésie⁹.

En parallèle, une même autorité d'emploi peut disposer d'implantations proches les unes des autres¹⁰ et, sur une zone donnée, plusieurs appareils dépendant de différentes autorités d'emploi peuvent réaliser des interventions en partie similaires¹¹.

1.1.2 Les flottes d'hélicoptères, dominées par des Eurocopter 145 et 135, présentent une certaine hétérogénéité

La composition des flottes d'hélicoptères dépend tant des missions réalisées que de la stratégie privilégiée par chaque autorité d'emploi. Si la Sécurité civile a fait le choix de l'homogénéité, ce n'est pas le cas de la Gendarmerie nationale ni a fortiori des hôpitaux, qui ne possèdent pas les machines utilisées et dont le processus de commandes demeure déconcentré.

Tableau 3 : Types d'appareils selon les autorités d'emploi

	EC 145	EC 135	AS 355	AS 350 (Ecureuil)	NH 90	Dauphin	Autres (1)	Total
Gendarmerie	15	15		26				56
Sécurité civile	35							35
Douanes		5	4					9
Marine					1	6	1	8
HéliSMUR		33,25				1	11	45,25
TOTAL	50	53,25	4	26	1	7	12	153,25

Source : DGGN, DGCGS, DGDDI, GCS UniHA, Marine
(1) Autres HéliSMUR : 5 Agusta 109, 4 MD 902, 2 Bell 429,
Autres Défense : 1 EC 225 à Cherbourg (qui sera remplacé à l'été 2016 par un NH 90)

L'accroissement sensible de la flotte et son renouvellement au cours des années 2000 permettent de disposer d'un matériel encore jeune, à l'exception des 26 Ecureuils de la Gendarmerie nationale et des Dauphins de la Marine (respectivement 31 ans et 32 ans d'âge moyen) ainsi que des AS355 des Douanes.

⁹ Implantations décidées par le comité interministériel de la mer depuis 1990 : Le Touquet, Cherbourg, Lanveoc Poulmic, La Rochelle et Hyères. En Polynésie les deux dauphins N3 ont été acquis conjointement par les ministères de l'intérieur, de la défense et des finances (Douanes).

¹⁰ Exemples : HéliSMUR à Tours, Blois et Orléans, bases de la Sécurité civile à Lorient et Quimper, bases de la Gendarmerie nationale à Egletons et Limoges.

¹¹ Exemples : HéliSMUR et Sécurité civile à Besançon, Sécurité civile et Marine à la Rochelle, Gendarmerie nationale et Sécurité civile en Haute-Savoie.

1.1.3 Ces flottes exercent trois grandes catégories de missions : sécurité publique, secours aux personnes et aux biens, aide médicale urgente

Les missions de chaque flotte trouvent leur fondement dans des textes législatifs (code de la santé publique, code général des collectivités territoriales, code de la sécurité intérieure, code des douanes, loi de modernisation de la sécurité civile, etc...), et sont précisées dans des instructions ministérielles ou émises par la direction générale concernée. Le plus souvent, ces textes ne traitent donc pas exclusivement des hélicoptères.

Elles relèvent de deux cadres juridiques distincts :

- les hélicoptères des hôpitaux obéissent aux règles de l'aviation civile, dans le cadre du règlement européen 965/2012 du 5 octobre 2012, dit règlement AIR OPS, qui comporte des dispositions spécifiques pour les opérations de service médical d'urgence par hélicoptère (SMUH) ;
- les hélicoptères de l'Etat bénéficient d'un régime spécifique¹², qui permet aux autorités d'emploi de déroger en cas de nécessité à certaines règles de navigabilité et de bénéficier des règles de circulation aérienne militaires.

La mission sécurité publique relève principalement des hélicoptères de la Gendarmerie nationale qui « *sont en charge des missions de sécurité publique générale sur l'ensemble du territoire national au bénéfice de la Gendarmerie nationale et de la Police* »¹³.

D'autres forces ont une mission spécifique ou subsidiaire de sécurité publique :

- les Douanes, dont les avions et hélicoptères effectuent prioritairement des missions de surveillance aéromaritimes ou aéroterrestres ;
- la Sécurité civile, qui participe avec ses avions et hélicoptères à des « missions de sécurité et de protection générale¹⁴ » ;
- les forces armées, qui apportent leur concours à « l'optimisation des moyens aériens en cas de crise localisée sur le territoire national¹⁵ ».

Dans le cadre de cette mission, les hélicoptères réalisent des interventions de surveillance, de sécurisation, de transport, de recherche, d'enquête, comportant fréquemment la transmission de photos ou vidéos. Sur le littoral, ils participent à la fonction garde-côtes (pollution marine, police en mer, soutien logistique...).

La mission de secours aux personnes et aux biens est assurée en premier lieu par les hélicoptères de la Sécurité civile qui est la tête de réseau des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Elle bénéficie du renfort de la Gendarmerie nationale, en particulier pour le secours en montagne, ainsi que de la marine nationale et de l'armée de l'air pour le secours en mer. Dans ce cadre, les hélicoptères de l'Etat sont des appareils polyvalents, dont les capacités opérationnelles et l'équipement¹⁶ permettent de les utiliser pour la surveillance de risques, le transport d'équipes spécialisées, et pour le secours aux personnes, en particulier en environnement périlleux ou hostile et par conditions météorologiques marginales.

¹² Décret n°2013-367 du 29 avril 2013 relatif aux règles d'utilisation de navigabilité et d'immatriculation des aéronefs militaires et des aéronefs appartenant à l'Etat et utilisés par les services des Douanes, de sécurité publique et de sécurité civile

¹³ Circulaire n°147392 du 28 décembre 2009 relative à l'emploi et à l'organisation des forces aériennes de la Gendarmerie nationale.

¹⁴ Instruction n°92-850 du 29 septembre 1992 relative à l'emploi des aéronefs du groupement des moyens aériens de la Sécurité civile (en cours de refonte).

¹⁵ Instruction interministérielle du 4 novembre 2013 relative à la coordination et à l'optimisation des moyens aériens en cas de crise localisée sur le territoire national.

¹⁶ Notamment capacités de vol aux instruments et d'hélicoptère, équipages spécialement formés et entraînés.

Les hélicoptères des SMUR (HéliSMUR) sont mobilisés par les services d'aide médicale urgente des hôpitaux publics (SAMU), en complément des véhicules terrestres des structures mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR), pour « *garantir notamment la qualité et la précocité de la prise en charge des patients nécessitant en urgence une prise en charge médicale et de réanimation* »¹⁷, soit en intervention primaire, soit en intervention secondaire (transferts interhospitaliers). Ils sont le plus souvent basés sur un établissement de santé ou à proximité immédiate, et aménagés en configuration sanitaire de manière permanente. Les SAMU bénéficient également du concours des hélicoptères de la Sécurité civile, de la Gendarmerie nationale et de la Marine nationale.

On constate un recoupement partiel des missions assurées par les flottes d'hélicoptères de service public, en matière de sécurité publique et de l'action de l'Etat en mer (Gendarmerie nationale, Douanes, Marine essentiellement) comme en matière de secours aux personnes (Sécurité civile, Gendarmerie notamment en montagne, Sécurité civile, Marine en mer) ; c'est aussi le cas entre secours aux personnes et aide médicale urgente, car la majorité des interventions de secours aux personnes des hélicoptères de la Sécurité civile mobilisent une équipe médicale (équipe d'intervention SMUR ou médecins sapeurs-pompiers urgentistes).

Des mesures de coordination ou d'harmonisation ont été prises. Il s'agit par exemple au niveau interministériel des conditions de gestion de crises nationales, de la fonction garde-côtes ou du dialogue engagé depuis 2014 dans le cadre d'une feuille de route conjointe entre la direction générale de la sécurité civile et la gestion des crises (DGSCGC, ministère de l'intérieur) et la direction générale de l'offre de soins (DGOS, ministère de la santé). Sur un plan territorial, la mission a relevé l'existence d'un ordre zonal d'opérations d'hélicoptères en Île-de-France, de plans départementaux de secours en montagne, et de plans fixant l'organisation des secours en mer dans les zones de compétence des préfets maritimes (plans ORSEC maritimes).

Ces mesures demeurent toutefois partielles ou embryonnaires et sont encore loin de permettre un emploi parfaitement coordonné des machines et, a fortiori, une planification optimale de la taille et des lieux d'implantation des flottes de service public.

1.1.4 Des dispositifs de maintenance organisés par chaque autorité d'emploi

La caractéristique d'utilisation des hélicoptères de service public réside dans l'emploi d'une seule machine et dans des délais d'urgence voire d'extrême urgence.

Deux modèles de systèmes de maintenance intégrés sont mis en œuvre pour répondre à l'objectif de disponibilité maximale de l'ordre de 70 à 80 % :

- une maintenance externalisée pour les HéliSMUR aux soins des titulaires des marchés (avec un temps d'indisponibilité maximum toléré, entre 4 et 24 heures selon les marchés). Ainsi les HéliSMUR du Sud-Est de la France sont entretenus dans le centre de maintenance du titulaire au Luc en Provence ;
- une maintenance en régie pour la Gendarmerie nationale, les Douanes, la Sécurité civile sur la base de contrats logistiques ou techniques passés par une seule structure : la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD).

¹⁷ Article R 6123-15 du code de la santé publique et circulaire interministérielle DGOS/DGSCGC n°2015-190 du 5 juin 2015 relative à l'application de l'arrêté du 24 avril 2009 relatif à la mise en œuvre du référentiel portant sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente.

Toutefois la réalisation des opérations de maintenance est conduite par trois centres différents, tous situés en métropole, pour chaque administration : Orléans pour la Gendarmerie, Nîmes-Garons pour la Sécurité civile et les EC 145 de la Gendarmerie nationale, et Hyères pour les Douanes.¹⁸

Pour la Gendarmerie nationale et la Sécurité civile, les mécaniciens font partie des équipages des hélicoptères, ce qui n'est le cas ni des Douanes ni de la Marine.

Les modalités d'entretien des hélicoptères outre-mer sont aussi différentes : la Gendarmerie et les Douanes envoient des techniciens pour effectuer les opérations de maintenance sur place, la Sécurité civile fait revenir ses hélicoptères à Nîmes- Garons pour les entretenir.

Dans ce domaine, une mutualisation pourrait être source d'économies (cf. seconde partie).

1.1.5 Environ 800 agents publics au service des hélicoptères de l'Etat

Si le personnel de maintenance, les pilotes et les assistants de vol des HéliSMUR sont employés par des entreprises privées, ces agents (treuillistes, plongeurs, opérateurs radars, mécaniciens de bord, agents de maintenance...) sont en revanche employés par l'Etat dans le cas de la Gendarmerie nationale, de la Sécurité civile, des Douanes et de la Marine.

En 2015, ils se répartissaient comme suit¹⁹ :

- Gendarmerie nationale : 387²⁰ ;
- Sécurité civile : 288²¹ ;
- Douanes : 62 ;
- Marine : 25.

Ces chiffres regroupent toutefois des réalités très différentes, suivant l'organisation retenue par chacune des autorités d'emploi. A titre d'exemple, les chiffres de la Marine n'incluent pas les équipes de maintenance qui sont communes aux hélicoptères de service public et aux hélicoptères militaires. A l'inverse, les effectifs de maintenance des Douanes sont susceptibles d'intervenir sur les hélicoptères mais aussi sur les F-406 ou les Beechcraft (avions).

Le nombre de personnels à bord des hélicoptères est variable : deux personnes dont un pilote pour la Sécurité civile, deux à trois personnes pour la Gendarmerie nationale selon les situations²², trois personnes dont deux pilotes pour les Douanes et la Marine.

1.1.5.1 Un recrutement très majoritaire d'anciens pilotes militaires

Le recrutement des pilotes par la Gendarmerie nationale, les Douanes et la Sécurité civile, mais aussi par les exploitants d'HéliSMUR, privilégie des anciens pilotes militaires ayant acquis une formation de pilote à Dax. Les compétences initiales spécifiques (vols de nuit, avec jumelles de vision nocturne et vols aux instruments) ont été acquises dans les armées.

¹⁸ La base d'Hyères est en théorie le seul site sur lequel s'effectuent les opérations de maintenance des EC 135 des Douanes. Dans les faits, certaines visites s'effectuent encore sur Le Havre

¹⁹ Sources Commandement des Forces Aériennes de la Gendarmerie Nationale (CFAGN), DGSCGC, DGDDI. Pour la Marine, il s'agit de chiffres estimés au prorata des missions de service public effectuées par les huit hélicoptères.

²⁰ Un effectif de 455 a également été communiqué par la DGGN. Selon la DGGN, la différence s'expliquerait notamment par la prise en compte des personnels en formation.

²¹ Ces chiffres n'incluent pas les secouristes, équipes médicales et autres partenaires qui utilisent les hélicoptères. Sauf arrangement local particulier, ces personnels sont pris en charge par les partenaires dont ils relèvent (SDIS pour les pompiers, centre hospitalier pour les équipes de SMUR, etc.)

²² Lorsqu'il y a trois personnes, il s'agit de deux pilotes et d'un mécanicien de bord.

1.1.5.2 Une formation continue propre à chaque autorité d'emploi

La formation d'adaptation aux machines (EC 135, EC 145) et l'entretien des qualifications sont effectués par des centres propres à chaque administration (Le Luc en Provence pour les Douanes, Nîmes-Garons pour la Sécurité civile, Cazaux pour la Gendarmerie nationale). En la matière également, des rapprochements méritent d'être envisagés (cf. seconde partie).

1.2 Un coût de plus de 200 M€ pour environ 53 000 heures d'interventions

1.2.1 Des indicateurs d'activité qui masquent une grande hétérogénéité des situations

A partir des données d'activité communiquées par les autorités d'emploi, le nombre annuel d'heures de vol des hélicoptères de service public est de plus de 60 000, dont environ 53 000 heures d'intervention tous types de missions confondus. S'y ajoutent les concours occasionnels des hélicoptères militaires au profit de services publics²³.

Toutefois, ces données restent approximatives car le mode de décompte des heures de vol peut différer d'une flotte à l'autre²⁴ et pour les HéliSMUR, dont la gestion est décentralisée, les données disponibles résultent d'une enquête relative à l'année 2013, actualisée en 2015 pour seulement un quart des appareils²⁵.

En outre, à des fins de comparaison, cet indicateur d'activité doit être pondéré en fonction de la disponibilité de chaque flotte et du périmètre des vols pris en compte, qui incluent, pour les appareils de l'Etat, les vols techniques et les vols d'entraînement des équipages et des partenaires²⁶.

²³ Vols réalisés au titre de l'article R 351-2 du code de l'aviation civile ; pour la marine, les vols de sauvetage réalisés par les hélicoptères représentent entre 15 et 65 heures, selon les années.

²⁴ L'écart peut atteindre 10-15 % selon que le décompte du temps technique de vol est fondé sur le moteur ou sur les patins de l'appareil.

²⁵ Données 2015 recueillies par la mission pour les cinq appareils de PACA, et par la DGOS pour les 4 appareils implantés en 2014 ainsi que pour ceux de Dijon et Périgueux ; données 2013 pour les autres appareils ; pour l'hélicoptère de Bayonne, dont le nombre d'heures communiqué différait entre l'exploitant et l'établissement, c'est le nombre le plus faible qui a été retenu.

²⁶ Cf. graphiques en annexe montrant la répartition du temps technique de vol des hélicoptères de la Sécurité civile et de la Gendarmerie nationale.

Tableau 4 : Heures de vol des hélicoptères d'Etat et des HéliSMUR (2015)

	Nombre d'heures (temps technique de vol)	Dont nombre d'heures d'interventions opérationnelles (1)	Nombre d'hélicoptères	Taux de disponibilité (2)	Heures de vol/hélicoptère disponible (3)	Heures d'interventions opérationnelles par hélicoptère disponible
Gendarmerie nationale	18 737	14 363	56	75 %	446	342
Sécurité civile	16 168	13 333	35	75 %	616	508
Douanes	3 381	env 2 800	9	70 %	537	env 450
Marine	nd	580 pour AEM sécurité/ sauvetage	8	Dauphin SP : 62 % EC 225 : 82 %	nd	env 110 (4)
S-T flotte en propriété	>38 866	env 31 100	108	nd	nd	env 390

Source : DGGN, DGSCGC, DGDDI, DGOS, Marine

(1) Pour la Gendarmerie nationale et la Sécurité civile, activité après déduction des heures de vol consacrées à des vols techniques, de formation ou d'entraînement. Pour les Douanes, faute de décompte précis, il s'agit d'une estimation. Pour la Marine, seules sont prises en compte les heures de vol consacrées à l'action de l'Etat en mer (sécurité et sauvetage).

(2) Estimation de la proportion des appareils disponibles, compte tenu des visites périodiques de maintenance ; ce taux ne tient pas compte des indisponibilités ponctuelles non programmées. Pour les Douanes, le taux de 70 % résulte d'une moyenne pondérée entre les taux de disponibilité 2014 et 2015 des EC 135 (78 %) et des AS 355 (62 %).

(3) Nombre d'heures de vol moyen pondéré en fonction de la disponibilité de chaque flotte.

(4) Ce nombre, apparemment faible, s'explique en partie par les missions militaires de ces hélicoptères qui n'apparaissent pas dans le tableau.

Ces données globales doivent être croisées avec la nature des missions, la diversité des situations et de la disponibilité des appareils selon les implantations. Les missions de secours à personne se caractérisent en particulier par une très forte saisonnalité²⁷.

1.2.2 Un coût total de plus de 200 M€ en 2015 qui se répartit entre l'Etat et l'assurance maladie

Les dépenses constatées chaque année relèvent soit du budget de l'Etat (Gendarmerie nationale, Sécurité Civile, Douanes, Défense mais aussi locations effectuées par la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) ou par la direction générale des outre-mer (DGOM), soit des dépenses de l'assurance maladie (qui s'imputent sur l'ONDAM). Les dépenses supportées par les SDIS ne sont en revanche pas retracées ici et relèvent en premier lieu des collectivités territoriales et notamment des Départements.

La collecte de ces informations s'est révélée complexe. La précision des données individuelles présentées ici est donc relative mais permet d'estimer le montant global des dépenses.

²⁷ Ainsi, le nombre mensuel de missions de secours des hélicoptères de la sécurité civile fait plus que doubler les mois d'été, par rapport aux mois d'hiver.

La distinction hélicoptères en propriété/hélicoptères loués a un impact sur la décomposition des coûts. Les données disponibles pour les hélicoptères d'Etat (acquisition et équipements, maintenance, carburant, voire masse salariale) ne peuvent être directement comparées aux données pour les HéliSMUR. En effet, pour ces derniers, la prestation de location comprend la mise à disposition d'une machine « en état de marche », c'est-à-dire avec maintenance, amortissement, charges de structure (y compris appareil « spare » en cas d'indisponibilité), ainsi qu'avec le carburant et un pilote et un assistant de vol²⁸.

Les dépenses de l'Etat (qui n'intègrent pas les amortissements des appareils et des bâtiments) représentent environ 70 % du total.

Tableau 5 : Dépenses engagées en 2015 (en M€)

	Equipements (1)	MCO	Carburant	Formation (2)	Masse salariale (3)	Sous- Total	Location	Total
Gendarmerie nationale (4)	6,6 (1)	19	3,2	0,2	37,9	66,9	-	66,9
Sécurité Civile (4)	0,3 (1)	19,6	4,2	0,2	29,2	53,5	-	53,5
Douanes	nd	4,4	0,6	0,1	5,3	10,4	-	10,4
Marine (5)	nd	6,6	nd	nd	nd	nd	-	>6,6
S-T flotte en propriété	nd	49,6	nd	nd	nd	nd	-	>137,4
HéliSMUR (6)	-	-	-	-	-	-	65,6	65,6
Autres locations (7)	-	-	-	-	-	-	0,3	0,3
S-T flotte en location	-	-	-	-	-	-	65,9	65,9
Total	Nd	9,6	nd	nd	nd	Nd	65,9	>203

Source : DEPAFI (ministère de l'intérieur), DGGN, DGSCGC, DGDDI, DGOS, Marine

- (1) Pour les équipements, afin de disposer d'un chiffre significatif, il a été retenu la moyenne des dépenses d'investissement 2012-2015, communiquées par la direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI, ministère de l'intérieur) ; en 2015, la Gendarmerie nationale a versé 5,5 M€ de crédits de paiement à la Défense au titre du paiement partiel d'un dédit pour les EC 135 non acquis ; en 2014 et 2015, la Sécurité civile a versé 1,3 M€ de crédits de paiement à la Défense au titre de la contribution pour l'acquisition d'hélicoptères.
- (2) Il s'agit uniquement des coûts de formation externalisés.
- (3) Dépenses de personnel 2015 (T2), incluant le CAS Pensions. Pour la Sécurité civile, le chiffre fourni est le coût moyen annuel 2014-2015.
- (4) Pour la Gendarmerie nationale et la Sécurité civile, les trois premières colonnes reprennent les chiffres de la DEPAFI, qui diffèrent légèrement de ceux fournis par ces deux directions.
- (5) Pour la Marine, le coût de MCO a été estimé en valorisant les heures de vol 2015 au coût unitaire 2014.
- (6) Coût annuel des marchés HéliSMUR en cours fin 2015
- (7) DCPAF, DGOM

²⁸ La présence d'un assistant de vol est devenue obligatoire dans les HéliSMUR depuis le 1^{er} janvier 2016.

1.2.3 Des facteurs d'accroissement tendanciel de la dépense malgré le format globalement stable de la flotte

En 2016, le coût des HéliSMUR est renchéri de plus de 10 % sous le double effet de la création d'un nouvel HéliSMUR à La Réunion (+1,8 M€ environ) et de la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016 de la réglementation européenne rendant obligatoire la présence d'un assistant de vol au côté du pilote (+9 M€ environ).

Pour les hélicoptères de la Sécurité civile, une opération de modernisation de l'avionique est programmée, avec pour objectif essentiel de maintenir leur capacité de vol aux instruments (IFR) en raison du retrait progressif par la DGAC des dispositifs ILS des aérodromes non commerciaux²⁹. Le coût de cette opération est estimé à 23,5 M€ entre 2017 et 2023. Cette problématique concerne aussi l'hélicoptère de la Marine au Touquet.

En ce qui concerne les hélicoptères de service public de la Marine, un remplacement progressif des Dauphins, hélicoptères de la classe 4 Tonnes, par des NH 90, hélicoptères de la classe 11 Tonnes, beaucoup plus coûteux, est programmé³⁰. Ces NH 90, par nature, ne sont pas exclusivement dédiés au service public.

1.3 Un niveau d'activité dont la pertinence est difficile à évaluer

1.3.1 Des interventions de secours à personne et d'aide médicale urgente en croissance, réalisées essentiellement par la Sécurité civile et les HéliSMUR

1.3.1.1 Une activité en croissance

On observe une nette tendance à l'augmentation du nombre de missions de secours aux personnes :

Tableau 6 : Evolution du nombre de missions de secours à personne réalisées par les hélicoptères de la Sécurité civile et de la Gendarmerie nationale

	2011	2015	Evolution
Sécurité civile	15 164	16 405	+ 8,1 %
<i>Dont missions médicalisées</i>	<i>11 755</i>	<i>13 490</i>	<i>+ 14,8 %</i>
Gendarmerie nationale	3 678	4 094	+ 11,3 %

Source : DGGN, DGSCGC

Le niveau d'activité des hélicoptères d'Etat étant globalement stable, cette croissance de l'activité de secours s'est effectuée par redéploiement. En particulier, la DGSCGC a défini une stratégie volontariste de réduction des temps de vol consacrés à l'entraînement des équipages et des partenaires³¹.

²⁹ Le retrait de ces dispositifs locaux de navigation nécessite l'utilisation de GNSS (global navigation satellite systems) ; des modernisations telles que la cartographie embarquée ou la géolocalisation des appareils sont également prévues dans le marché relatif à cette opération, récemment notifié par la DGA.

³⁰ En sus de celui déjà présent à Lanvéoc, Il est prévu l'implantation d'un NH 90 à Cherbourg à l'été 2016, en remplacement de l'EC 225 qui sera rendu à l'armée de l'air, puis d'un autre à Hyères en 2019 en remplacement des deux Dauphins. Le coût à l'heure de vol est estimé par la Marine à 15 à 20 000 € pour un NH 90, contre 5 à 7 000 € pour un Dauphin.

³¹ Création au sein des SDIS d'unités spécialisées de secours héliportés afin de diminuer le nombre de partenaires et d'augmenter leur niveau technique, médicalisation des bases afin d'optimiser le temps de réponse et de diminuer la durée des missions.

En 2013, l'activité des HéliSMUR a représenté 3 % des missions des SMUR et un peu moins de 10 % des dépenses. Son évolution ne fait pas l'objet d'un suivi centralisé, mais tout indique qu'elle est globalement en augmentation. Ainsi en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), région bien pourvue en hélicoptères où la mission s'est rendue, l'activité des cinq HéliSMUR a augmenté de 6 % entre 2013 et 2015 (par croissance des transferts interhospitaliers). Au plan national 21 996 interventions d'HéliSMUR avaient été décomptées pour 2013 par une enquête de la DGOS. En 2014, quatre nouvelles implantations ont complété le dispositif³² et quatre bases existantes ont augmenté leur amplitude horaire de fonctionnement³³. En ajoutant l'activité 2015 de ces quatre nouvelles bases à celle observée en 2013 dans les autres bases on obtient une estimation de 24 393 missions, correspondant à une progression de 11 %.

On observe également que ces nouvelles implantations ont eu peu de répercussions sur l'activité des appareils de la Sécurité civile les plus proches³⁴.

1.3.1.2 Environ 45 000 interventions annuelles, dont 40 % de transferts interhospitaliers

L'activité de secours à personne et d'aide médicale urgente est réalisée essentiellement par les HéliSMUR et les hélicoptères de la Sécurité civile et, dans une moindre mesure, par ceux de la Gendarmerie nationale (principalement en montagne). Environ 45 000 missions de ce type ont été réalisées en 2015 par ces trois flottes.

La mission n'a pu disposer de statistiques globales sur les interventions des autres flottes, mais tous les hélicoptères sont susceptibles de réaliser des interventions de secours, y compris ceux des Douanes. Outre-mer, le concours des hélicoptères des armées est significatif et, en haute mer, ils sont les seuls à pouvoir intervenir. A titre d'exemple le tableau ci-dessous synthétise les statistiques des opérations « search and rescue » en Méditerranée, coordonnées par les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) dans le cadre du dispositif «garde-côtes ».

Tableau 7 : Opérations « search and rescue » en Méditerranée

	2013	2014	2015
Marine (Hyères)	80	93	91
Armée Air (Corse)	15	7	10
Sécurité civile (66-34-83-06-2A-2B)	113	134	99
Gendarmerie nationale (34-83-2A)	28	34	37
HéliSMUR (66-13-83-06) *	12	14	13
Douanes (Hyères) **	7	8	12
Total	255	290	262

Source : Préfecture maritime - * engagements par SAMU pour accident de plongée après retour à quai (pas de treuil) - ** missions d'opportunité à l'occasion de missions douane (capacité de treuillage limitée).

³² Angers-La Roche sur Yon, Besançon, Chalon sur Saône et Rouen

³³ Dijon et Périgueux passant de 12 à 24 heures et Brest et Saint Briec de 12 à 14 h

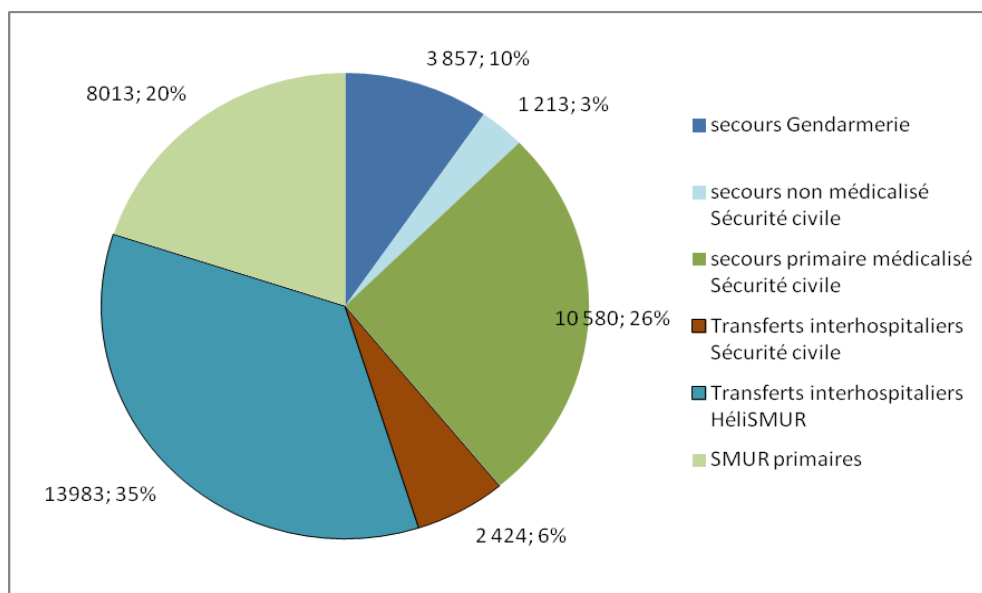
³⁴ L'HéliSMUR implanté à Rouen a effectué 498 interventions en 2015 ; celui de la Sécurité civile au Havre a augmenté son activité (+ 80). Le nouvel HéliSMUR partagé entre Angers et La Roche-sur-Yon a effectué 343 interventions en 2015 ; celui de la Sécurité civile à la Rochelle a augmenté son activité (+ 30). Les deux HéliSMUR implantés à Besançon et Chalons sur Saône ont effectué 1 556 interventions ; celui de la Sécurité civile à Besançon a connu une légère baisse d'activité (-60).

Chacune des flottes a ses spécificités : pour les hélicoptères de la Sécurité civile, le cœur de métier est d'extraire des personnes de situations périlleuses, avec des EC 145 équipés en conséquence et des équipages qui cultivent l'excellence technique pour affronter des vols en environnement difficile. Il en est de même pour les huit bases de la Gendarmerie nationale dotées d'EC 145 et situées en zones montagneuse, dont 85 % des missions sont des missions de secours³⁵.

Pour les services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR), le cœur de métier est le transport rapide vers un service spécialisé de personnes en situation d'urgence vitale, avec des appareils médicalisés par des équipes ayant une pratique constante de prise en charge des urgences en milieu hospitalier, mais qui sont moins spacieux, moins puissants et plus limités dans leurs conditions d'emploi (météo, zones de poser...). Globalement, les interventions des HéliSMUR représentent environ 3 % des sorties annuelles des SMUR³⁶.

En consolidant les statistiques disponibles pour l'année 2013, on obtient la répartition suivante des missions hélicoptées de secours et d'aide médicale urgente entre les trois principales flottes :

Graphique 1 : Répartition des missions de secours à personne et d'aide médicale urgente réalisées en 2013 par les HéliSMUR et les hélicoptères de la Sécurité civile et de la Gendarmerie nationale



Source : DGGN, DGSCGC, DGOS

Environ 60 % sont des interventions dites primaires, réalisées pour moitié par la Sécurité civile, pour un tiers par les HéliSMUR et pour le reste par la Gendarmerie nationale. 40 % sont des interventions dites secondaires, c'est-à-dire des transferts en urgence d'un hôpital à un autre de patients nécessitant une prise en charge médicale constante. Ces transferts interhospitaliers sont l'activité principale des HéliSMUR et représentent près de 20 % des interventions de secours des hélicoptères de la Sécurité civile.

La part des missions médicalisées, c'est-à-dire effectuées avec un médecin et un infirmier, se révèle très forte ; c'est le cas de toutes les interventions des HéliSMUR, mais aussi de plus de 90 % des interventions de secours des hélicoptères de la Sécurité civile. Cette proportion n'est pas connue pour celles de la Gendarmerie nationale.

³⁵ Ajaccio, Tarbes, Pamiers, Modane, Digne, Chamonix, Briançon et Saint Denis de la Réunion. Les détachements saisonniers de Rochefort et Mimizan sont également dédié principalement aux secours sur la zone littorale.

³⁶ 1,4 % des sorties primaires, et plus de 8 % des sorties secondaires. Chiffres résultant du rapport entre le nombre d'interventions des HéliSMUR décomptées dans l'enquête de 2013 et le nombre global de sorties des SMUR décomptées dans la statistique nationale SAE 2013.

Il faut souligner que cette répartition globale entre flottes et entre types d'interventions masque une très grande diversité en fonction des spécificités territoriales : sur chaque territoire, le profil d'activité des appareils dépend des implantations et capacités spécifiques des autres appareils susceptibles d'intervenir et des pratiques de régulation/coordination. Les histogrammes en annexe illustrent la variété, selon les bases, des niveaux et types d'activités au sein de chaque flotte.

1.3.1.3 Une adéquation entre les besoins et l'activité très difficile à évaluer

Il existe des facteurs évidents d'augmentation des besoins : le développement des pratiques sportives et de loisirs influe sur les besoins de secours aux personnes en montagne et en bord de mer ; en matière d'aide médicale urgente, les accidents de la route ont régressé mais la prise en charge en urgence d'accidents cardiologiques et neuro-vasculaires (infarctus et accidents vasculaires cérébraux) connaît une croissance qui ne peut que se poursuivre en particulier à cause du vieillissement de la population et du recours à des traitements dont l'efficacité dépend de la rapidité d'interventions spécialisées³⁷.

L'organisation en France d'une filière de prise en charge, la rapidité des secours et l'orientation du patient vers la structure cardiologique la plus adaptée font que la mortalité pour infarctus est inférieure à 5 % alors qu'elle reste supérieure à 8 % dans les autres pays³⁸ ; pareillement, pour les AVC, la rapidité du transport vers un établissement disposant du plateau technique nécessaire à la réalisation d'une thrombectomie est une des conditions d'une survie sans séquelle pour le patient. Selon la littérature médicale³⁹, les patients qui tirent le plus grand bénéfice d'une prise en charge SMUR associée à un transport par hélicoptère sont, en transport primaire, les traumatisés graves, les traumatisés crâniens, les enfants traumatisés, les coronariens et les patients de néonatalogie et d'obstétrique ; en transport secondaire, les patients en recherche de lits de réanimation, soins intensifs ou spécialisés.

La réorganisation de l'offre de soins, qui se poursuit avec la mise en place des Groupements Hospitaliers de Territoire (GHT)⁴⁰, joue dans le même sens : l'organisation d'une offre de soins graduée entre les soins de proximité et les établissements de référence génère la concentration vers des plateaux techniques plus spécialisés mais plus éloignés. Ceci se répercute sur les transports primaires mais aussi sur le nombre de transferts interhospitaliers à réaliser en urgence.

S'y ajoute enfin la recherche d'efficacité dans la gestion du temps des équipes médicales des SMUR, qui peut conduire les responsables de SAMU à privilégier parfois un transport par hélicoptère même lorsqu'un transport terrestre serait compatible avec l'état du patient.

Néanmoins, dans la mesure où la plupart des implantations des hélicoptères sont historiques ou ont résulté, pour les Hélicoptères Médicaux (Hélicoptères de Service Public), d'initiatives locales non coordonnées, la pertinence de l'activité est très difficile à évaluer. En effet, dans la plupart des situations d'urgence, un arbitrage est à réaliser entre les moyens terrestres et le vecteur aérien, lorsqu'il est disponible et que la météo le permet. Inévitablement, l'offre crée une partie de la demande : les centres de traitement des appels et les SAMU qui peuvent recourir à des hélicoptères ont logiquement tendance à utiliser leur potentiel. De même, lorsqu'une équipe médicale dédiée est de permanence sur une base de la Sécurité civile, le taux de médicalisation des vols peut être supérieur à ce qui serait strictement nécessaire.

³⁷ L'infarctus du myocarde représente 30% des urgences prises en charge par les SAMU – SMUR. On en compte environ 120 000 par an ainsi que 155 000 AVC par an pour lesquels l'existence de séquelles ou la survie dépendent très largement des délais de réalisation des soins. On compte 3500 décès par an pour la traumatologie routière contre 60 000 décès pour les pathologies cardiovasculaires.

³⁸ Cf. Livre Blanc sur les urgences, Samu et Urgences de France.

³⁹ Cf. F. Berthier, C. Gondret, J.E. De La Coussaye, P. Goldstein, C. Bertrand, N. Letellier, M. Giroud, P. Carli. Spécificité des interventions hélicoptérées. Urgences 2012.

⁴⁰ Prévu à l'article L 6132-1-1 de la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016.

Les informations disponibles ne permettent pas d'analyser précisément la diversité des circonstances de recours aux hélicoptères, et encore moins de repérer les différences entre HéliSMUR et hélicoptères de la Sécurité civile en ce qui concerne les caractéristiques de leurs interventions et la zone de recouvrement entre celles-ci. La mission souligne à cet égard l'intérêt de l'expérimentation qui vient de démarrer en PACA à l'initiative de la DGSCGC et de la DGOS, visant à élaborer une grille commune de description des missions médicalisées, support d'une analyse conjointe de l'activité⁴¹.

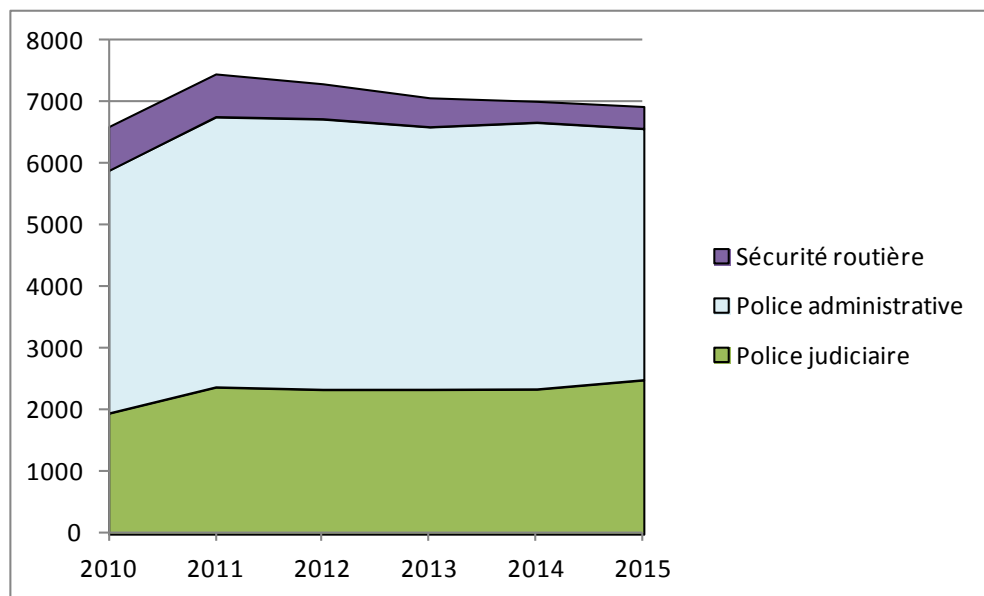
Même avec une telle grille, il restera difficile de porter directement un jugement sur la pertinence de l'activité de tel ou tel hélicoptère. Seules des évaluations médicales, s'appuyant sur un échantillon représentatif des interventions, pourraient permettre de vérifier leur valeur ajoutée au regard des solutions alternatives, en fonction du lieu d'intervention, de l'état du patient et de son parcours de soins.

1.3.2 Des missions de sécurité publique dont le nombre a diminué et dont le contenu évolue

Les missions de sécurité publique sont essentiellement réalisées par les hélicoptères de la Gendarmerie nationale. Leur nombre a globalement stagné durant les dernières années, l'augmentation du nombre de missions de police judiciaire ayant été compensée par la réduction des missions de sécurité routière et de police administrative.

Comme le relevait le rapport IGF-IGA de 2013, la contribution des hélicoptères à ces missions est difficile à objectiver.

Graphique 2 : Evolution depuis 2010 des missions de sécurité publique des hélicoptères de la Gendarmerie nationale (en nombre de missions)



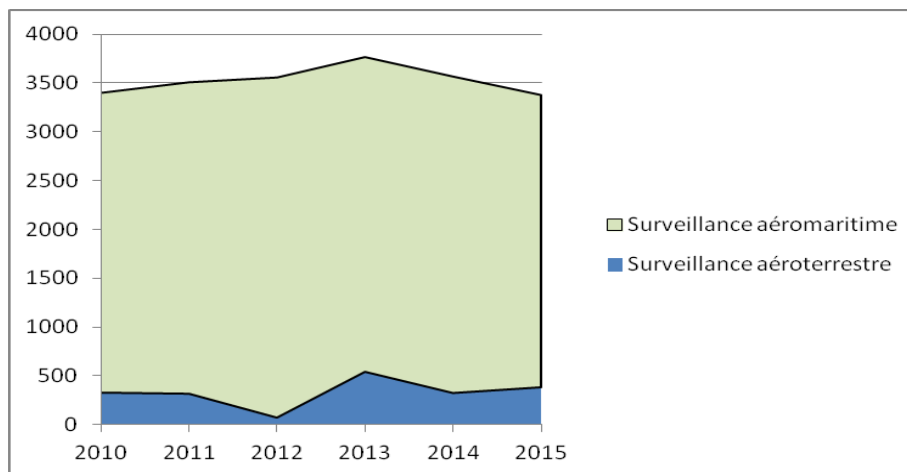
Source : Gendarmerie nationale

⁴¹ Nature des missions, délais d'intervention et leurs déterminants, motifs de recours à l'hélicoptère, destination des patients / personnes secourues, etc.

On observe par ailleurs une réduction de l'utilisation par les forces de police du droit de tirage dont elles disposent sur les hélicoptères de la Gendarmerie nationale (passage de 1 170 heures de vol en 2011 à 734 heures en 2015⁴²). Cette réduction a été en partie compensée par une hausse de l'utilisation des avions légers de la Police de l'air et des frontières.

L'activité des hélicoptères des Douanes est en diminution depuis deux ans (-10 %).

Graphique 3 : Evolution de l'activité des hélicoptères des Douanes depuis 2010 (en heures de vol)



Source : DGDDI

Enfin, au sein de l'activité des hélicoptères de la Sécurité civile, les missions de sécurité publique ne représentent que 2 % du temps technique de vol (cf. graphique en annexe).

Toutefois, selon le commandement des forces aériennes de la Gendarmerie nationale, les besoins sont en croissance et environ 23 000 heures de vol par an seraient nécessaires, alors que les contraintes budgétaires conduisent à contingenter le potentiel de la flotte de la Gendarmerie nationale à 18 900 heures de vol. De son côté, la DGPN a mis en place une procédure interne de validation des demandes qui conduit à limiter le recours aux hélicoptères de la Gendarmerie nationale⁴³.

Le contenu des missions tend à évoluer, les hélicoptères ayant de plus en plus une fonction d'appui direct aux interventions opérationnelles. Certaines missions de pure surveillance pourraient à l'avenir être remplies par des drones, mais le déploiement d'une flotte de drones et la définition de leurs missions restent actuellement suspendus à de nombreuses interrogations éthiques et légales (cf.infra).

Dans le cadre du schéma national d'intervention anti-terroriste annoncé par le ministre de l'intérieur, les hélicoptères pourraient être un moyen de répondre au besoin de transport rapide des personnels des unités d'intervention (GIGN ou RAID et leurs antennes locales). Néanmoins, seuls les EC 145, dont ne sont dotées que les bases de Villacoublay et des zones montagneuses, ont une capacité d'emport suffisante pour répondre à ce type d'emploi.

⁴² Tirant les conséquences de cette évolution, le droit de tirage prévu par le protocole DGGN-DGPN est passé de 1 400 heures en 2013 à 1 100 heures à compter de 2014.

⁴³ Ces heures de vol donnant lieu à une facturation de 1800 euros par heure de vol, les moyens aériens de la PAF sont privilégiés.

2 FACE A UNE ACTIVITE CROISSANTE, OPTIMISER LE DISPOSITIF PAR UNE PLUS GRANDE COOPERATION INTERMINISTERIELLE ET DES MUTUALISATIONS

2.1 La coordination interministérielle de l'usage des moyens reste encore à concrétiser

2.1.1 Un emploi encore trop peu coordonné des moyens hélicoptés

Les cinq flottes d'hélicoptères de l'Etat ou utilisées par l'Etat disposent de doctrines d'emploi à la fois distinctes et complémentaires, inégalement formalisées et parfois anciennes. En cas de recoupements, des textes divers prévoient parfois des règles du jeu communes ou des mécanismes de régulation (cf. *supra* point 1.1.3).

Il convient de distinguer le milieu aéro-maritime du domaine aéro-terrestre.

En milieu aéro-maritime, ce sont les capacités des aéronefs, notamment leur portée d'intervention en haute mer au-delà des 12 nautiques, ainsi que l'entraînement des équipages, qui font la différence. Ainsi, ce sont les hélicoptères de la Sécurité civile qui interviennent principalement sur la bande côtière et dans la limite de la mer territoriale (12 nautiques) ; les hélicoptères des Douanes peuvent intervenir jusqu'à 40 nautiques du rivage, et au-delà, seule la Marine nationale est en capacité d'intervenir, ce qui réduit le nombre d'intervenants et simplifie le processus de décision.

Les deux administrations d'Etat intervenant en haute mer, Marine nationale et Douanes, qui ont des missions prioritaires bien spécifiques (militaires et douanières) partagent un cadre commun, qui est celui de l'action de l'Etat en mer⁴⁴. En outre, elles ont des modes d'intervention assez proches :

- surveillance maritime sur de grandes distances avec des avions à long rayon d'action ;
- emploi de l'hélicoptère pour " éclairer " une cible potentielle ;
- engagement de moyens maritimes d'interception.

Enfin des mécanismes d'échanges d'informations et de régulation tels que le comité directeur de la fonction garde-côtes, la gestion des situations d'urgence par les CROSS et le pouvoir d'arbitrage des Préfets maritimes, garantissent un emploi harmonisé des moyens de l'Etat.

La situation est bien différente dans le domaine aéro-terrestre.

Ce n'est pas tant la différence des doctrines d'emploi qui est source de difficultés que l'organisation qui sert de support à leur mise en œuvre :

- une organisation décentralisée pour les HéliSMUR qui relèvent exclusivement du pouvoir de régulation d'un SAMU ;
- une structure de commandement centralisée pour la Gendarmerie nationale et les Douanes, au service des priorités propres à l'institution. Cette vision nationale présente l'avantage de planifier une partie de l'activité des hélicoptères et garantit, en tant que de besoin, une concentration des moyens. Mais elle ne permet pas d'éviter les redondances ou des situations de concurrence entre aéronefs d'Etat ;
- une régulation assurée au quotidien par l'état-major interministériel de zone pour les hélicoptères de la Sécurité civile, qui toutefois n'échappent pas totalement à ces critiques en pratiquant le "décollage réflexe".

⁴⁴ Arrêté du 22 mars 2007 établissant la liste des missions en mer incombant à l'Etat

Plusieurs des interlocuteurs de la mission ont fait part des situations périlleuses créées par l'afflux incontrôlé d'hélicoptères à la suite de la catastrophe ferroviaire de Brétigny-sur-Orge en juillet 2013 ou lors des attaques terroriste de Paris du 13 novembre 2015.

Les ordres zonaux d'opérations hélicoptères mis en place dans certaines zones comme l'Ile-de-France ou la zone sud ont tenté de pallier ces difficultés en distribuant les rôles entre les secours primaires et secondaires ou en édictant un principe de subsidiarité entre flottes d'hélicoptères en fonction de la disponibilité des appareils.

Mais ils souffrent d'une absence préalable de concertation entre les acteurs et reposent sur des bases juridiques fragiles puisque les préfets de zone ne disposent de pouvoirs opérationnels qu'en période de crise, sauf en matière de sécurité civile. Or une gestion efficace du quotidien est la condition d'une gestion performante de la crise.

2.1.2 La mise en place d'un dispositif national et territorial à des fins de rationalisation et de coordination est indispensable

2.1.2.1 Créer auprès du Premier ministre une structure interministérielle de coordination des moyens aériens à faible rayon d'action

La mise en place d'une structure interministérielle de coordination et de suivi des aéronefs à faible rayon d'action de l'Etat s'impose alors aux yeux de la mission.

Cette structure aurait pour rôle de :

- favoriser une plus grande cohérence au sein de chacune des deux grandes familles de missions : sécurité publique et secours aux personnes ;
- donner une impulsion pour la rationalisation des implantations et favoriser la mise en place de véritables doctrines d'emploi à partir des retours d'expérience des structures concernées dont l'exploitation est aujourd'hui faible ou très cloisonnée.

Elle assurerait ainsi :

- un rôle de recensement actualisé des moyens disponibles et de leurs implantations ;
- une analyse et une validation conjointe des projets d'évolution des différentes flottes (nouveaux appareils, changements d'implantations, etc.) ;
- l'élaboration d'un référentiel commun de description des activités des hélicoptères (mode de décompte des heures de vol et typologie des interventions) ;
- la concertation inter-services afin de proposer des arbitrages en interministériel sur les choix « opérationnels » ou capacitaires futurs au regard des moyens, des besoins et des possibilités de mutualisation entre ministères.

Elle pourrait prendre la forme d'un comité interministériel réunissant semestriellement les ministres compétents (Intérieur, Santé, Finances, Défense), dont la création relève d'un décret.

Ce comité validerait, sous l'autorité du Premier ministre, les options préparées par une équipe dédiée, composée d'un représentant de chacune des directions concernées (DGOS, DGGN, DGSCGC, DGDDI, Marine nationale, DGA et DGPN), qui pourrait être pilotée par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) eu égard à son caractère interministériel et à son rôle prospectif. Dans un premier temps, celle-ci devrait animer un réexamen des implantations actuelles, à réaliser selon une méthodologie commune par les préfets de zone et les directeurs généraux d'ARS.

A l'aune des visites et entretiens conduits par la mission, il conviendra d'intégrer dans la réflexion sur les implantations et le renouvellement des hélicoptères, la question des autres aéronefs légers à faible rayon d'action (avions légers dronisables et drones en particulier) (cf. infra).

Recommandation n°1: Mettre en place une équipe dédiée et un comité interministériel avec un mandat du Premier ministre pour analyser les projets d'évolution des différentes flottes et rechercher une plus grande cohérence dans l'emploi des hélicoptères ainsi que des autres aéronefs à faible rayon d'action

2.1.2.2 Au niveau de la zone de défense, créer une instance associant les services des quatre ministères concernés (Intérieur, Santé, Défense, Finances) pour assurer en continu le suivi de l'emploi des aéronefs dédiés aux missions de service public

Au niveau de la zone, sous l'égide du préfet de zone et s'appuyant sur l'état-major interministériel de zone de défense (EMIZD), la création d'une instance chargée de mettre en œuvre les directives relatives aux aéronefs légers est indissociable de ce besoin de mise en cohérence, au niveau central, de la politique d'emploi des hélicoptères et des drones.

Il apparaît nécessaire en effet de disposer de la disponibilité technique et opérationnelle des moyens héliportés en temps normal. Il s'agit ainsi de pouvoir assurer une meilleure subsidiarité et favoriser une plus grande transparence entre services et ministères dans l'emploi des moyens. Cela implique de modifier le décret du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone pour instaurer un système d'information mutuelle en temps réel des différents utilisateurs d'hélicoptères concourant aux missions de service public.

Cette instance associerait le préfet de zone, les directeurs généraux d'agence régionale de santé (ARS) ainsi que les représentants ad hoc de la Gendarmerie nationale, de la Sécurité civile, des services d'aide médicale d'urgence (SAMU) ainsi que le cas échéant de la Marine nationale et des Douanes.

L'objectif prioritaire est d'assurer une continuité entre le dispositif interministériel existant dans le cadre de la gestion de crise et l'usage en temps normal des moyens légers à voilure fixe ou tournante, afin de mieux articuler l'emploi des aéronefs à faible rayon d'action au niveau zonal.

Les missions de ce comité de zone pour les aéronefs seraient de :

- réexaminer les implantations dans chaque région en transmettant conjointement par le préfet de zone et les directeurs généraux d'ARS des propositions au comité interministériel (cf. supra) ;
- décliner collégalement entre le préfet de zone et les directeurs généraux d'ARS les domaines d'attribution, les modalités et les zones d'intervention des hélicoptères pour le secours aux personnes et l'aide médicale urgente, dans tous les territoires desservis conjointement par les hélicoptères de la sécurité civile et des hôpitaux ;
- élaborer sous l'autorité du préfet de zone, un ordre zonal d'opérations des hélicoptères en situation de crise de sécurité civile ou sécurité publique après concertation avec les différents intervenants concernés de la zone ;
- dans les zones de montagne l'élaboration de plans interdépartementaux d'organisation des secours en montagne, selon une logique de massif sous l'autorité du préfet de zone apparaît aussi pertinente.

Recommandation n°2: Instituer dans chaque zone de défense un comité d'orientation associant les administrations concernées pour réexaminer les implantations et mieux coordonner l'emploi des hélicoptères et des aéronefs

2.1.3 Définir des critères d'implantation objectifs

L'implantation des bases et des hélicoptères est certes liée à des missions différentes confiées à chaque autorité d'emploi mais aussi, voire surtout, à l'histoire et à des décisions rarement coordonnées, y compris sur un même territoire.

Une note commune DGGN-DGSCGC du 25 mai 2010 avait posé le principe d'un développement des co-localisations, mais elle a eu peu de suites concrètes. Dans le cadre de leurs travaux en cours, la DGOS et la DGSCGC posent le principe d'une concertation préalable sur tout projet de modification des cartes d'implantation ou des caractéristiques de fonctionnement de leurs bases.

La mission a été conduite à s'interroger sur les critères d'implantation retenus par chaque autorité d'emploi, comme en témoignent ces quelques exemples :

- 8 bases de la Gendarmerie nationale sur 23 comportent deux hélicoptères aux missions diverses (secours/police administrative/police judiciaire), tandis que 15 autres ne disposent que d'un seul hélicoptère, sans corrélation évidente avec les niveaux d'activité.
- Un hélicoptère de la Sécurité civile est dédié aux missions de sécurité publique de la Préfecture de Police à Paris alors que cette dernière dispose également d'un « droit de tirage » de 300 heures/an sur les hélicoptères de la Gendarmerie basés à Villacoublay qu'elle n'utilise pas à plein (34 heures en 2015).
- Les implantations des HéliSMUR n'ont fait l'objet jusqu'en 2014 d'aucune coordination au niveau de la DGOS, voire parfois au sein d'une même région.
- Même si la couverture du territoire peut justifier des niveaux d'activité plus faibles dans certaines zones, ceux-ci sont extrêmement variables d'une base à une autre (de 250 missions/an à Limoges à près de 900/an à Chamonix pour la Gendarmerie nationale⁴⁵, de 235 missions/an de secours à Granville à près de 900/an à Ajaccio pour la Sécurité civile, d'un peu plus de 300 missions de secours à Laon ou à Reims à plus de 900 à Poitiers pour les HéliSMUR⁴⁶. Pour les Douanes, pour lesquelles seul le nombre d'heures de vol est disponible, l'écart va de 190 heures par an en moyenne pour chacune des machines aéroterrestres de Dugny à 460 heures/an en moyenne pour les hélicoptères aéro-maritimes basés au Havre ou à Hyères⁴⁷.
- Dans certaines régions, il existe une superposition des rayons d'action de nombreux appareils, comme en témoigne la carte pour le sud-est présentée en pièce jointe n° 7⁴⁸ (qui date de 2012).

Au regard du coût des hélicoptères, l'optimisation de la carte d'implantation et ses conséquences sur le dimensionnement de la flotte constitue une piste d'économies. Elle devrait précéder toute acquisition (y compris remplacement), toute maintenance de type « retrofit »⁴⁹ d'hélicoptères d'Etat non encore engagées à ce jour ainsi que toute nouvelle décision d'implantation d'un HéliSMUR.

Cette optimisation de la carte des implantations ne pourra toutefois avoir lieu sans la définition préalable d'une grille de critères d'implantation et d'une revue détaillée des missions, d'une harmonisation des temps d'alerte et d'intervention et d'une coordination efficace des missions.

⁴⁵ Chiffres 2015

⁴⁶ Pour la Sécurité civile et les HéliSMUR, les données sont celles de l'année 2013.

⁴⁷ Chiffres 2015

⁴⁸ Source : rapport ARS PACA, groupe de travail inter SAMU sur les urgences héliportées. Février 2012

⁴⁹ Opération technique visant à accroître les capacités de l'appareil, et non pas seulement à régénérer son potentiel d'heures de vol

Pour définir ces critères d'implantation, la mission suggère en particulier de tenir compte des éléments suivants :

- la disponibilité en cas de crise ;
- la distinction entre missions de secours et missions de sécurité publique ;
- le rayon d'action de chaque hélicoptère ;
- la densité de population, l'épidémiologie, le niveau et la nature de la demande en matière de secours et de soins urgents, et l'organisation territoriale des plateaux techniques ;
- la saisonnalité touristique ;
- les contraintes météorologiques et topographiques ;
- la complémentarité avec les moyens terrestres (notamment pour les secours) ;
- la qualité des infrastructures routières et aéronautiques.

Recommandation n°3 : Dans l'attente de la redéfinition de la carte des implantations, suspendre toute nouvelle implantation d'HéliSMUR ainsi que le renouvellement ou les opérations de retrofit d'hélicoptères d'Etat non encore engagées

2.2 Spécialiser les centres de maintenance par type de machines et mutualiser la formation des mécaniciens

Les hélicoptères de service public de l'Etat ou les HéliSMUR sont entretenus selon deux modalités : en régie pour les hélicoptères d'Etat, externalisée pour les HéliSMUR (cf. supra point 1.1.4).

Les caractéristiques d'utilisation des hélicoptères de service public - emploi d'une seule machine, dans des délais d'urgence, voire d'extrême urgence, entre 15 minutes et une heure pour une mise en œuvre 7 jours sur 7, 24 h/24 - expliquent que la disponibilité immédiate de ces hélicoptères constitue un enjeu majeur pour la réalisation de leur mission.

Les systèmes de maintenance actuels répondent à cet enjeu avec une disponibilité sur site supérieure à 90 %.

La réalisation des opérations de maintenance des hélicoptères d'Etat est aujourd'hui conduite par trois centres de maintenance, pour chaque autorité d'emploi, tous situés en métropole : Orléans pour les Ecureuils, les EC 135 et des EC 145 de la Gendarmerie nationale, Nîmes-Garons pour les EC 145 de la Sécurité civile et des EC 145 de la Gendarmerie nationale, et Hyères pour les EC 135 des Douanes.

La spécialisation des centres de maintenance par types de machines a été et reste envisageable pour réaliser des économies d'échelle sur les marchés, les infrastructures et les outillages. Mais elle ne doit pas dégrader le haut niveau de disponibilité technique atteint, et doit s'inscrire dans les contraintes de sécurité et de navigabilité aériennes. Elle ne se conçoit que sur le moyen terme.

2.2.1 Relancer la dynamique de mutualisation des EC 145 à Nîmes

Lors du 14^{ème} comité de pilotage et de suivi de la révision générale des politiques publiques (RGPP) du 23 juin 2011, la mesure 109 rappelait l'objectif poursuivi : « *mutualiser les moyens aériens et rationaliser l'implantation des bases opérationnelles de la Sécurité civile et de la Gendarmerie nationale* ». Il était prévu que les EC 145 de la Gendarmerie nationale et de la Sécurité civile seraient tous entretenus sur la base de Nîmes avec l'affectation de 14 personnels de la Gendarmerie nationale (7 civils et 7 militaires), tandis que la maintenance des 4 derniers Ecureuils de la Sécurité civile serait confiée au groupement de maintien en condition opérationnelle (GMCO) d'Orléans.

La mission n'a pu que constater l'affaiblissement de cette dynamique initiale.

Les quatre Ecureuils de la Sécurité civile ont bien été « retrofités » à Orléans, mais leur vente en 2013, pour unifier la flotte de la Sécurité civile en EC 145, a mis fin à l'échange croisé avec la Gendarmerie nationale. Depuis octobre 2011, la Gendarmerie nationale, sur son parc de 13 appareils⁵⁰ en ligne, envoie à Nîmes un EC 145 par trimestre pour une visite périodique (VP) de 800 h, soit quatre machines par an⁵¹. Elle utilise une alvéole de maintenance sur les deux initialement envisagées lors des travaux RGPP.

L'affectation des 14 personnes n'a jamais été réalisée par défaut de recrutement de personnels civils, ce qui a conduit la Gendarmerie nationale à augmenter l'effectif militaire à 8⁵².

Les opérations de maintenance des EC 145 de la Gendarmerie nationale à Nîmes restent plus co-localisées que mutualisées, malgré l'excellente coopération de terrain et les prêts ponctuels de matériels et d'équipements :

- le personnel mécanicien de la Gendarmerie nationale n'intervient que sur les hélicoptères de la Gendarmerie nationale afin d'assurer la traçabilité de l'opération de maintenance dans les systèmes d'informations logistiques de la Gendarmerie nationale ;
- toute demande de matériels pour l'hélicoptère de la Gendarmerie nationale doit être transmise au GMCO d'Orléans pour autorisation et acheminement vers Nîmes ;
- malgré un marché de maintenance commun pour les moteurs, les modalités d'entretien restent différentes. La Gendarmerie nationale gère un parc de moteurs par interchangeabilité des moteurs usagés par des moteurs régénérés en potentiel par la société TURBOMECA ; la Sécurité civile effectue, dans son atelier de Nîmes-Garons, certaines opérations industrielles.

La dynamique de mutualisation de la maintenance des 48 EC 145 métropolitains de l'Etat mériterait cependant d'être relancée.

En effet, les principaux marchés ont été mutualisés par un seul pouvoir adjudicateur, la SIMMAD du ministère de la défense :

- un marché logistique et technique TURBOMECA, commun à tous les hélicoptères d'Etat jusqu'à fin 2022, d'un montant de 6 M€par an ;
- un marché GOODRICH/UTAS, au profit de tous les treuils des hélicoptères d'Etat, d'un montant de 0,6 M€par an ;
- un marché logistique et technique Airbus Helicopters, commun Gendarmerie nationale / Sécurité civile jusqu'en novembre 2019, d'un montant de 15 M€par an.

⁵⁰ Les VP 800 des deux EC 145 déployés outre-mer sont effectuées sur place.

⁵¹ Depuis octobre 2011, la DGGN a réalisé 12 VP au centre de maintenance de Nîmes. Une treizième est en cours début 2016.

⁵² 1 chef de détachement, 1 personnel administratif, 4 mécaniciens cellule et moteur (dont mécanicien affectation prévue à l'été 2016), 1 technicien avionique, 1 réparateur structural, soit un effectif total : 8

Un investissement de 6 M€a été dédié à la réalisation de 5 plots supplémentaires dont 3 pour la Sécurité civile et 2 pour la Gendarmerie nationale.

Les règles de navigabilité de l'EC 145 sont identiques quelle que soit l'autorité d'emploi étatique, ce qui permet, le cas échéant, de confier par protocole à des agents d'une autre autorité d'emploi les certifications préalables à la remise en service⁵³.

Le centre de maintenance de Nîmes peut accueillir les EC 145 de la Gendarmerie nationale sans dégrader sa capacité de régénération du potentiel technique des EC 145 de la Sécurité civile, compte tenu de leur activité aérienne actuelle et hors incident d'exploitation majeur d'un hélicoptère⁵⁴.

Cette nouvelle dynamique pour être effective doit être pragmatique. Elle suppose en préalable la réduction de l'externalisation des VP d'EC 145 de la Sécurité civile chez AH Deutschland. Entre 2011 et 2015, sur 13 VP externalisées, le coût moyen s'est établi à 97 500 €TTC, dont environ 36 % de travaux supplémentaires. Le recrutement de deux techniciens de maintenance est en cours avec comme objectif de re compléter une sixième équipe de VP courant 2016 pour réduire l'externalisation⁵⁵.

Cette réduction est indispensable car il y aurait peu de sens à demander à la Gendarmerie nationale de confier la maintenance des EC 145 à la Sécurité civile alors qu'elle-même l'externalise pour une partie de ses EC 145.

D'autre part, un audit conjoint des systèmes de maintenance devra être conduit pour élaborer un plan de convergence.

En effet, la Sécurité civile centralise les VP 800 à Nîmes (72 personnes dont 4 hors base). Les hélicoptères ne sont pas affectés à une base mais tournent sur l'ensemble du territoire, y compris l'outre-mer⁵⁶. Pour sa part, la Gendarmerie nationale combine, pour son personnel mécanicien, une double compétence de mécanicien sol et de mécanicien vol. Elle ne fait pas tourner les machines par base mais envoie des mécaniciens renforcer ceux déjà présents dans les machines, pour réaliser les visites intermédiaires. Ce principe s'applique aussi aux VP 800 outre-mer, ce qui évite d'immobiliser des machines pendant le transit en bateau aller et retour.

2.2.2 Mutualiser la maintenance des EC 135 à Orléans

L'administration des Douanes dispose de 9 hélicoptères (5 EC 135, 4 AS 355 type FENNEC) avec une base centrale de maintenance à Hyères avec 4 plots qui effectue des VP des hélicoptères toutes les 500 h de vol du fait de la salinité.

Les moteurs de ces EC 135 sont entretenus selon les modalités du marché TURBOMECA, commun à la Gendarmerie nationale et à la Sécurité civile. La base de maintenance des Douanes s'approvisionne pour ses rechanges auprès de la SIMMAD.

Dans une perspective d'économies d'échelle, les 5 EC 135 des Douanes gagneraient à effectuer leur VP à Orléans où sont déjà réalisées celles des 15 EC 135 de la Gendarmerie nationale. Le GMCO d'Orléans serait d'ores et déjà en mesure d'accueillir chaque année 2 EC 135 des Douanes.

⁵³ Cette possibilité est utilisée par les armées : ainsi, des agents de l'armée de l'air entretiennent des avions de l'armée de terre.

⁵⁴ La charge de maintenance des VP 800 des EC 145 de la sécurité civile représente en moyenne 21VP/an

⁵⁵ Les effectifs de techniciens sols dédiés aux VP sont de 22 personnes (soit 5 plots X 4 mécaniciens plus 2 pour les dépannages en bases).

⁵⁶ Les visites courantes (VP 50, 100,300, 400 et 600 H) sont réalisées sur les 23 bases. Au besoin, le centre de maintenance de Nîmes envoie des équipes sur les bases en fonction des besoins ; ce qui représente centre un total de 219 missions par an.

Recommandation n°4 : Regrouper la maintenance des hélicoptères civils de l'Etat sur deux centres de maintenance, celui de la Sécurité civile à Nîmes pour les EC 145 et celui de la Gendarmerie nationale à Orléans pour les EC 135

2.2.3 Mutualiser la formation des mécaniciens

Les mécaniciens des Douanes, de la Sécurité civile, et de la Gendarmerie nationale, par-delà la diversité de leur mode de recrutement (direct, indirect, personnels civils, anciens militaires), sont formés à Orléans pour les gendarmes, Nîmes pour la Sécurité civile, et au Luc en Provence pour les Douanes.

Pour les formations spécifiques aux machines (cellule/moteurs/ organes accessoires et équipements), une mutualisation est possible car la similitude des qualifications, parfaitement normées et sanctionnées par des licences étatiques, le permet.

Ainsi pour la maintenance des moteurs d'EC 145, des efforts sont conduits entre la Gendarmerie nationale et la Sécurité civile dans la base de Nîmes⁵⁷.

Pour les Douanes, le soutien des cellules et des moteurs est encore externalisé. Un protocole est en cours de négociation avec la Gendarmerie nationale et la Sécurité civile qui portera sur la formation des personnels mécaniciens, sur la gestion de la navigabilité des aéronefs et l'échange de bonnes pratiques.

Recommandation n°5 : Construire un dispositif mutualisé de formation des mécaniciens des hélicoptères civils de l'Etat, en cohérence avec la spécialisation des sites de maintenance

2.3 Améliorer la coordination entre secours à personne et aide médicale d'urgence, et mieux réguler le dispositif des HéliSMUR

2.3.1 Accroître la coordination entre secours à personne et aide médicale urgente

La problématique de coordination et de complémentarité entre les missions de secours à personne, assurées principalement par les sapeurs-pompiers, et les missions d'aide médicale urgente, qui relèvent du service public hospitalier, n'est pas spécifique aux moyens héliportés. De multiples travaux et de difficiles négociations ont cherché à articuler, dans la gestion des urgences quotidiennes et quel que soit le numéro composé par l'utilisateur, la doctrine du « prompt secours » et du départ réflexe adoptée par les SDIS avec le principe de régulation médicale opérée par les SAMU en cas d'urgence médicale pour apporter les soins appropriés et une orientation pertinente du patient dans le parcours de soins.

⁵⁷ Des formations croisées Gendarmerie nationale/Sécurité civile sur le moteur ARRIEL 1E2 de l'EC 145 sont réalisées à Nîmes.

Compte tenu du temps dont elle a disposé, la mission n'a pu recenser et évaluer les pratiques de coordination entre les nombreux intervenants qui interviennent localement dans l'engagement des hélicoptères : centres de traitement des appels des SDIS, bases d'hélicoptères de la Sécurité civile, état-major interministériel et centre opérationnel de zone, commandants de zone et de groupement de la Gendarmerie nationale, SAMU, CROSS pour les secours en mer. Ces pratiques sont naturellement marquées par une grande diversité selon les territoires. Les situations ne peuvent être comparables entre la Corse, qui ne dispose pas d'HéliSMUR, des régions comme le Centre, les Pays de la Loire ou Nord Pas de Calais-Picardie qui, à l'inverse, ne disposent que d'HéliSMUR⁵⁸, et celles où coexistent des HéliSMUR et des moyens de la Sécurité civile (ex : Bretagne, Normandie). Les situations les plus complexes concernent les régions PACA, Rhône-Alpes-Auvergne, Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon, où, du fait de la présence de zones montagneuses, des hélicoptères de la Gendarmerie nationale assurent une partie des missions de secours.

Le rapport de la Cour des comptes de septembre 2012 sur les secours en montagne a relevé des situations de concurrence entre Sécurité civile et Gendarmerie nationale et souligné l'inadaptation du cadre départemental en vigueur pour l'organisation de ces dispositifs.

Entre les services hospitaliers et les hélicoptères de l'Etat, les relations peuvent aller de la coopération organique (bases de la Sécurité civile médicalisées par des médecins des SMUR) à la méfiance ou méconnaissance réciproque. Les habitudes prises et les relations personnelles jouent un grand rôle, même si la nécessité d'une régulation médicale par les SAMU pour toutes les situations d'urgence médicale semble globalement respectée.

Afin d'optimiser le recours aux hélicoptères, des orientations nationales communes au ministère de l'intérieur et au ministère de la santé sont nécessaires ; elles devront être relayées, pour être adaptées à chaque territoire, par des instructions conjointes des directeurs généraux d'agences régionales de santé et des préfets de zone.

De même, dans chacune des zones où coexistent plusieurs flottes, un travail conjoint devrait être demandé aux agences régionales de santé et aux préfetures de zone pour rationaliser la carte des implantations, sur la base de lignes directrices définies au niveau national (cf. supra).

2.3.1.1 Décliner territorialement, par instructions conjointes des préfets de zone et des directeurs généraux d'agence régionale de santé, un référentiel commun de l'utilisation des moyens de secours hélicoptés

Concernant l'organisation générale des secours à personne et de l'aide médicale urgente, un référentiel commun d'organisation a été adopté en 2008, dont tous les acteurs s'accordent à reconnaître qu'il a permis d'améliorer progressivement le travail en commun des SAMU, SMUR et SDIS ainsi que de leurs centres d'appels. A la suite d'une évaluation de sa mise en œuvre, réalisée par l'IGAS et l'IGA en 2013⁵⁹, une feuille de route conjointe santé-intérieur a été élaborée par la DGSCGC et la DGOS et la circulaire interministérielle du 5 juin 2015 a rappelé les principes majeurs d'organisation de la chaîne des secours et soins urgents.

⁵⁸ Sauf pour les secours en mer, qui reposent sur les hélicoptères de la Marine situés au Touquet et à la Rochelle.

⁵⁹ Rapport IGA-IGAS d'évaluation de l'application du référentiel d'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente, juin 2014.

Un des objectifs de cette feuille de route est la production de principes partagés et d'indicateurs communs d'activité pour l'utilisation des moyens hélicoptés⁶⁰. Ce référentiel, rédigé par le comité de pilotage DGSCGC et DGOS, est presque finalisé. Il affirme, dans le respect des compétences respectives des services concernés, des principes de transparence mutuelle et de coordination opérationnelle pour l'emploi de l'hélicoptère et de l'équipe les mieux adaptés à chaque mission spécifique. Pour la mission, cette démarche est pertinente, mais son périmètre est trop limité : les principes partagés d'organisation ainsi définis devraient être étendus aux missions de secours hélicopté engagées par la Gendarmerie nationale, et servir aussi de référence pour l'organisation et la régulation des missions de secours en mer.

Ainsi, ce référentiel pourrait faire l'objet d'une circulaire interministérielle puis être décliné localement, sous la forme de trois documents :

- dans chaque zone ou région, une instruction conjointe du préfet de zone et du directeur général de l'ARS définissant les règles d'engagement et de médicalisation des hélicoptères ainsi que de partage des informations ;
- pour chaque façade maritime, une instruction conjointe du préfet maritime et du directeur général de l'ARS déclinant ces mêmes principes pour le cas particulier des secours en mer ;
- pour chaque massif montagneux, au niveau interdépartemental une instruction du préfet de zone élaborée avec les préfets des départements concernés, précisant les rôles respectifs des hélicoptères de la Gendarmerie nationale et de la Sécurité civile et des différents services spécialisés.

Recommandation n°6 : Définir par une circulaire interministérielle un référentiel national d'utilisation des moyens hélicoptés pour les secours et l'aide médicale urgente, à décliner territorialement par les préfets de zone, préfets maritimes et directeurs généraux d'ARS

D'un point de vue opérationnel, un partage en temps réel des informations sur la disponibilité des hélicoptères serait de nature à faciliter grandement la coordination et l'optimisation de leur emploi.

Recommandation n°7 : Organiser le partage en temps réel des données de géolocalisation et de statut des hélicoptères dédiés principalement au secours à personne et à l'aide médicale urgente, entre Centre Opérationnel de Zone, Centres de traitement de l'alerte, Centres régionaux opérationnels de surveillance et sauvetage et Services d'aide médicale urgente

Ceci implique d'équiper ces hélicoptères de moyens de géolocalisation⁶¹ et d'organiser le partage de ces données sur un dispositif national.

2.3.1.2 Réexaminer les implantations ainsi que les amplitudes horaires, sur la base d'audits médicalisés conduits par les ARS

Au delà de la coordination des doctrines d'emploi et des procédures d'engagement des hélicoptères, une rationalisation des implantations serait indispensable pour optimiser le dispositif. La mission a proposé, au point 2.1.2, la mise en place d'un dispositif national et territorial pour donner une impulsion dans ce sens et permettre les arbitrages éventuellement nécessaires. Il s'agit en effet de l'objectif le plus difficile à atteindre, car envisager la suppression d'un hélicoptère suscite des réactions fortes des équipes locales directement concernées, mais aussi des craintes des élus et de la population au regard des conditions d'accès aux soins d'urgence.

⁶⁰ Objectif 7 de l'axe 2 : « Intégrer le transport hélicopté à l'objectif de complémentarité et d'efficience des moyens ».

⁶¹ Le marché de modernisation de l'avionique des hélicoptères de la sécurité civile prévoit cet équipement. Pour les HéliSMUR, certains marchés récemment renouvelés intègrent une clause sur ce point. Un tel dispositif devra aussi être prévu pour les hélicoptères de la Gendarmerie nationale qui assurent des missions de secours.

Les décisions en la matière devront donc s'appuyer sur des analyses détaillées de l'activité, réalisées avec le concours de médecins inspecteurs des agences régionales de santé afin de prendre en compte la dimension médicale des missions et leur articulation avec l'organisation mise en place régionalement pour la prise en charge des urgences.

Pour développer la mutualisation des moyens hélicoptérés en matière de secours à personne et d'aide médicale urgente, la problématique de médicalisation des hélicoptères de la Sécurité civile apparaît comme une question-clé. En vue de définir une carte plus rationnelle, plusieurs lignes directrices pourraient être fixées au niveau national :

- Analyser l'activité nocturne de certains HéliSMUR H24, afin de rechercher de possibles mutualisations avec un hélicoptère de la Sécurité civile apte à desservir le même territoire⁶²

Lorsque le niveau d'activité justifie l'emploi d'un seul hélicoptère la nuit, il serait logique de s'appuyer sur l'appareil de la Sécurité civile, qui est le plus polyvalent. Cela suppose néanmoins que son délai de décollage (actuellement fixé à une heure la nuit) puisse être réduit, afin de tenir compte du temps nécessaire pour passer prendre l'équipe médicale et de pouvoir répondre aux urgences vitales, y compris par des transferts interhospitaliers. L'économie moyenne du passage d'un HéliSMUR du régime H24 au régime H14 est de l'ordre de 0,4 M€par an⁶³.

Recommandation n°8 : Développer la mutualisation des missions nocturnes pour le secours à personne et l'aide médicale urgente, en adaptant les délais de décollage aux besoins des SAMU

- Développer le partenariat avec les hôpitaux pour la médicalisation des hélicoptères de la Sécurité civile

Un peu plus de la moitié des bases permanentes et saisonnières d'hélicoptères de la Sécurité civile disposent de la présence permanente d'une équipe médicale. Ces médecins et infirmiers sont mis à disposition soit par le SDIS, soit alternativement par le SDIS et le SAMU le plus *proche* (cas le plus fréquent), soit encore uniquement par le SAMU⁶⁴.

Cette médicalisation garantit que l'hélicoptère puisse décoller très rapidement avec à son bord un urgentiste. A défaut, lorsque le responsable de la régulation médicale au sein du SAMU juge nécessaire l'envoi d'une équipe SMUR, le temps d'accès par voie hélicoptérée est allongé du temps nécessaire pour faire escale sur l'hôpital⁶⁵. Ces limites justifient alors l'utilisation préférentielle d'HéliSMUR, mieux adaptés aux urgences médicales (sauf en milieu périlleux).

Pour les bases non encore médicalisées, deux voies d'évolution devraient être étudiées :

- l'implantation d'antennes de SMUR sur des bases d'hélicoptères de la Sécurité civile ;

Cette implantation pourrait être décidée par l'agence régionale de santé, dès lors qu'elle s'avère pertinente dans le cadre du maillage de l'organisation de l'aide médicale urgente. En effet, la mise à disposition permanente par le SAMU d'une équipe médicale (antenne de SMUR) est coûteuse⁶⁶, et ne se justifie donc que lorsque le niveau d'activité est suffisant. A cet égard, une antenne dotée d'un véhicule terrestre et donc susceptible d'être engagée par le SAMU soit par voie aérienne, soit par voie terrestre, pourrait être dans certains cas une solution efficiente.

- la relocalisation de bases de la Sécurité civile sur des établissements de santé siège de SMUR.

⁶² Ex : Besançon, Montpellier, Bordeaux, Marseille-Marignane, Saint-Etienne-Lyon

⁶³ Rapport UniHA : Marchés des HéliSMUR français. Analyse des contrats en cours d'exécution à la date du 31/12/2014
Mise à jour décembre 2015

⁶⁴ Ex : Bastia, Le Havre, Strasbourg, Les Abymes

⁶⁵ Soit un délai supplémentaire de 10/15 mn, ce qui est beaucoup dans un contexte d'urgence médicale.

⁶⁶ Le coût d'une ligne de garde 24/24 d'un service mobile d'urgence et de réanimation est d'environ 1,5 Meuros, soit le même ordre de grandeur que le coût d'un HéliSMUR.

Cette option est celle qui répond le mieux aux impératifs des urgences médicales, y compris pour les transferts interhospitaliers, mais peut nécessiter des investissements. Elle est envisagée actuellement pour l'hélicoptère de Lorient, qui pourrait être relocalisé à Brest, mais reste conditionnée selon la DSCGC par des vérifications techniques quant à la possibilité d'utiliser le vol aux instruments (procédure GNSS) pour le retour à la base en cas de mauvais temps.

Recommandation n°9 : Développer la médicalisation des hélicoptères de la Sécurité civile en partenariat avec les hôpitaux

2.3.2 Des voies d'évolution en matière d'aide médicale d'urgence hélicoptérée

2.3.2.1 Donner de nouveaux pouvoirs aux ARS pour qu'elles puissent réguler les implantations et le fonctionnement des HéliSMUR

L'implantation des HéliSMUR a souvent été faite après une analyse de besoins succincte avec l'objectif de couvrir la plus grande part du territoire.

L'environnement juridique est assez peu contraignant : le régime des autorisations⁶⁷ prévoit que les ARS autorisent les établissements de santé à disposer d'un SMUR dont l'implantation est déterminée par le schéma régional d'organisation des soins en vue d'assurer la couverture du territoire.

Les SMUR ont pour mission⁶⁸ :

1° « D'assurer, en permanence, en tous lieux et prioritairement hors de l'établissement de santé auquel il est rattaché, la prise en charge d'un patient dont l'état requiert de façon urgente une prise en charge médicale et de réanimation, et, le cas échéant, et après régulation par le SAMU, le transport de ce patient vers un établissement de santé ». C'est ce que l'on appelle les transports primaires.

2° « D'assurer le transfert entre deux établissements de santé d'un patient nécessitant une prise en charge médicale pendant le trajet ». Ce sont les transports secondaires.

Mais le texte ne précise pas les moyens nécessaires pour assurer le transport. Ils peuvent donc être terrestres, hélicoptérés voire maritimes et le choix relève d'une analyse d'opportunité qui appartient au seul établissement titulaire de l'autorisation compte tenu de son autonomie de décision.

Les ARH puis les ARS ne disposaient donc que du moyen du financement pour influencer sur la décision de louer un hélicoptère dont par ailleurs le coût unitaire (environ 1,7 M€) n'était pas hors de portée des possibilités d'un gros établissement, si on le rapporte non seulement aux besoins à satisfaire mais aussi à l'enjeu politique, médiatique et éventuellement de patientèle nouvelle que représente sa possession.

L'implantation des HéliSMUR s'est donc effectuée de manière en partie « spontanée », sans que leur répartition soit le résultat d'une complète analyse des besoins, à l'exception peut-être de la création en 2014 de l'HéliSMUR de Besançon qui a été précédée d'une étude réalisée par l'ARS de Franche Comté⁶⁹.

⁶⁷ Articles L6122-1 du code de la santé publique

⁶⁸ Article R6123-15 du code de la santé publique

⁶⁹ Modélisation de l'activité SMUR et Hélicoptérée. C. Duboudin, D. Carel (ARS FC), Dr JM Labourey (CRRA 15-CHU Besançon)

En termes de couverture, les zones blanches ne représentent que 2 % du territoire métropolitain⁷⁰, pourcentage qu'il conviendra peut-être de réactualiser en raison de la nécessité depuis le 1er janvier 2016 d'embarquer un second membre d'équipage qui réduit d'environ 20 mn soit environ 80 kilomètres⁷¹ le rayon d'action à cause du poids supplémentaire.

Si l'on se souvient que les transports hélicoptérés représentent 3 % des transports de SMUR et 10 % de leurs coûts, une régulation plus active des implantations est nécessaire. Mais au-delà des implantations, c'est aussi le mode de fonctionnement et d'utilisation des HéliSMUR sur une région qui pourrait relever de l'ARS. L'enjeu n'étant pas d'ajouter des contraintes nouvelles à des établissements volontaires pour se coordonner mais plutôt d'empêcher un établissement qui voudrait jouer cavalier seul de se doter d'un appareil qui, de plus, ne fonctionnerait pas avec les autres appareils du territoire.

Le mode de fonctionnement qui apparait comme devant être privilégié est celui que la mission a pu observer en région PACA, qui pourrait sans doute être encore optimisé mais qui représente déjà un effort certain de coopération entre les HéliSMUR, sinon de rationalisation de leur implantation.

Il se caractérise par les dispositions suivantes :

- un marché unique pour la location de tous les appareils de la région ;
- donc, un type d'appareil unique avec des équipements similaires sur le plan avionique et sur le plan médical ;
- donc également des possibilités de formation mutualisées sur la prise en charge du patient pendant le transport, réalisées à partir d'une cellule d'hélicoptère modèle fournie par le titulaire du marché ;
- le marché est passé par un établissement support, l'Assistance Publique des Hôpitaux de Marseille, qui reçoit l'intégralité du financement régional et paye le fournisseur ;
- chaque établissement dispose d'un quota d'heures annuel qu'il ne doit en principe pas dépasser ;
- les SAMU restent libres d'engager l'hélicoptère de leur département pour les missions intra départementales ;
- le SAMU de Marseille est informé en temps réel de tous les départs des hélicoptères ;
- le SAMU de Marseille régule les transports interdépartementaux ;
- une coordination est assurée avec les pompiers par une connexion automatique 15/18.

Il n'est pas facile de donner une base juridique certaine qui garantisse que l'ARS puisse avoir en la matière une action déterminante et imposer un mode d'organisation.

En effet, les hélicoptères ne constituent qu'un mode de réalisation d'une mission et les dispositions combinées des différents articles du code de la santé publique ne sont pas suffisamment précises pour fonder juridiquement une action et aller à l'encontre de l'autonomie des établissements⁷².

Une solution portant sur la qualification des hélicoptères en « équipement matériel lourd » (EML) a été évoquée devant la mission car elle aurait permis d'utiliser les dispositions de l'article D6121-9 du code de la santé qui prévoit que «*Les objectifs quantifiés de l'offre de soins mentionnés à l'article D. 6121-6 sont exprimés, par territoire de santé, pour les équipements matériels lourds en nombre d'implantations disposant d'un équipement matériel lourd déterminé.*»

⁷⁰ Rapport du CNUH. P. Carli, F. Berthier Décembre 2013.

⁷¹ Cf. rapport n°010268-01 du CGEDD sur l'application du règlement (UE) 965/2012 aux opérations des SMUH, octobre 2015

⁷² Article L6122-1 sur les autorisations, Art. R6122-25 14° sur la liste des activités de soins et art. R6123-1 sur les modalités d'exercice de la médecine d'urgence

Cette solution autoriserait donc l'ARS à fixer par décision de son directeur général, le nombre des hélicoptères et leur implantation. Mais, dans l'état actuel de la réglementation, elle ne semble pas pouvoir être retenue car les hélicoptères ne correspondent ni à la définition des équipements matériels lourds donnée par l'article L6122-14⁷³ ni à l'énumération qui en est faite à l'article R6122-26 du même code⁷⁴.

Une telle approche nécessiterait donc une évolution législative.

Une solution plus simple pourrait être trouvée dans l'évolution de la rédaction des articles R6123-17 et R6123-29 CSP, d'origine réglementaire⁷⁵, qui prévoient l'existence d'un réseau entre les SAMU et les SMUR d'un territoire, réseau dont la convention constitutive précise « *notamment les disciplines et les activités de soins ou les états pathologiques spécifiques pour lesquels les établissements membres s'engagent à accueillir et à prendre en charge les patients qui leur sont adressés par le SAMU ou par la structure des urgences.* » Cette convention est soumise à l'approbation du directeur général de l'agence régionale de santé.

Sans solliciter exagérément le texte, ou pourrait comprendre que si la convention prévoit une répartition des patients selon la discipline ou les états pathologiques avant leur adressage par les SAMU, la convention pourrait aussi prévoir une discussion entre les SAMU pour définir les règles de transport, les moyens utilisés, les distances et donc les temps optimaux etc...

On pourrait également modifier ces articles par décret et prévoir dans la convention des dispositions demandant aux SAMU d'une région ou d'une zone de se coordonner sur la base d'un exemple du type de celui de la région PACA.

Recommandation n°10 : Modifier les articles R6123-17 et R6123-29 du code de la santé publique, relatifs aux réseaux SAMU/ SMUR, pour imposer une coordination régionale entre SAMU notamment en matière d'implantations et d'emploi des HéliSMUR

2.3.2.2 Rationaliser le cadre contractuel pour les renouvellements de location d'hélicoptères dans les hôpitaux.

A ce jour, les marchés de location sont passés suivant des modalités très variables. On dénombre 11 groupements d'effectifs et de territoire très différents : de petits groupements quasi locaux (Lille-Arras, Aurillac-Rodez) ou des ensembles regroupant 6 SAMU sur 3 anciennes régions (Aquitaine, Limousin, Poitou Charente.).

Seuls sept établissements métropolitains ont passé un marché seuls⁷⁶.

Pour les groupements, il a été nécessaire d'homogénéiser les dates de fin de marché pour pouvoir initier un marché unique, condition nécessaire à une harmonisation des pratiques.

⁷³ Les EML sont des « *équipements mobiliers destinés à pourvoir soit au diagnostic, à la thérapeutique ou à la rééducation fonctionnelle des blessés, des malades et des femmes enceintes, soit au traitement de l'information...* »

⁷⁴ Caméra à scintillation munie ou non de détecteur d'émission de positons en coïncidence, tomographe à émissions, caméra à positons ; Appareil d'imagerie ou de spectrométrie par résonance magnétique nucléaire à utilisation clinique ; Scanographe à utilisation médicale ; Caisson hyperbare ; Cyclotron à utilisation médicale.

⁷⁵ Décret n°2010-344 du 31 mars 2010 - art. 179

⁷⁶ Alençon, Poitiers, Ile de France, Valence, Saint Etienne, Besançon et Toulouse. Et La Réunion et Cayenne.

Les dates d'échéance sont réparties comme suit :

Tableau 8 : Dates d'échéance des marchés de location

Dates d'échéance du marché	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2025
Nombre d'hélicoptères	7	18	3	0	15	3	1

Source : UniHA,

Cette hétérogénéité des dates d'échéance n'est pas un problème en soi, elle est même plutôt bénéfique à un bon fonctionnement du marché des hélicoptères. Mais elle décale dans le temps les réformes possibles et donc les économies que l'on peut en attendre.

Une étude a été réalisée par le groupement de coopération sanitaire (GCS) UniHA en 2014, réactualisée fin 2015, sur tous les marchés passés par les établissements de santé ou leurs groupements.

On peut en tirer les conclusions suivantes :

- une progression très rapide des groupements de commandes : entre 2008 et 2012, 45 % des appareils sont intégrés dans un groupement de commandes ; ce pourcentage est porté à 83 % entre 2013 et 2014 ;
- si les prix de location peuvent être différents d'un marché à l'autre, le modèle économique quasi généralisé comprend un tarif forfaitaire de mise à disposition de l'hélicoptère avec l'équipage, la maintenance et l'appareil de back up et un prix de l'heure ou de la minute de vol lié à l'utilisation de l'appareil ;
- il n'est pas mis en évidence une réduction des coûts pour les marchés passés sous forme de groupement ;
- par contre, la durée moyenne des marchés semble impactée par l'existence d'un groupement puisqu'elle est de 3,3 ans pour les hélicoptères loués en dehors d'un groupement et de 5,2 ans pour les autres ;
- les éléments souhaités en matière d'équipement médical sont relativement homogènes ;
- par contre, les besoins exprimés en termes d'avionique sont plutôt diversifiés, certains se « contentent » d'une avionique simple et d'autres souhaitant des équipements plus complets tels que la présence d'un pilote automatique, un système GPS et de géolocalisation, un pré-équipement pour les jumelles de vision nocturne ou pour la mise en place de vol par repérage satellitaire (GNSS). Ces demandes sont évidemment des facteurs de coûts supplémentaires mais les équipements alourdissent aussi l'appareil ce qui réduit son rayon d'action.

Sur la base de ces constats, la mission propose deux pistes de réflexion pouvant aboutir à une diminution des coûts :

- allonger la durée des marchés jusqu'à 10 ans pour la rendre comparable avec la durée d'amortissement des hélicoptères⁷⁷. Lorsqu'un fournisseur achète un appareil pour le mettre à la disposition d'un établissement, il prend un risque financier que lui facturera son organisme bancaire et dont il reportera la charge sur le prix de la location. Le coût sera d'autant plus élevé que le risque est grand si la durée du marché est courte. Les exemples foisonnent de situations où, dans le cadre d'un partenariat bien compris entre client et fournisseur, il a été possible d'obtenir des diminutions de prix significatives ;
- il devrait être possible également d'intégrer dans les marchés une clause permettant d'obtenir des prix moins élevés, si la prestation est effectuée avec des hélicoptères déjà amortis.

⁷⁷ Avec éventuellement une tranche ferme et une tranche conditionnelle.

D'après un entretien avec les exploitants, le niveau d'économie pourrait être de l'ordre de 10 %. Cet ordre de grandeur a été en partie confirmé dans deux marchés « longs » passés avec l'appui d'UniHA, à Toulouse, où pour le même prix, le fournisseur a proposé un hélicoptère de niveau supérieur et dans le Grand Est, où pour les mêmes prestations le groupement a obtenu une réduction du prix de 10 %.

Recommandation n°11 : Allonger la durée des marchés pour la rendre comparable à la durée d'amortissement des hélicoptères

- Rédiger des cahiers des clauses administratives et techniques nationaux qui, tout en tenant compte des particularités locales (climat, présence de montagne ou d'environnement marin), définissent un équipement type afin d'éviter les dérapages vers des appareils inutilement suréquipés ;

Recommandation n°12 : Rédiger des cahiers des clauses techniques et administratives nationaux

Il convient toutefois de faire remarquer que se dessinent aujourd'hui d'autres tendances de nature à faire augmenter les coûts :

- Avec la charge supplémentaire de l'assistant de vol, les hélicoptères EC 135 qui équipent la plupart des HéliSMUR, seront rapidement en limite de capacité dès lors qu'il faudra transporter un ou une patient(e) obèse. La limite avancée par les pilotes se situe autour de 150 Kg.
- Le réchauffement climatique produit les mêmes effets et il est possible que, dès cet été 2016, on constate de grandes difficultés à réaliser des transports en altitude.

Une évolution de certains hélicoptères vers des machines de puissance supérieure sera sans doute souhaitée.

2.3.2.3 Prévoir la possibilité d'intégrer l'ambulancier attaché à l'équipe médicale comme assistant de vol

Le règlement européen (UE 965/2012) appelé règlement AIR-OPS impose, à partir du 1er janvier 2016, la présence d'un équipage composé de deux personnes à bord d'un hélicoptère effectuant des transports hospitaliers. Le deuxième membre peut être un deuxième pilote ou un membre de l'équipage technique sans qualification aéronautique.

Après plusieurs essais pour obtenir une dérogation définitive à ce principe, la France s'est mise, durant l'année 2015 et un peu dans la précipitation, à organiser la mise en œuvre des dispositions de cette réglementation nouvelle.

Un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a formalisé un certain nombre de propositions après l'étude de scénarii possibles⁷⁸.

Trois options ont été étudiées :

- option A : Le second membre d'équipage est un deuxième pilote ;
- option B : Le second membre d'équipage est un membre d'équipage technique formé par l'exploitant et salarié de ce dernier ;
- option C : Le second membre de l'équipage est l'infirmier de l'équipe d'intervention SMUR, formé par l'exploitant et mis à sa disposition par l'établissement de santé pendant la durée du vol.

⁷⁸ Application du règlement (UE) 965/2012 aux opérations des services médicaux d'urgence par hélicoptère. Jean-Michel AUBAS et Thierry LEMPEREUR, Octobre 2015

Bien que le syndicat des pilotes de ligne (SNPL) y soit très attaché, la première solution a été écartée rapidement pour la simple raison qu'il n'existait pas sur le marché un nombre de pilotes suffisant pour la mettre en œuvre.

La troisième solution a également été écartée du fait de l'opposition d'un grand nombre de membres du groupe de travail et notamment des médecins urgentistes. Elle avait pourtant l'avantage de pouvoir se réaliser à coût quasi nul mais surtout de ne pas grever les capacités de l'hélicoptère puisqu'il n'embarquait que trois personnes en plus du malade.

C'est donc la deuxième solution qui a été retenue car elle était à la fois réaliste dans sa mise en œuvre (recrutement et formation du personnel) et possible vis-à-vis des marchés publics, la modification pouvant se faire par avenant.

Le GCS UniHA a chiffré ces trois propositions et en a ajouté une autre :

- hypothèse du second pilote : coût annuel : 14,8 millions d'euros ;
- hypothèse d'un salarié de l'exploitant : coût annuel 8,6 millions d'euros. C'est l'hypothèse retenue et appliquée à ce jour ;
- hypothèse d'un membre de l'équipe SMUR : Coût annuel de 3 millions d'euros la première année, puis 0,55 million d'euros les années suivantes ;
- hypothèse nouvelle d'un recrutement issu du personnel hospitalier : Coût annuel de 4,4 millions d'euros plus coût de formation estimés à 0,5 million d'euros en année une puis 0,11 millions d'euros les années suivantes.

La mission souhaiterait évoquer une dernière hypothèse, celle de la participation de l'ambulancier du SMUR aux fonctions d'assistant de vol.

- Avantages :
 - l'ambulancier est par définition disponible puisqu'il est attaché à l'équipe médicale. Il aurait conduit l'ambulance si le transport avait été terrestre, il peut donc monter dans l'hélicoptère ;
 - sa présence et ses fonctions d'assistant de vol ne retirent rien à la disponibilité de l'équipe médicale ;
 - en revanche, étant habitué aux situations d'urgence, il peut aider le médecin ou l'infirmier pour des tâches matérielles relevant de sa compétence ;
 - son salaire étant déjà financé, cette participation est sans autres surcoûts que ceux de sa formation.
- Inconvénients :
 - comme dans toutes les hypothèses sauf celle de la participation de l'infirmier, la présence d'une personne supplémentaire diminue le rayon d'action de l'hélicoptère ;
 - nécessité de ménager une transition pour le personnel nouvellement recruté par les exploitants.
- Impact financier de la solution proposée :
 - pas de surcoûts salariaux ;
 - coûts de la formation estimé à 1 million d'euros la première année et à 0,3 million d'euros les années suivantes ;
 - soit une économie annuelle à terme d'environ 8 millions d'euros par rapport à la situation actuelle⁷⁹.

Recommandation n°13 : Recourir aux ambulanciers du SMUR comme assistants de vol

⁷⁹ Situation 2016 postérieurement à la mise en place de l'assistant de vol

2.3.3 En cas d'accident, étudier la possibilité de faire payer le transport hélicoptéré par la police d'assurance du tiers responsable

Dans certains cas, l'engagement d'un hélicoptère trouve son origine dans un accident causé par un tiers (personne physique ou morale), qui bénéficie en général d'une assurance pour les dommages civils qu'il peut provoquer. Cela concerne notamment des accidents de la route. Or, en cas d'accident, l'Assurance Maladie peut mener une action auprès de l'assureur de la personne responsable afin de récupérer les frais qu'elle a engagés : c'est le recours contre tiers, dispositif prévu par les articles L 376-1 et suivants du code de la sécurité sociale⁸⁰. Toutefois, dans la pratique, les dépenses de l'assurance maladie correspondant à l'intervention d'un HéliSMUR risquent de ne pas être prises en compte dans les dossiers de recours contre tiers. En effet, du fait du mode de financement global des SMUR (MIG), les dépenses correspondantes n'apparaissent pas dans les bases de remboursement dont disposent les caisses d'assurance maladie. Il est donc proposé de conduire une analyse de cette procédure afin de déterminer les conditions qui permettraient d'inclure systématiquement dans son périmètre les dépenses correspondant aux interventions des SMUR (terrestres, maritimes ou hélicoptérés⁸¹).

Recommandation n°14 : Déterminer les dispositions juridiques et pratiques nécessaires pour inclure systématiquement le coût des interventions des SMUR dans le périmètre des recours contre tiers exercés par les caisses d'assurance maladie.

En ce qui concerne les secours à personne au titre desquels interviennent les hélicoptères de l'Etat, le principe de gratuité est de niveau législatif⁸² et, lorsque l'intervention est effectuée en urgence, il n'admet que quelques exceptions : les SDIS peuvent demander le remboursement au responsable des frais engagés pour remédier aux conséquences d'un accident dans le cadre du droit de l'environnement ; ils peuvent facturer également leurs interventions sur le réseau routier ou autoroutier concédé, sur la base de conventions avec les sociétés concessionnaires ; enfin, l'article L 2331-4-15 du CGCT permet aux communes de demander le cas échéant le remboursement de frais engagés à l'occasion d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisirs. Cette dernière exception trouve notamment à s'appliquer aux hélicoptères loués par des gestionnaires de domaines skiabiles.

Une remise en cause du principe de gratuité des secours d'urgence soulèverait des questions de principe et comporterait des effets pervers évidents en risquant de retarder les appels. En revanche, pourrait être étudiée l'extension aux hélicoptères d'Etat d'une possibilité de recours contre le tiers éventuellement responsable de l'accident à l'origine du secours. Toutefois, les accidents de la route représentent une faible part des interventions primaires des hélicoptères de la Sécurité civile⁸³,

Recommandation n°15 : Etudier la création d'une procédure de recours contre tiers lorsque les hélicoptères d'Etat interviennent pour secourir la victime d'un accident dont un tiers est responsable

⁸⁰ Environ 900 agents des caisses primaires d'assurance maladie, caisses de mutualité sociale agricole et caisses du régime social des indépendants sont affectés à la gestion de ce dispositif, qui a permis la récupération d'environ 760 M€ en 2013 (source Mission nationale de contrôle, direction de la sécurité sociale).

⁸¹ Globalement le coût des SMUR atteint 740 M€ en 2014 mais la part des transports consécutifs à des accidents imputables à un tiers n'est pas connue.

⁸² Il trouve son origine dans une ordonnance royale du 11 mars 1733

⁸³ En 2015, selon la DGSCGC, les interventions primaires consécutives à des accidents de la route représentent 1 315 missions et 893 heures de vol.

2.4 Pour les missions de sécurité, développer l'emploi mutualisé des hélicoptères de la Gendarmerie nationale et coordonner l'acquisition et l'emploi des drones et avions légers dronisables

2.4.1 Développer l'emploi mutualisé des hélicoptères de la Gendarmerie nationale en matière de sécurité publique

La mission de secours primaire aux personnes est celle qui est la plus largement partagée par la quasi-totalité des flottes d'hélicoptères de l'Etat. Conduite à titre principal par les hélicoptères de la Sécurité civile, elle est également assurée à "titre subsidiaire " par les hélicoptères de la Gendarmerie nationale et en haute mer par ceux de la Marine nationale, de l'Armée de l'air et des Douanes.

Une note commune du DGGN et du DGSCGC du 25 mai 2010 définit les règles de coopération entre leurs flottes d'hélicoptères qui se recentrent progressivement sur leurs cœurs de métiers respectifs, le secours aux personnes et aux biens pour la Sécurité civile, la sécurité publique pour la Gendarmerie nationale, tout en affirmant un principe de subsidiarité entre ces deux flottes. Au sein des missions de sécurité publique, les missions de police judiciaire sollicitent de plus en plus les hélicoptères (cf. supra).

Le terrain de la sécurité publique au sens large incluant la police judiciaire, l'ordre public, le renseignement et la lutte anti-terroriste offre a priori un vaste champ de coopération. Ceci est d'autant plus vrai que la police nationale, qui traite sur ses zones de compétences près des deux tiers des faits constatés de la délinquance, ne dispose en propre d'aucun hélicoptère.

Mais il faut admettre que la coopération reste limitée en dépit d'une volonté clairement affichée au niveau politique qui s'est traduite par plusieurs protocoles d'accord.

Ainsi, un protocole d'accord DGPN/DGGN signé le 17 mars 2008 prévoyait que les forces de police disposent d'un "droit de tirage" pour l'emploi des hélicoptères de la Gendarmerie nationale, notamment sur des missions de surveillance, de police judiciaire, d'interventions ou de maintien de l'ordre.

Le quota annuel d'heures, pris en charge directement sur l'enveloppe nationale de la DGPN, fixé initialement à 600 heures puis porté à 1400 heures en 2013, est dans la réalité en diminution régulière après un pic de 1 274 heures effectivement utilisées en 2012, pour ne pas dépasser 734 heures effectives en 2015.

Plusieurs raisons expliquent cette situation:

- les contraintes budgétaires sont invoquées à titre principal par la police nationale qui, en application d'une instruction du 24 décembre 2012 (2012-7728-D), prévoit que toute demande de concours d'un hélicoptère de la Gendarmerie nationale doit parvenir au service de veille opérationnelle de la police nationale (SVOPN) qui sollicite l'avis technique de la DCPAF ;
- la concurrence entre les forces de sécurité intérieure, qui craignent d'associer à une affaire sensible ou valorisante leurs collègues militaires ou policiers, est une deuxième explication ;

C'est sans doute une des raisons de la montée en puissance des heures de vols assurées par des aéronefs affrétés par la DCPAF sur des missions de surveillance et de renseignement (630 heures en 2015).

- l'autre raison du faible recours de la Police nationale aux hélicoptères tient à l'absence actuelle de la "troisième dimension" dans ses pratiques opérationnelles, une absence qui devrait être corrigée avec la sortie prochaine d'une doctrine d'emploi des moyens aériens, en voie de finalisation par la DGPN.

La préfecture de police de Paris a acquis de longue date cette culture de la "troisième dimension" puisqu'elle a disposé d'un hélicoptère dédié sous ses propres couleurs et bénéficie actuellement de l'implantation de deux EC-145 de la Sécurité civile, dont l'un est dédié aux missions de sécurité publique ce qui est pour le moins atypique. Elle fait aussi appel en tant que de besoin aux hélicoptères de la Gendarmerie nationale pour des missions de secours et de sécurité publique (34 heures en 2015). Mais, à plusieurs reprises, notamment en période estivale, la DGSCGC a retiré un des deux hélicoptères pour le positionner sur une autre base. Compte tenu des enjeux de sécurité publique sur l'agglomération parisienne, la mission préconise qu'un hélicoptère de la Gendarmerie nationale doté de moyens vidéo soit en permanence dédié à la préfecture de police.

Recommandation n°16 : Dédier à la préfecture de police de Paris un hélicoptère de la Gendarmerie nationale, en remplacement d'un EC 145 de la Sécurité civile

Cela pourrait également permettre de répondre à l'augmentation de l'activité en matière de secours aux personnes.

Les forces d'intervention de la Police nationale (RAID) ont bien intégré la dimension aérienne dans leurs actions en faisant appel tant aux hélicoptères de la Gendarmerie nationale (109 heures) qu'à ceux du groupement interarmées des hélicoptères (GIH) des forces armées (30 heures) et de la Sécurité civile (15 heures).

Le schéma national d'intervention en cas de crise terroriste présenté le 19 avril 2016 par le ministre de l'intérieur se traduira probablement par une coopération renforcée avec une mobilisation supplémentaire des moyens hélicoptères. En effet, le ministre a assigné avec force cet objectif aux unités d'intervention en déclarant : "*l'intérêt général doit primer, nous devons privilégier une logique d'intégration des forces*".

Cette même logique de coopération inspirait le protocole d'accord signé le 20 juillet 2010 entre le ministre de l'intérieur et le ministre du budget pour mieux intégrer les actions de la Police, de la Gendarmerie nationale et des Douanes en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants. Ce protocole prévoit notamment l'accès des agents des Douanes aux hélicoptères de la Gendarmerie nationale en cas d'opérations conjointes.

Ce rapport propose d'aller plus loin. D'une part, le niveau d'activité des deux hélicoptères d'ancienne génération des Douanes, basés en région parisienne à Dugny, demeure modeste (moins de 400 heures au total en 2015). D'autre part, les missions aéroterrestres exercées par les hélicoptères des Douanes sont des missions de sécurité intérieure. La mission estime donc que ces vols pourraient être désormais assurés avec le concours d'un hélicoptère de la Gendarmerie nationale qui leur serait prioritairement dédié.

Recommandation n°17 : Utiliser un hélicoptère de la Gendarmerie nationale pour les missions aéroterrestres des Douanes

2.4.2 Coordonner l'utilisation des moyens aériens à faible rayon d'action

Les moyens aériens à faible rayon d'action (drones, avions légers dronisables) suscitent l'intérêt croissant de la Sécurité civile et des forces de sécurité intérieure depuis une dizaine d'années.

Ces vecteurs aériens ne sont pas considérés actuellement comme une alternative à l'hélicoptère mais plutôt comme un complément. Mais les progrès technologiques rapides, notamment en matière de vidéo et de capteurs divers, vont rendre leur utilisation de plus en plus attractive dans les dix prochaines années.

L'emploi des aéronefs sans pilote est soumis à de fortes restrictions de nuit, en zone urbaine et à proximité des aéroports.

Ceci explique que les drones ayant le statut d'aéronefs d'Etat au sens du décret n°2013-367 du 29 avril 2013, c'est à dire relevant de l'autorité d'emploi du ministre de la défense, du ministre de l'intérieur (Gendarmerie nationale, Sécurité civile) et du ministre chargé des douanes, ne sont généralement engagés que dans le cadre dérogatoire de l'article 10 de ce décret qui prévoit qu'*"en cas de circonstances exceptionnelles ou de nécessités opérationnelles urgentes ces autorités d'emploi peuvent par décision motivée et pour une durée limitée déroger aux règles du présent décret"*.

En outre, la DGPN et la préfecture de police ne sont pas reconnues comme autorité d'emploi au sens de ce décret, ce qui ne leur permet pas de bénéficier de ce régime dérogatoire.

En dépit de ce cadre juridique contraint mais évolutif, les forces de sécurité intérieure se doivent d'investir dans la connaissance et la maîtrise de ces drones, dont les usages privés peuvent constituer par ailleurs une nouvelle menace pour la sécurité nationale.

En avril 2016, environ 45 drones sont en service dans ces unités, sans compter une dizaine de nanodrones (cf. annexe 7) :

- 15 dans le secteur de la Sécurité civile, utilisés par les sapeurs pompiers et les unités d'instruction de la Sécurité civile, notamment pour la surveillance des feux de forêts ou pour diverses interventions (incendies, inspection des immeubles de grande hauteur, inondations, catastrophes) ;
- 13 dans la Police nationale répartis entre les missions d'intervention (RAID, BRI) les missions de police judiciaire (balisage d'une scène de crime) et les missions d'ordre public ;
- 17 dans la Gendarmerie nationale consacrés à des missions similaires à celles de la Police nationale. Un appel d'offres est en cours pour 19 drones supplémentaires.
- un appel d'offres vient d'être lancé par la préfecture de police de Paris pour l'acquisition de deux drones et d'autres consultations sont envisagées dans le secteur de la Sécurité civile.

Par ailleurs, la Police nationale a loué des aéronefs légers avec pilotes, dotés de moyens vidéo puissants, à l'occasion de grands événements (sommets internationaux) ou d'émeutes urbaines dans l'objectif d'avoir une vision en temps réel d'une situation complexe ou d'exercer une surveillance discrète.

L'ensemble de ces initiatives reste modeste au regard du développement exponentiel des drones en France. Ainsi, les 45 drones en service dans la Police, la Gendarmerie nationale ou la Sécurité civile ne représentent que 1,5 % des 3 087 drones professionnels recensés en France en juillet 2015 et, bien sûr, une part infinitésimale des 200 000 drones de loisirs en circulation⁸⁴.

Il convient de relever néanmoins que ces acquisitions et leur emploi sont intervenus jusqu'à présent en ordre dispersé, chaque unité utilisant souvent des fournisseurs différents et développant ses propres pratiques et expertises. Lorsque la perspective de marchés groupés pour des acquisitions plus importantes se profile, chaque force se sent légitime à faire valoir des spécifications différentes pour des missions analogues !

La DGSCGC, tête de réseau des SDIS, s'efforce actuellement de structurer une démarche commune à son secteur en ayant mis en place un groupe technique national en lien tant avec l'union européenne qu'avec l'UGAP, pour définir les types de drones et les normes techniques les mieux adaptés à ses missions.

En outre, la DGSCGC étudie actuellement *"le principe d'un partage capacitaire avec l'armée de l'air"*, considérant que *"les situations de crise sur le territoire national sont autant de conditions d'emploi profitables aux opérateurs militaires que des sources de renseignements utiles à la Sécurité civile"*. Une convention d'utilisation du drone Harfang est ainsi envisagée entre La DGSCGC et l'armée de l'air.

⁸⁴ Rapport du SGDSN sur l'essor des drones aériens civils, octobre 2015

Cette piste d'un conventionnement avec les forces armées est également explorée par la Gendarmerie nationale qui a procédé à une évaluation technico-opérationnelle du drone pilotable Patroller qui sera livré à l'armée de terre par le groupe Safran à l'horizon 2018/2020.

Une autre voie parallèle est actuellement suivie par La DGPN (DCPAF), consistant à tester en conditions opérationnelles des avions légers dronisables du type LH-10 Ellipse ou Cirrus SR22 dotés de capteurs puissants et susceptibles d'assurer des survols supérieurs à 10 heures.

Le coût d'acquisition de ces vecteurs, leur financement possible sur les crédits européens du Fonds pour la Sécurité Intérieure (FSI) ou ceux de futur plan ministériel de modernisation de la sécurité intérieure, leurs capacités opérationnelles complémentaires des hélicoptères pour des missions de surveillance discrète ou de contrôle des frontières justifient pleinement qu'ils fassent l'objet d'une évaluation approfondie dans la perspective d'une utilisation mutualisée.

C'est pourquoi la mission recommande qu'une direction de projet ministérielle, associant la DGPN, la DGGN, la DGSCGC et la préfecture de police de Paris soit chargée d'élaborer une doctrine d'emploi commune pour les drones et les avions légers dronisables et de définir les cahiers des charges et spécifications techniques adaptés aux besoins exprimés par les autorités d'emploi.

Les Douanes pourraient être associées aux travaux de cette direction de projet du ministère de l'intérieur.

L'objectif est de viser à la fois la performance opérationnelle et l'économie de moyens budgétaires.

Recommandation n°18 : Mettre en place au sein du ministère de l'intérieur une direction de projet pour élaborer une doctrine commune d'acquisition et d'emploi des drones et avions légers dronisables, en y associant les Douanes

Cette direction de projet devrait être associée aux travaux du comité interministériel de coordination des moyens aériens à faible rayon d'action proposé supra.

2.4.3 Créer un groupement des moyens aériens de sécurité intérieure au sein du ministère de l'intérieur

Au-delà des mesures déjà proposées, il serait souhaitable de faire progresser, au sein des forces de sécurité intérieure, la coopération opérationnelle dans l'emploi des moyens aériens : hélicoptères, drones, avions légers dronisables mais également les avions affrétés par la PAF pour des missions de sécurité publique, car ces moyens sont à la fois complémentaires et en partie substituables. Ils pourraient être associés dans un groupement aérien unique rattaché au ministre de l'intérieur.

Celui-ci regrouperait ainsi l'ensemble des moyens aériens affectés aux missions de sécurité intérieure par la DGPN, la DGGN, la préfecture de police, en y associant les Douanes. Il pourrait, en tant que de besoin et selon des conditions fixées dans un protocole, détacher des moyens auprès des différentes parties prenantes, comme par exemple la préfecture de police ou les Douanes.

Dans la logique de constitution de ce groupement, la mission préconise que la Gendarmerie nationale ouvre le bénéfice de son statut d'autorité d'emploi, au sens de la réglementation régissant les aéronefs d'Etat, à la DGPN et à la préfecture de police de Paris. Cela leur permettrait, sans mettre en place une structure propre de contrôle et de certification avec les coûts associés, de faire voler leurs aéronefs dans un environnement de navigabilité étatique (et non sous les règles de l'aviation civile).

Cette organisation est celle qui garantirait à terme que les forces de sécurité intérieure s'approprient de manière coordonnée la maîtrise opérationnelle des nouveaux vecteurs aériens et des technologies qui leur sont associées.

Recommandation n°19 : Créer un groupement aérien unique rattaché au ministre de l'intérieur, regroupant les moyens aériens (hélicoptères, drones, avions légers dronisables, avions de la PAF) utilisés pour des missions de sécurité intérieure, en y associant les Douanes.

En conclusion, les propositions de la mission visent à réunir les conditions d'une meilleure maîtrise de la dépense dans un contexte où les besoins apparaissent croissants. En effet, pour les secours à personne et l'aide médicale urgente, les hélicoptères sont de plus en plus sollicités, tandis que pour les missions de sécurité publique le risque d'investissements non coordonnés dans les autres moyens aériens à faible rayon d'action est avéré.

L'optimisation des implantations et le redimensionnement des flottes d'hélicoptères qui pourraient en résulter constituent des pistes potentielles d'économies à moyen terme, de même que la mutualisation accrue de la maintenance et de la formation.

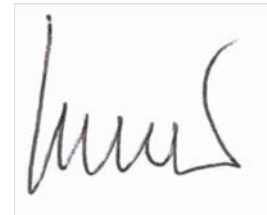
En termes d'économies directes, il faut souligner l'impact important de la proposition relative aux assistants de vol, qui générerait une économie annuelle à terme d'environ 8 millions d'euros par rapport à la situation actuelle, l'impact potentiel d'une rationalisation des marchés, qu'on peut estimer à environ 5 millions d'euros, et la piste du passage de quelques HéliSMUR du régime H24 au régime H14, qui représente une économie de l'ordre de 0,4 M€par an pour chaque site.



Joël FILY
Inspecteur général
de l'administration



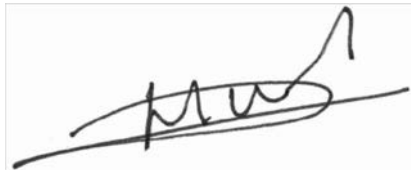
Marie-Ange du MESNIL
du BUISSON
Inspectrice générale
des affaires sociales



Jean-Yves LAFFONT
Conseiller général des
établissements de santé



Jean-Pierre GUERIN
Contrôleur général
économique et financier



Philippe MONDOULET
Contrôleur général
des armées



Thierry MARJOLET
Contrôleur des armées

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Mettre en place une équipe dédiée et un comité interministériel avec un mandat du Premier ministre pour analyser les projets d'évolution des différentes flottes et rechercher une plus grande cohérence dans l'emploi des hélicoptères ainsi que des autres aéronefs à faible rayon d'action	Premier ministre	2016
2	Instituer dans chaque zone de défense un comité d'orientation associant les administrations concernées pour réexaminer les implantations et mieux coordonner l'emploi des hélicoptères et des aéronefs	Premier ministre	2016
3	Dans l'attente de la redéfinition de la carte des implantations, suspendre toute nouvelle implantation d'HéliSMUR ainsi que le renouvellement ou les opérations de retrofit d'hélicoptères d'Etat non encore engagées.	Premier ministre	immédiate
4	Regrouper la maintenance des hélicoptères civils de l'Etat sur deux centres de maintenance, celui de la Sécurité civile à Nîmes pour les EC 145 et celui de la Gendarmerie nationale à Orléans pour les EC 135	Ministre de l'intérieur et ministre chargé des douanes	2017
5	Construire un dispositif mutualisé de formation des mécaniciens des hélicoptères civils de l'Etat, en cohérence avec la spécialisation des sites de maintenance	Ministre de l'intérieur et ministre chargé des douanes	2017
6	Définir par une circulaire interministérielle un référentiel national d'utilisation des moyens hélicoptères pour les secours et l'aide médicale urgente, à décliner territorialement par les préfets de zone, préfets maritimes et directeurs généraux d'ARS	Ministre de l'intérieur et ministre de la santé	2016
7	Organiser le partage en temps réel entre Centre Opérationnel de Zone, Centres de traitement de l'alerte, Centres régionaux opérationnels de surveillance et sauvetage et Services d'aide médicale urgente des données de géolocalisation et de statut des hélicoptères dédiés principalement au secours à personne et à l'aide médicale urgente	Ministre de l'intérieur et ministre de la santé	2017
8	Développer la mutualisation des missions nocturnes pour le secours à personne et l'aide médicale urgente, en adaptant le délai de décollage aux besoins des SAMU	Ministre de l'intérieur et ministre de la santé	2017
9	Développer la médicalisation des hélicoptères de la Sécurité civile en partenariat avec les hôpitaux	Ministre de l'intérieur et ministre de la santé	2017
10	Modifier les articles R6123-17 et R6123-29 du code de la santé publique, relatifs aux réseaux SAMU/ SMUR, pour imposer une coordination régionale entre SAMU notamment en matière d'implantations et d'emploi des HéliSMUR	Ministre de la santé	2016
11	Allonger la durée des marchés pour la rendre comparable à la durée d'amortissement des hélicoptères.	Ministre de la santé/ARS/établissements de santé	à l'échéance des marchés
12	Rédiger des cahiers des clauses techniques et administratives nationaux	Ministre de la santé	2016

13	Recourir aux ambulanciers du SMUR comme assistants de vol.	Ministre de la santé/ARS/établissements de santé	à l'échéance des marchés
14	Déterminer les dispositions juridiques et pratiques nécessaires pour inclure systématiquement le coût des interventions des SMUR dans le périmètre des recours contre tiers exercés par les caisses d'assurance maladie.	Ministre de la santé	2017
15	Etudier la création d'une procédure de recours contre tiers lorsque les hélicoptères d'Etat interviennent pour secourir la victime d'un accident dont un tiers est responsable	Ministre de l'intérieur	2017
16	Dédier à la préfecture de police de Paris un hélicoptère de la Gendarmerie nationale, en remplacement d'un EC 145 de la Sécurité civile	Ministre de l'intérieur	2016
17	Utiliser un hélicoptère de la Gendarmerie nationale pour les missions aéroterrestres des Douanes	Ministre de l'intérieur et ministre chargé des douanes	2016
18	Mettre en place au sein du ministère de l'intérieur une direction de projet pour élaborer une doctrine commune d'acquisition et d'emploi des drones et avions légers dronisables, en y associant les douanes	Ministre de l'intérieur	2016
19	Créer un groupement aérien unique rattaché au ministre de l'intérieur, regroupant les moyens aériens (hélicoptères, drones, avions légers dronisables, avions de la PAF) utilisés pour des missions de sécurité intérieure, en y associant les Douanes.	Ministre de l'intérieur	2017

IMPACT FINANCIER DES RECOMMANDATIONS

Type de recommandation	Assiette (en M€) Base 2015	Economies potentielles en fonctionnement ou en investissement (en M€)	Observations
Meilleure coordination entre les autorités d'emploi Recommandations n°1, n°2, n°3	203	n.c.	En améliorant la coordination et l'emploi des différentes forces d'hélicoptères, le dispositif sera rendu plus efficient.
Mutualisation de la maintenance des hélicoptères civils de l'Etat (EC 145 et EC 135) Recommandation n°4	43	n.c.	Des économies peuvent être dégagées à moyen terme en optimisant l'utilisation des bâtiments, de l'outillage et des pièces et en rapprochant les personnels.
Mutualisation de la formation des mécaniciens des hélicoptères civils de l'Etat Recommandation n°5	n.c.	n.c.	La formation des mécaniciens sera cohérente avec la recommandation de mutualisation de la maintenance
Meilleure coordination et mutualisation des moyens hélicoptés pour les secours et l'aide médicale urgente (1) Recommandations n°6, n°7, n°9, n°10	130	n.c.	En améliorant la coordination et l'emploi des hélicoptères de la Sécurité civile, de la Gendarmerie nationale et des HéliSMUR, le dispositif sera rendu plus efficient
Mutualiser des missions nocturnes pour les secours à personne et l'aide médicale urgente Recommandation n°8	7,5	0,4/an par site H 24	Cinq HéliSMUR H24 pourraient passer à H14 sous réserve d'un accord avec la Sécurité civile
Allonger la durée des marchés des HéliSMUR (2) Recommandation n° 11	67,4	5/an	Des économies de 10 % ont pu être constatées sur des marchés déjà renouvelés en ce sens.
Rédiger des cahiers des clauses techniques et administratives nationaux pour les marchés d'HéliSMUR Recommandation n° 12 (2)	67,4	n.c.	Cette mesure doit permettre d'éviter les dérapages vers des hélicoptères suréquipés.
Recourir aux ambulanciers du SMUR comme assistants de vol Recommandation n°13	9	8/an	Le surcoût de 9 M€ constaté suite à la mise en place des assistants de vol au 1 ^{er} janvier 2016 sera économisé. La formation des ambulanciers aura un coût d'environ 1 M€ la première année ; 0,3 M€ les années suivantes

Examiner les conditions de mise en place d'un recours contre tiers Recommandations n°14, n° 15	n.c.	n.c.	Actuellement, les dépenses des SMUR risquent de ne pas être prises en compte lors de l'action récursoire exercée par l'assurance-maladie du fait du mode de financement global des SAMU et des SMUR. Concernant la Sécurité civile, la procédure récursoire n'existe pas.
Dédier un hélicoptère de la Gendarmerie à la préfecture de police de Paris en remplacement d'un hélicoptère de la Sécurité civile Recommandation n° 16	0	0	Cela libèrerait un hélicoptère pour les missions de secours, et permettrait ainsi à la Sécurité civile de faire face à la croissance de l'activité au cours des prochaines années (VP plus fréquentes pour l'ensemble de sa flotte)
Utiliser un hélicoptère de la Gendarmerie pour les missions aéroterrestres des Douanes Recommandation n° 17	n.c.	15 (3) n.c. pour les économies de fonctionnement	Non remplacement des deux AS 355 des Douanes par de nouveaux hélicoptères
Mise en place d'une direction de projet et d'un groupement aérien unique rattaché au ministère de l'intérieur, pour les missions de sécurité intérieure (4) Recommandations n° 18, 19	56,3	n.c.	En améliorant la coordination et l'emploi des différents aéronefs du ministère de l'intérieur dédiés à la sécurité publique, le dispositif sera rendu plus efficient, notamment au moment où le recours aux drones se développe.

Les assiettes ont été estimées sur la base des éléments figurant dans le tableau n°5 du rapport : dépenses engagées en 2015 (en millions d'euros)

- (1) Coût des HéliSMUR et des hélicoptères de la Sécurité civile + coût des hélicoptères de la Gendarmerie au prorata des heures de vol consacrées au secours
- (2) Assiette intégrant le nouvel HéliSMUR de la Réunion
- (3) Coût estimé d'acquisition de deux EC 135
- (4) Coût des hélicoptères de la Gendarmerie, au prorata des heures consacrées à la sécurité publique + coût des locations de la DCPAF. Le coût des drones n'a pas été communiqué à la mission.

LETTRE DE MISSION



LE MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS
LE MINISTRE DE LA DEFENSE
LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTE ET DES DROITS DES FEMMES
LE MINISTRE DE L'INTERIEUR
LE SECRETAIRE D'ETAT AU BUDGET

Paris, le **27 JAN. 2016**

à

Madame la Cheffe du service du contrôle général économique et financier

Monsieur le Chef du contrôle général des armées

Monsieur le Chef de l'inspection générale des affaires sociales

Monsieur le Chef de l'inspection générale de l'administration

OBJET : Revue des dépenses – Mission sur la mutualisation des flottes d'hélicoptères relevant des ministères en charge de la santé, de l'intérieur et des finances et comptes publics

Le ministère de l'intérieur, le ministère des finances et des comptes publics et les centres hospitaliers disposent de plus de 140 hélicoptères. Ils sont employés pour des missions de sécurité et d'ordre public (missions principale des appareils de la direction générale de la gendarmerie nationale ou des douanes) mais aussi pour des missions de secours aux personnes et de transport sanitaire (moyens hélicoptés de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, hélicoptères loués par les centres hospitaliers). Cette flotte consacrée à des missions de service public non militaire est par ailleurs renforcée, régulièrement ou ponctuellement, pour des missions de secours, par des moyens du ministère de la défense.

A l'heure actuelle, il n'existe pas de cadre d'organisation et de fonctionnement commun à l'ensemble de ces flottes. Ainsi, chaque autorité d'emploi gère de façon autonome ses appareils : les centres hospitaliers les louent dans le cadre d'une prestation globale, alors que la défense, les douanes et l'intérieur sont propriétaires des hélicoptères. Les types d'appareils utilisés, les processus de renouvellement des flottes et leurs implantations ne sont pas coordonnés. Il convient toutefois de relever que, depuis l'été 2014, la direction générale de l'offre des soins du ministère de la santé et la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur ont créé un groupe de travail destiné à faire converger la doctrine d'emploi des deux flottes, à suivre de façon partagée leur activité en lien avec le ministère de la défense.

Dans ce contexte, compte tenu du lien étroit de ces missions et des moyens qui leur sont alloués, il importe de rechercher une plus grande cohérence dans la régulation, la gestion et la maintenance des hélicoptères des ministères chargés de la santé, de l'intérieur, des finances, et de la défense.

Dans ce contexte, nous souhaitons que vos services conduisent une revue de dépenses dans le cadre prévu par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Vos travaux devront s'inscrire dans la perspective de leur éventuelle intégration aux prochaines lois financières. Vous accorderez, en conséquence, une grande importance au chiffrage de vos propositions, à leur caractère opérationnel ainsi qu'à leur calendrier de mise en œuvre. Nous souhaitons en particulier que vous documentiez les gains que génèreraient les différents scénarios de réformes que vous établirez. Conformément à la volonté du Gouvernement de rétablir l'équilibre des finances publiques par des mesures de maîtrise de la dépense publique, ces travaux devront *a minima* permettre de documenter une cible globale d'économies de 15 % des dépenses publiques relatives à ce dispositif.

Pour ce qui relève du ministère de l'intérieur, la mission pourra s'appuyer sur le rapport d'avril 2013, conduit par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration, relatif à l'optimisation et la mutualisation des flottes d'hélicoptères du ministère de l'intérieur. Cette nouvelle mission visera à proposer des pistes permettant une amélioration substantielle du dispositif dans le sens d'économies et de nouveaux gains opérationnels.

Dans un premier temps, vous vous assurerez que la définition des missions confiées à chacun des services concernés est suffisamment claire pour éviter toute concurrence stérile entre les intervenants.

Au regard de l'articulation entre ces doctrines d'emploi propres à chaque acteur, des capacités techniques des appareils, et des enjeux territoriaux, vous examinerez ensuite la pertinence globale de la cartographie des implantations territoriales et formulerez, le cas échéant, les évolutions qui pourraient être utiles, sous réserve de ne pas obérer la capacité opérationnelle d'intervention des différents services.

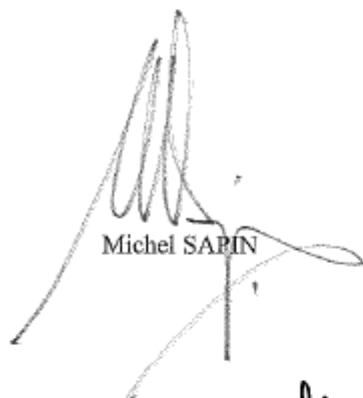
Dans un troisième temps, et au regard des éléments évoqués ci-dessus, vous évaluerez au regard des besoins et des missions assurées par les différents services, le dimensionnement du parc d'hélicoptères. Cette analyse permettra également d'étudier les synergies possibles au niveau du soutien technique de ces flottes, engagée depuis 2009 entre la gendarmerie nationale et la sécurité civile. Vous proposerez les mesures qui vous paraissent appropriées pour garantir la mise en œuvre satisfaisante de ces synergies. Vous prendrez en compte les aspects relatifs à la formation des personnels.

Enfin, vous pourrez proposer une réflexion approfondie de ce dispositif, visant à détailler le bilan coût/avantage et, le cas échéant, les conditions de la création d'une structure nationale gérant l'ensemble des moyens.

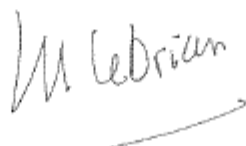
Pour conduire vos travaux, vous pourrez vous appuyer sur les services des ministères de la santé et des affaires sociales, de la défense et de l'intérieur, ainsi que sur les services du ministère des finances et des comptes publics.

Vous nous remettrez vos conclusions et recommandations avant la fin du mois de février 2016.

Conformément à ce que prévoit la loi de programmation des finances publiques, vos travaux feront également l'objet d'une communication au Parlement, et seront pleinement utilisés en 2016 dans le cadre de la procédure budgétaire.



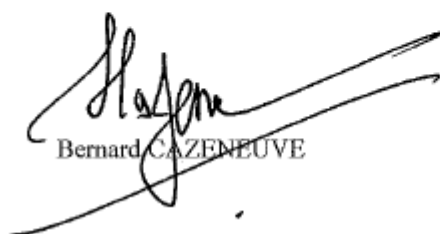
Michel SABIN



Jean-Yves LE DRIAN



Marisol TOURAINE



Bernard CAZENEUVE



Christian ECKERT

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cabinet du Premier ministre

M. Renaud VEDEL, conseiller affaires intérieures
M. Etienne STOSKOPF, conseiller technique affaires intérieures

Cabinet de la ministre des Affaires Sociales et de la Santé

M. Frédéric VARNIER, conseiller en charge du financement des établissements hospitaliers et médico-sociaux

Cabinet du ministre de l'intérieur

M. Eric MORVAN, préfet, directeur adjoint du cabinet
M. Antoine GOBELET, conseiller budgétaire et modernisation
Général Christian RODRIGUEZ, conseiller gendarmerie
M. Matthieu GARRIGUE-GUYONNAUD, conseiller sécurité civile

Cabinet du secrétaire d'état au budget

Mme Amélie LUMMAUX, conseillère synthèse des dépenses
Mme Sophie MARTINON, conseillère comptes sociaux
M. Julien ROBINEAU, conseiller budgétaire et finances locales

Premier ministre

SGDSN

Général de corps d'armée aérienne Philippe STEININGER, secrétaire général adjoint
M. Pascal BOLOT, préfet, directeur de la protection de la sécurité de l'Etat
M. Serge JACOB, directeur adjoint PSE

Ministères économiques et financiers

Direction du budget

M. Vincent MOREAU, sous-directeur
M. Clément BOISNAUD, chef du bureau de l'intérieur et de l'action gouvernementale - 5BIAG
Mme BILLANT, bureau 5BIAG

Direction générale des douanes et des droits indirects

Mme Isabelle PEROZ, sous-directrice B, programmation, budgets et moyens
M. Lionel FEND, chef du bureau B2, coordination aéromaritime et moyens d'intervention des services

Base de Hyères des Douanes

M. Hugues-Lionel GALY, directeur régional des douanes
M. Patrick LEGENDRE, chef d'unité de la brigade de Hyères d'hélicoptères
M. Hervé MATHO, chef de la base centrale de la maintenance aéronautique
M. Eric BARENDES, officier aérien
M. Loïc NEANT, adjoint opérations à la brigade de surveillance

Ministère des Affaires Sociales et de la Santé

Direction générale de l'offre de soins

M. Samuel PRATMARTY, sous-directeur de la régulation de l'offre de soins (et bureau du Premier recours)

Dr Amandine AURORE, chargée de mission

Mme Clémence CHARRAS, chef de bureau

CNUH et SAMU-Urgences de France

Pr Pierre CARLI, président CNUH

Dr François BRAUN, président SAMU

ARS Ile-de-France

M. Laurent KOSSOROTOFF, conseiller technique gestion des risques

ARS Provence Alpes Côte d'Azur

Dr Marie-Claude DUMONT, conseillère médicale

Dr Gilles VIUDES

Hôpital de la Timone – Marseille

M. Marc FOURNIER, responsable médical du SMUR et référent pour la coordination régionale hélicoptérée

M. Philippe CHAUSSARD, directeur adjoint de l'hôpital de La Timone

M. Walid BEN BRAHIM, représentant la Direction Générale de l'APHM

CHU de Nîmes

M. Christophe CHAUSSENDE, directeur adjoint

Dr Olivier ONDE, responsable du SAMU

Dr Jean-Louis PANDOLFI, médecin du SAMU

Ministère de la défense

Etat-major de la marine

Contre-amiral BAUDOUART, sous-chef soutien finances

Contre-amiral CHAINEAU, sous-chef programmes

Capitaine de vaisseau REY

Capitaine de vaisseau BERLIZOT

Capitaine de vaisseau HABERT

Commissaire en chef de première classe de la BURGADE

Commissaire en chef deuxième classe COUSSIN

Direction générale de l'armement

Ingénieur général de l'armement Thierry PERARD, directeur de l'unité de management « Opérations d'armement hélicoptères et missiles »

Ingénieur en chef de l'armement Marie-Caroline VIEILLEMARD, manager développement / production NFH et hélicoptères Marine

Direction de la sécurité aéronautique d'Etat

Général de division aérienne RAMEAU, directeur de la DSAE

Général de brigade LEFEBVRE, adjoint au directeur

Structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense

Général de corps d'armée aérienne ROOS, directeur central de la SIMMAD
Ingénieur général de l'armement Patrick ARMANDO, directeur adjoint industrie
Colonel Burger

Préfecture maritime de Toulon

Commissaire général de deuxième classe PARLANGE, adjoint « action de l'Etat en mer » du préfet maritime pour la Méditerranée
Capitaine de vaisseau BOIDEVEZI, adjoint opérations du commandant en chef pour la méditerranée

Base de la marine de Hyères

Capitaine de Frégate VUILLOZ, officier en second de la flotille 35 F

Ministère de l'intérieur

Préfecture de la zone de défense et de sécurité Sud

M. Stéphane BOUILLON, préfet de zone, préfet de la région PACA

Direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières

M. Pierre MAITROT, sous-directeur de la synthèse et du pilotage budgétaire
M. Julien PICARD, adjoint au chef du bureau du fonctionnement, de l'investissement et des programmes

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise

M. Laurent PREVOST, préfet, directeur général
M. Gilles PRIETO, sous-directeur des moyens nationaux
M. Benoit TREVISANI, sous-directeur des services d'incendie et des acteurs de secours
M. Victor DEVOUGE, chef du bureau des moyens aériens

Base de Nîmes-Garons de la Sécurité civile

M. Pascal BOUCHER, chef du Groupement d'Hélicoptères de la Sécurité Civile
M. Luc ANKRI, directeur de projet transfert BASC
M. Vincent DACQUET d'ARRAS, adjoint technique au chef du GHSC
M. Yves GENTY, adjoint opération au chef du GHSC
M. Michel GERAC, chef secteur entraînement et contrôle personnels navigants de la sécurité civile
M. Xavier LAGARDE, chef du personnel navigant GHSC
M. Fabrice MAILLET, chef des moyens opérationnels GHSC
M. Denis PARISEL, chef soutien en ligne GHSC
M. Grégoire PIERRE-DESSAUX, adjoint au directeur de projet BASC
M. Pierre ROB, chef du centre de maintenance GHSC
M. Daniel WAGNER, chef des moyens administratifs GHSC

Base de Marignane de la Sécurité civile

M. FRUIT, chef inter-bases
Médecin-chef adjoint lieutenant-colonel Florence BESSON, Service départemental d'incendie et de secours des Alpes de Haute-Provence, chargée de médicalisation d'hélicoptère

Direction générale de la gendarmerie nationale

Général Richard LIZUREY, major général de la DGGN
M. Philippe DEBROSSE, directeur des soutiens et des finances
Colonel Jérôme BISOGNIN,

Colonel Jean-Pierre AUSSENAC, chef du bureau de la synthèse budgétaire
Chef d'escadron Christophe PAYA

CFAGN

Général de brigade Daniel Leimbacher, commandant des forces aériennes de la gendarmerie nationale (CAFGN – Villacoublay)

Colonel Emmanuel SILLON, futur commandant des forces aériennes de la gendarmerie nationale (CAFGN – Villacoublay)

Colonel Le Goff, chef d'état-major du commandant des forces aériennes de la gendarmerie nationale

Base de maintenance d'Orléans- Bricy

Chef d'escadron SAUTTON, directeur technique des FAG et chef de la base de MCO de la gendarmerie nationale

Base d'Hyères de la Gendarmerie nationale

Général de brigade de gendarmerie Thierry CAILLOZ, adjoint au général commandant la région de gendarmerie PACA et la gendarmerie de la zone de défense Sud

Lieutenant-colonel BLOY, commandant du CFAGN-sud

DGPN

M. Thierry FERRE, conseiller doctrine, défense, planification, renseignement auprès du DGPN

M. Sliman DEGHMANI, Cabinet du DGPN

DCPAF

M. David SKULI, Directeur central

M. Fernand GONTIER, Directeur Central Adjoint

Mme Véronique LEFAURE, chef de la Division des Budgets et des Moyens

M. Denis VILLIAUMEY, membre de l'état-major

Délégation ministérielle aux industries de Sécurité

Inspecteur général de la police nationale Thierry DELVILLE, délégué ministériel aux industries de sécurité ;

Ingénieur en chef de l'armement Patrick GUYONNEAU, délégué ministériel adjoint.

Préfecture de police de Paris

M. Patrice LATRON, préfet, directeur de cabinet du préfet de police

Général Frédéric SEPOT, chef d'état-major

M. Jean-Loup CHALULEAU, contrôleur général, adjoint au directeur de la DOSTL

Etat-major interministériel de la zone de défense sud

Lieutenant-colonel Jean-Jacques BOZABALIAN, chef de l'état-major interministériel de la zone de défense sud par intérim

Autres ministères

Direction générale des outre-mer

M. Alain ROUSSEAU, préfet, directeur général des outre-mer

M. Stéphane JARLEGAND, directeur de cabinet du directeur général des outre-mer

M. Benoît MARX, chargé de mission « sécurité civile », cabinet du directeur général des outre-mer

Direction générale de l'aviation civile

Mme Geneviève MOLINIER, Directrice Coopération Européenne et Réglementation de sécurité
M. Philippe AURADE, chef du pôle Aéronefs et Opérations Aériennes

Autres personnes rencontrées**Association Française des utilisateurs d'Hélicoptères Sanitaires Hospitaliers**

Dr LETELLIER, Président

Fédération Nationale de l'Aviation Marchande

M. Frédéric FOUCHET, délégué général adjoint

Mme Fanny LE GUERN, chargée de mission affaires techniques – aviation générale

Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France

Colonel Eric Faure, président

Médecin-Colonel Patrick HERTGEN, vice-président

Syndicat National des Exploitants d'Hélicoptères

M. Yannick METAIRIE, vice-président du syndicat national des exploitants d'hélicoptère (SNEH)
et DG adjoint de la compagnie aérienne SAF hélicoptères ;

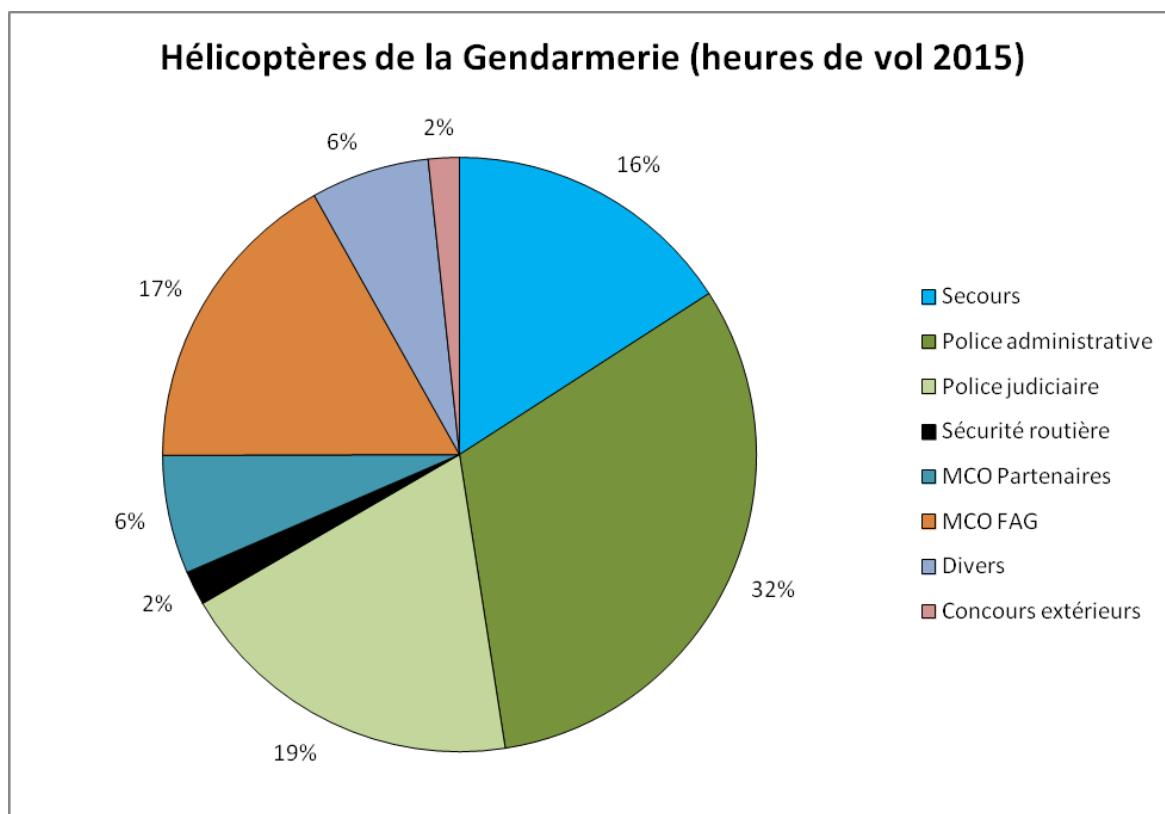
M. Charles AGUETTANT, PDG fondateur de Griffon AERO.

Groupement de coopération sanitaire UNIHA

M. Bruno CARRIERE, directeur général

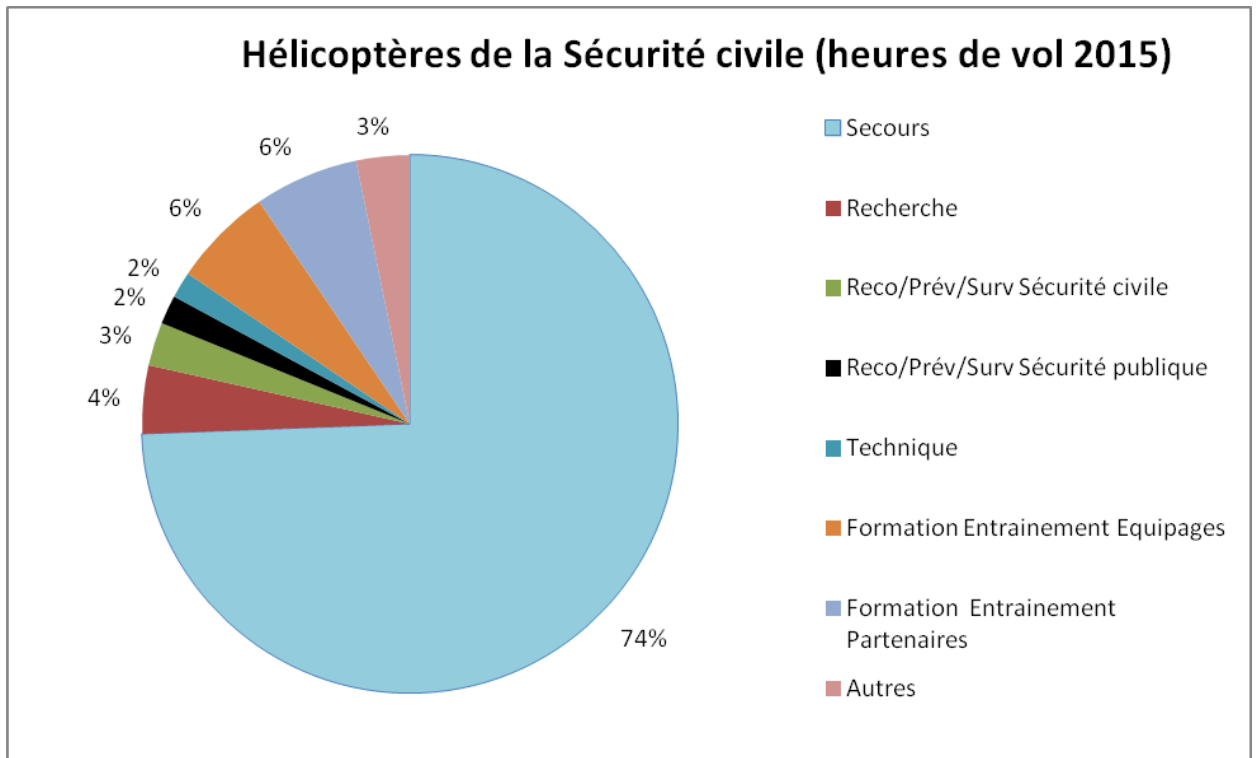
M. Antoine GARRIGUE, acheteur

ANNEXE 1 : REPARTITION DU TEMPS TECHNIQUE DE VOL DES HELICOPTERES DE LA GENDARMERIE



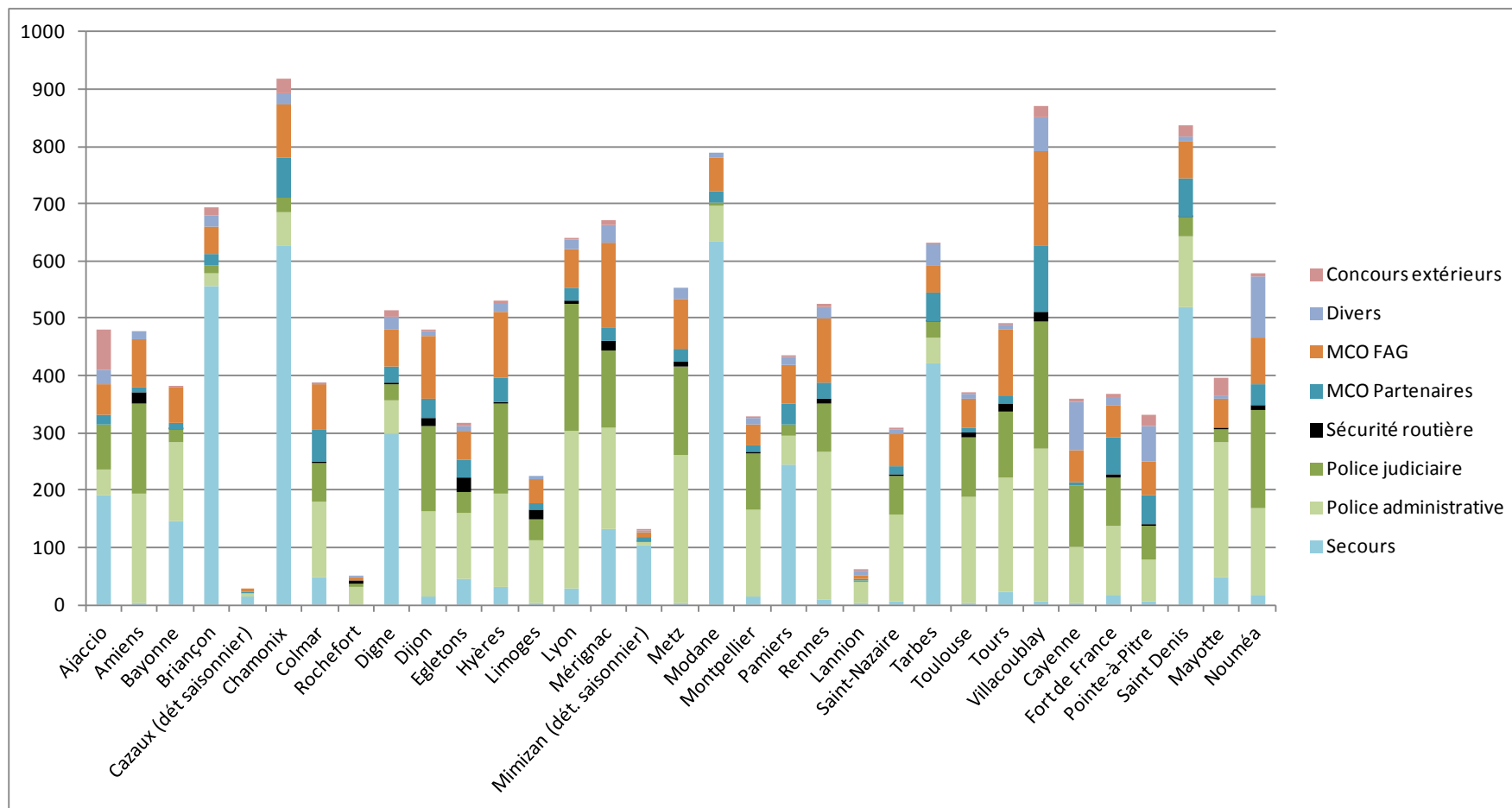
Source : Heliops – CFAGN

ANNEXE 2 : REPARTITION DU TEMPS TECHNIQUE DE VOL DES HELICOPTERES DE LA SECURITE CIVILE



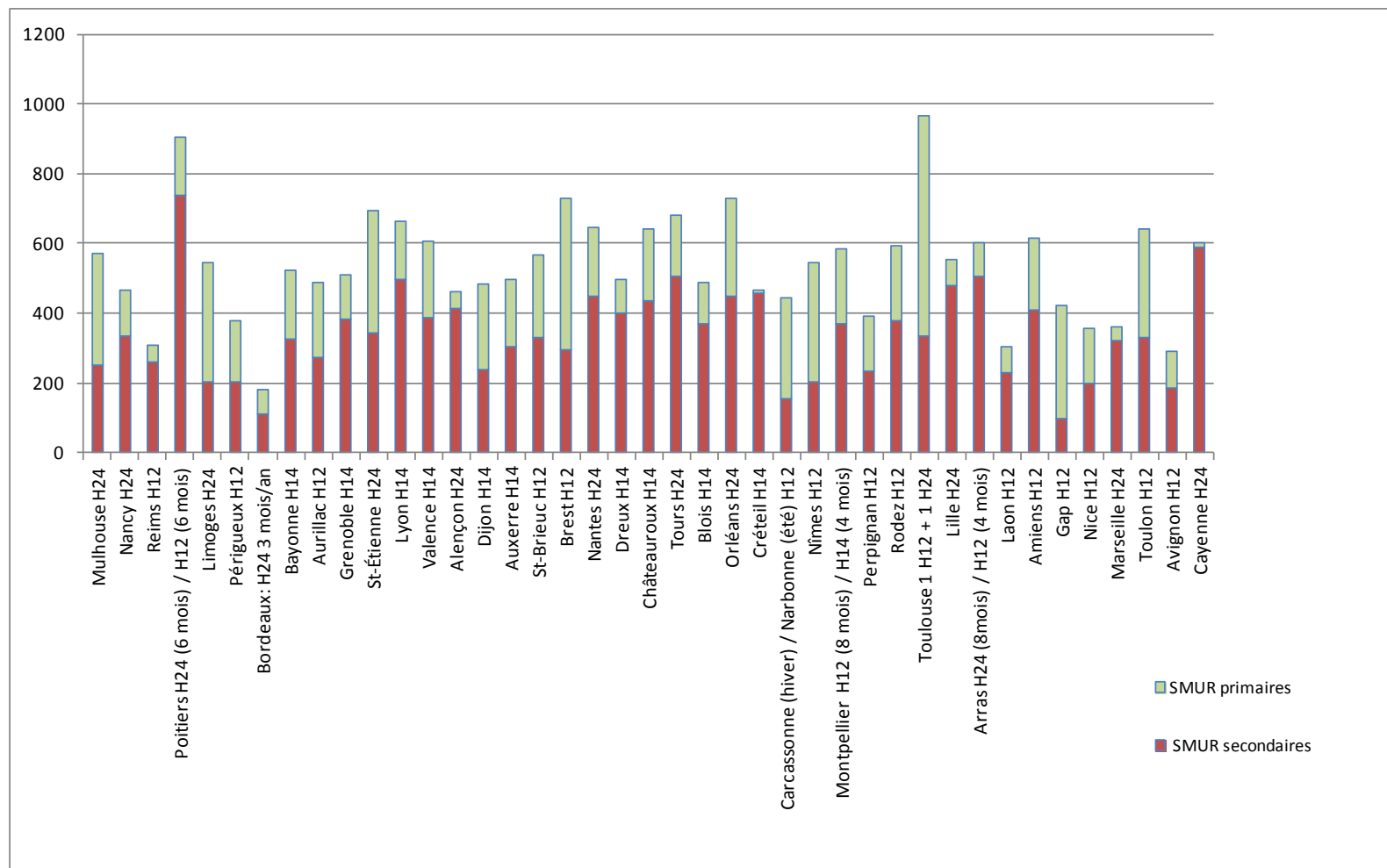
Source : DGSCGC

ANNEXE 3 : NOMBRE ET TYPES DES MISSIONS DES HELICOPTERES DE LA GENDARMERIE (2015)



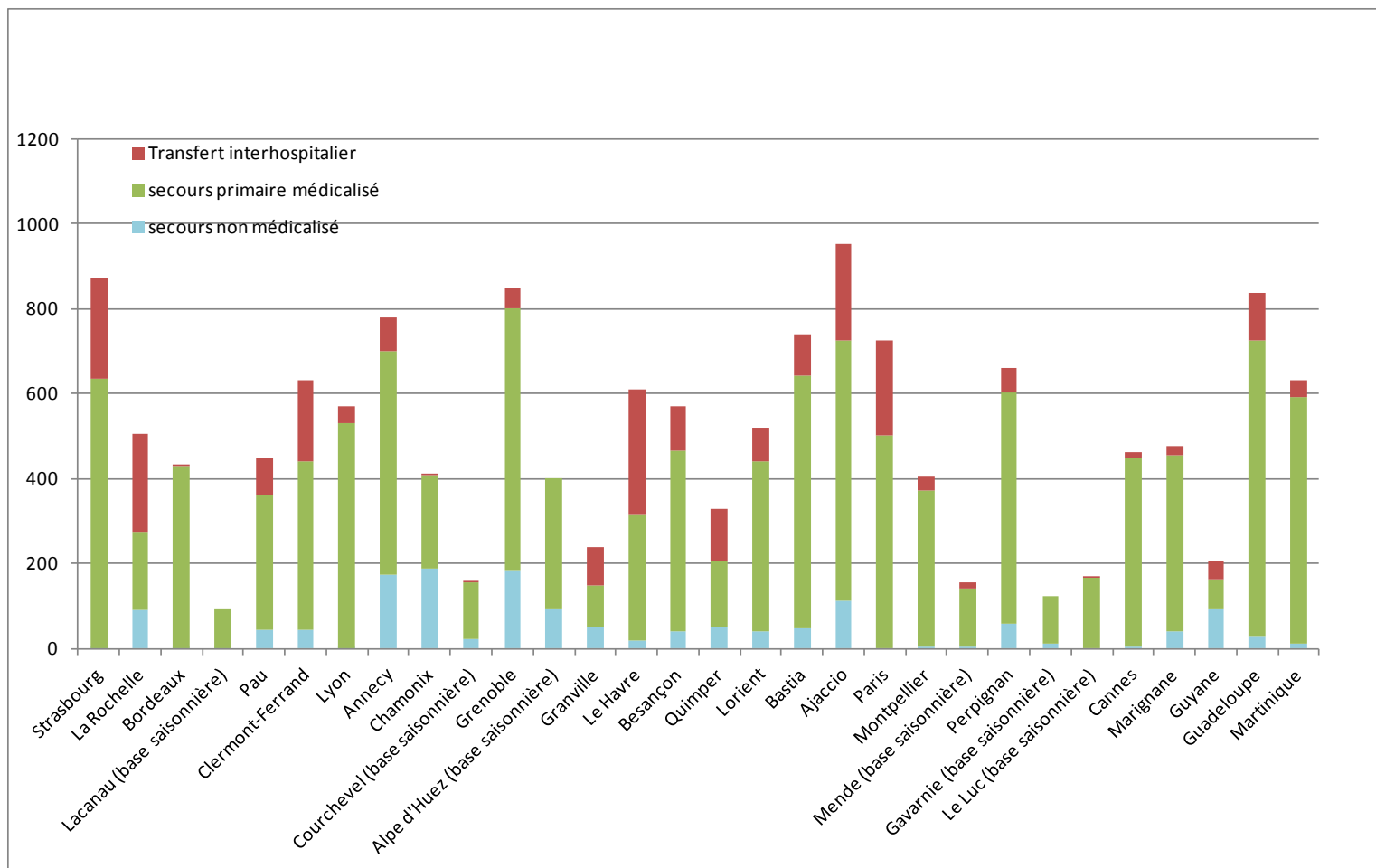
Source : Heliops – CFAGN

ANNEXE 4 : NOMBRE D'INTERVENTIONS PRIMAIRES ET SECONDAIRES DES HELISMUR (2013)



Source : DGOS

ANNEXE 5 : NOMBRE ET TYPES DES MISSIONS DE SECOURS DES HELICOPTERES DE LA SECURITE CIVILE (2015)



Source : DGSCGC

ANNEXE 6 : ESTIMATION DU COUT ANNUEL D'UN HELICOPTERE D'ETAT

Les données réunies par la mission (§1.2.2 du rapport) permettent d'estimer le coût annuel total des hélicoptères appartenant à l'Etat à 137,4 M€ Sur cette base, le coût moyen d'un hélicoptère de l'Etat s'établirait en 2015 à 1,272 M€ Si l'on ramène ce montant aux seuls appareils disponibles, ce montant passerait à près de 1,7 M€(taux de disponibilité moyen de 75 %).

Cependant, les frais d'amortissement des appareils et des bâtiments ne sont pas pris en compte et les dépenses d'acquisition de machines, qui varient fortement d'une année sur l'autre, sont très modestes en 2015 au regard d'années précédentes. Par ailleurs, les dépenses de maintenance (estimées à 49,6 M€en 2015) ne sont pas stables d'une année sur l'autre et peuvent par exemple dépendre d'une opération importante de « rétrofit ». Enfin, ces montants intègrent de nombreux frais fixes, notamment la masse salariale qui représentait en 2015 72,4 M€sur les 137,4 M€de coût annuel estimé. Si les effectifs sont en partie liés au nombre d'appareils, leur évolution en nombre tient également compte de leur statut.

La cession d'hélicoptères était l'une des options préconisées par le rapport IGF/IGA d'avril 2013. Elle offre en effet un produit ponctuel lié à la cession et peut être source d'économies.

Le faible nombre de cessions intervenues (4 Ecureuils de la Sécurité civile) conduit toutefois à réévaluer le principe de ces cessions.

Selon les informations recueillies par la mission, le revenu susceptible d'être attendu de la vente d'un Ecureuil après transfert à France Domaine est de l'ordre de 200 000€ Il convient toutefois de relever que les difficultés rencontrées actuellement par le marché pétrolier conduisent à la mise sur le marché d'un nombre important d'hélicoptères d'occasion. En outre, l'afflux sur le marché d'hélicoptères appartenant à l'Etat aurait pour effet de faire baisser les prix.

La cession d'hélicoptères générerait des économies. Mais celles-ci ne seront toutefois pas à la hauteur du coût complet mentionné plus haut. Seul le carburant constitue un coût variable. En termes de maintenance, des économies pourront également être réalisées qu'il s'agisse de la maintenance quotidienne, des grandes visites qui ne devront plus être effectuées ou du renoncement au « rétrofit ». En revanche, ces économies s'accompagneront probablement d'un report d'heures de vol sur d'autres appareils, augmentant la périodicité des grandes visites des autres appareils.

Concernant les effectifs, la réduction du nombre d'appareils réduirait les besoins en pilotes ou en mécaniciens de bord. Les économies susceptibles d'être ainsi générées ne seront toutefois pas immédiates du fait des statuts de ces agents de l'Etat.

ANNEXE 7 : ETAT DES DRONES

Autorité d'emploi	TYPES DE DRONES		
	Nanodrones	Microdrones	Autres
DGGN			
CFAGN		Quatre microdrones Novadem NX110 à voilure tournante	
GIGN	1 nanodrone Black Hornet à voilure tournante	1 microdrone Phantom 2 à voilure tournante 1 microdrone F550 à voilure tournante	1 minidrone DVF2000 à voilure fixe 2 minidrones Coptercity à voilure tournante 1 minidrone S900 à voilure tournante
IRCG		1 microdrone Phantom 2 à voilure tournante	1 minidrone Mikrokopter Hexa XL à voilure tournante
SRGTA		1 microdrone Phantom 2 à voilure tournante 1 microdrone Phantom 3 à voilure tournante	1 minidrone Inspire 1 à voilure tournante 1 minidrone S900 à voilure tournante
DGPN			
RAID		Trois microdrones Phantom 2 Un microdrone Phantom 3	
DCPJ		Trois microdrones configurator	
PP			
BRI	Trois nanodrones	Trois microdrones Phantom2	
DOSTL		Un microdrone yuneec Q500 typhoon	Deux drones inspire 1
DGSCGC			
UISC		Deux microdrones Phantom 3	Deux drones inspire 1
SDIS/marins-pompiers		Microdrones ou drones de loisirs utilisés par onze SDIS, Les SDIS 13,16,26,31,33,34,40,56,61,67,79 Dont trois drones professionnels à voilure tournante et un drone professionnel à voilure fixe	

Projets en cours

Autorité d'emploi	TYPES DE DRONES		
	Nanodrones	Microdrones	Autres
DGGN			
CFAGN		Appel d'offres en cours pour acquérir 19 microdrones supplémentaires	Convention de coopération en cours de discussion avec les douanes Évaluation technico-opérationnelle du Drone Patroller de Safran et d'un drone à voilure fixe du type de ceux utilisés par la SNCF DT26
GIGN	Expérimentation de deux mini drones indoor Black hornet de prox dynamics		
DGPN			
RAID	Deux mini drones indoor Aeraccess		
DCPJ/DCPAF	Un mini drone indoor Aeraccess		Expérimentation de l'avion léger dronisable LH-10 et du Cirrus SR22 dronisé par Airbus Formation en cours de 20 télé-pilotes de drones par l'armée de l'air à Salon de Provence
PP			
DOSTL			Appel d'offres en cours pour l'acquisition de deux drones de quatre kilos pour les identifications judiciaires en maintien de l'ordre enveloppe de 429000 euros sur 5 ans
DGSCGC			
Bureau des moyens aériens			Convention en cours de négociation avec l'armée de l'air pour l'utilisation du drone Harfang Contact en janvier 2016 avec l'UGAP pour la définition d'un drone Sécurité civile Programme de recherche avec l'école centrale de Lyon Négociation avec DGGN sur la formation à Cazaux de télé pilotes
UISC			Projet d'acquisition de 2 à 3 mini drones professionnels

Source : DGGN, DGPN, DGSCGC, PP

SIGLES UTILISES

ARS	Agence régionale de santé
ARH	Agence régionale de l'hospitalisation
CFAGN	Commandement des forces aériennes de la gendarmerie nationale
CGA	Contrôle général des armées
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEfi	Contrôle général économique et financier
CNUH	Conseil national de l'urgence hospitalière
COZ	Centre opérationnel de zone
CROSS	Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage
CTA	Centre de traitement de l'alerte
DCPAF	Direction centrale de la police aux frontières
DEPAFI	Direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (ministère de l'intérieur)
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
DGPN	Direction générale de la police nationale
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et la gestion des crises
EMIZD	Etat-major interministériel de zone de défense
FNAM	Fédération nationale de l'aviation marchande
FNSPF	Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France
FSI	Fonds pour la sécurité intérieure
GCS	Groupement de coopération sanitaire
GIGN	Groupement d'intervention de la gendarmerie nationale
GHT	Groupement hospitalier de territoire
GIH	Groupement interarmées des hélicoptères
GMCO	Groupement de maintien en condition opérationnelle
GNSS	Global navigation satellite systems
HéliSMUR	Hélicoptères des structures mobiles d'urgence et de réanimation
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
MCO	Maintien en condition opérationnelle
MIG	Missions d'intérêt général
ONDAM	Objectif national de dépenses de l'assurance maladie
ORSEC	Organisation régionale des secours
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
RAID	Recherche assistance intervention et dissuasion
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SAMU	Service médical d'urgence
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SGDSN	Secrétariat général de la défense et la sécurité nationale
SIMMAD	Structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense
SMUH	Service médical d'urgence hélicoptère
SMUR	Structure mobile d'urgence et de réanimation
SNEH	Syndicat National des exploitants d'hélicoptères
SNPL	Syndicat national des pilotes de ligne
SVOPN	Service de veille opérationnelle de la police nationale
VP	Visite périodique

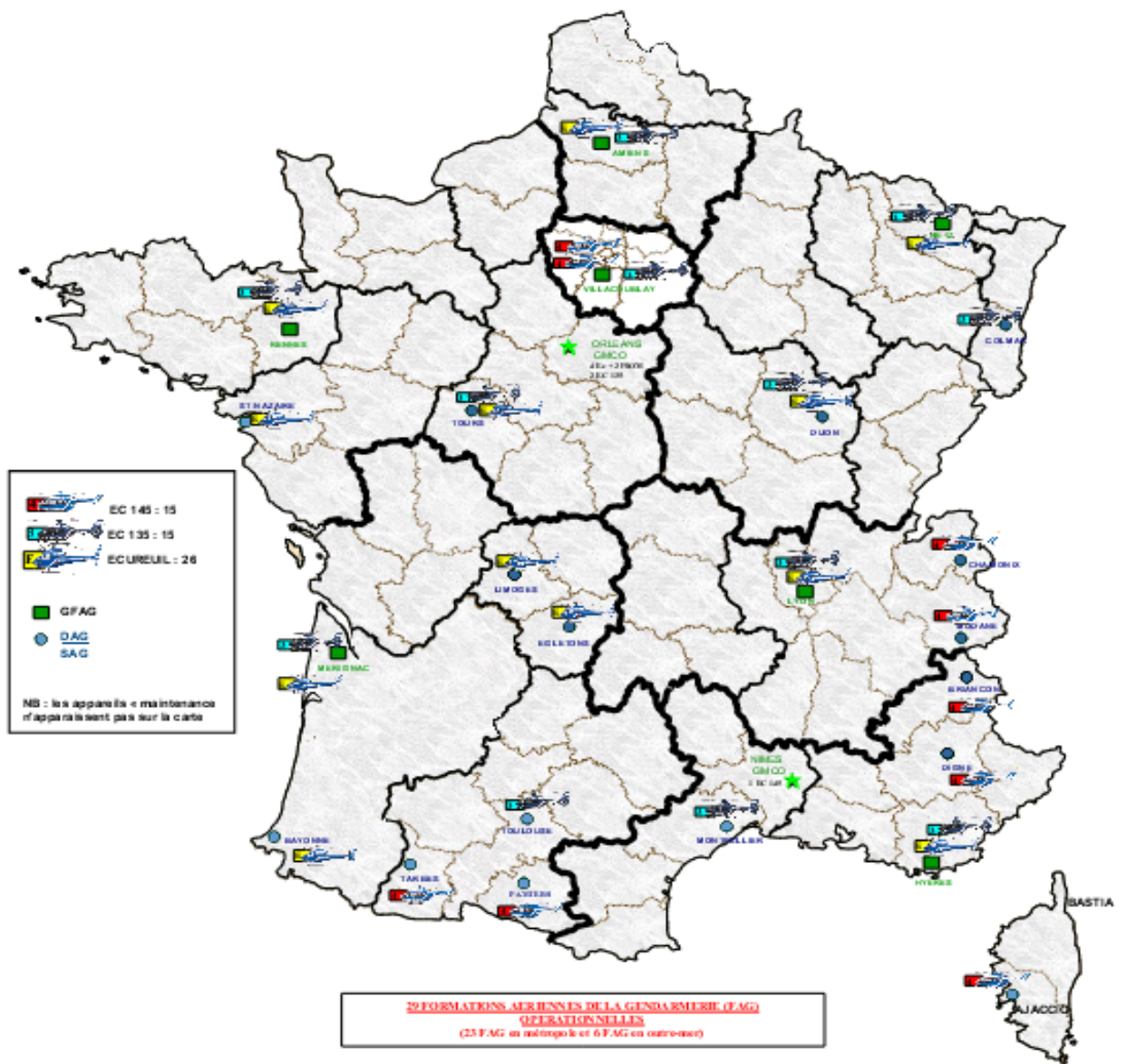
PIECES JOINTES

Pièce jointe n°1	Carte des implantations des hélicoptères de service public
Pièce jointe n°2	Carte des implantations des hélicoptères de la Gendarmerie en métropole
Pièce jointe n°3	Carte des implantations des hélicoptères de la Gendarmerie outre-mer
Pièce jointe n°4	Carte des implantations des hélicoptères de la Sécurité civile
Pièce jointe n°5	Carte des implantations des hélicoptères HéliSMUR
Pièce jointe n°6	Carte des implantations des hélicoptères outre-mer
Pièce jointe n°7	Carte des rayons d'action des hélicoptères du sud-est

PIECE JOINTE 2 - CARTE DES IMPLANTATIONS DE LA GENDARMERIE EN METROPOLE

SIEN/RS/SDSPR/EGGN
L 03 01 13

**IMPLANTATION DES MOYENS AERIENS DE LA GENDARMERIE
EN METROPOLE**

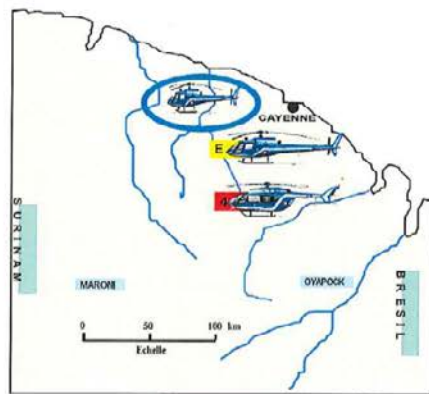


Source : CFAGN

PIECE JOINTE 3 – CARTE DES IMPLANTATIONS DE LA GENDARMERIE OUTRE-MER

SFAFM/SDSPSR/DGGN
23/12/2014

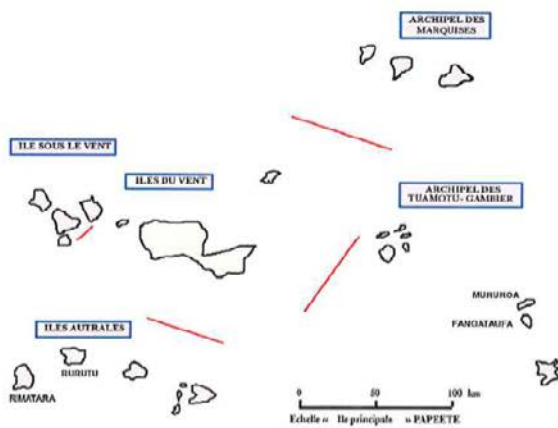
IMPLANTATION DES MOYENS AERIENS
OUTRE-MER EN 2015



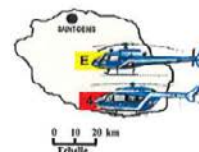
GUYANE



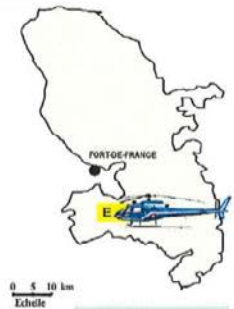
GUADELOUPE



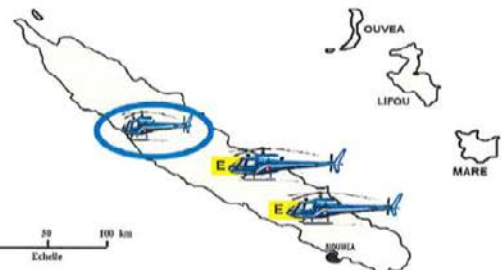
POLYNESIE



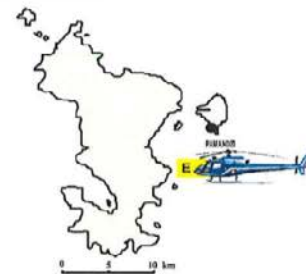
REUNION



MARTINIQUE



Nouvelle-CALÉDONIE



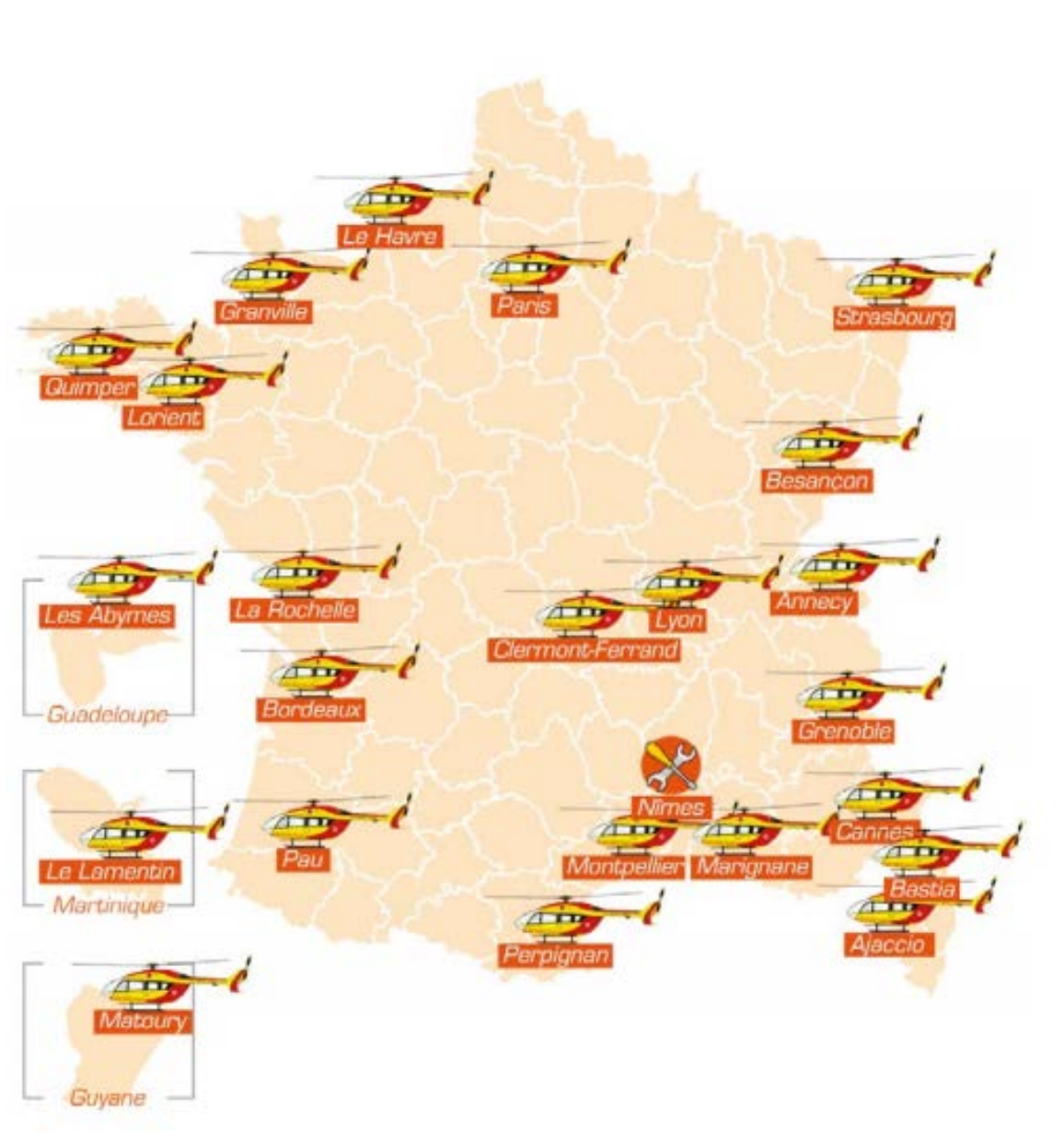
MAYOTTE

LEGENDE

-  GENDARMERIE – EC145 (2)
-  GENDARMERIE – Ecureuil : 7
-  APPAREILS A DEPLOYER (FSOM) : 2

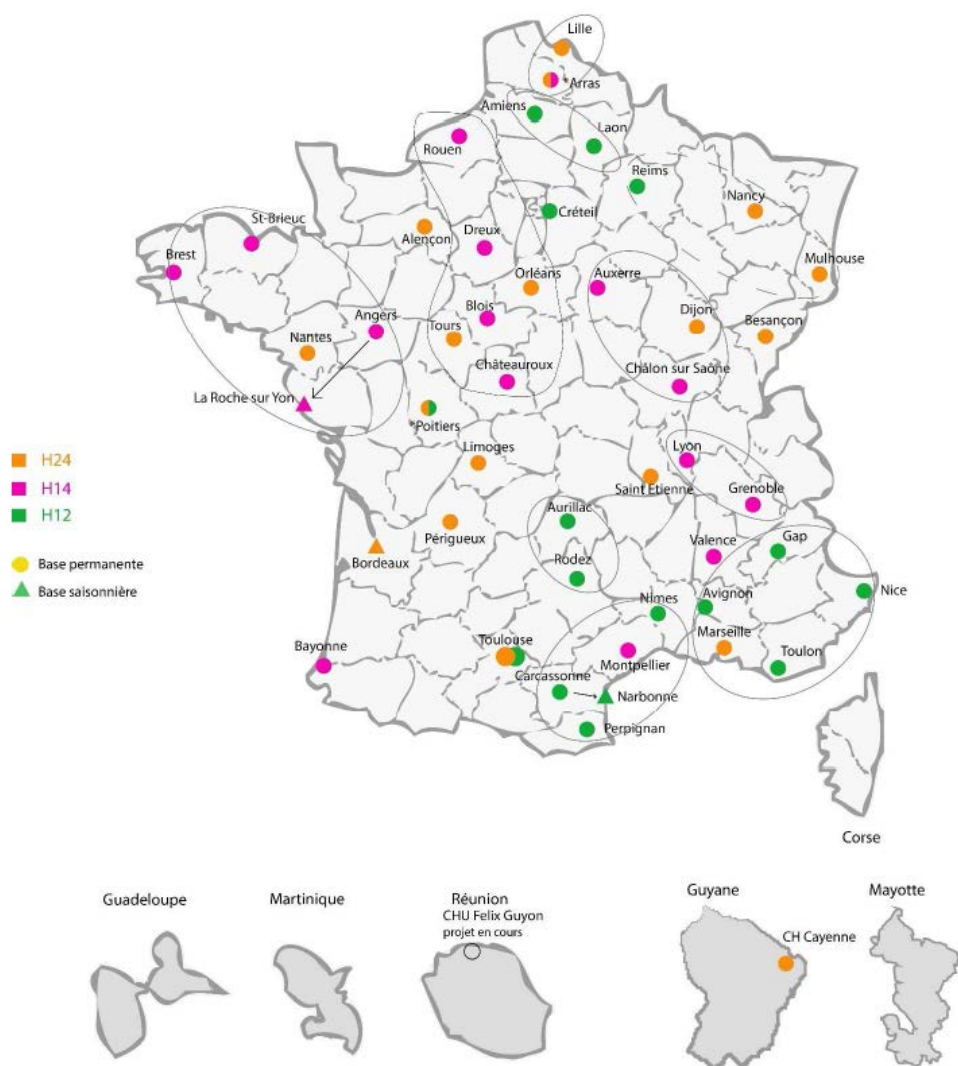
Source : CFAGN

PIECE JOINTE 4 – CARTE DES IMPLANTATIONS DES HELICOPTERES DE LA SECURITE CIVILE



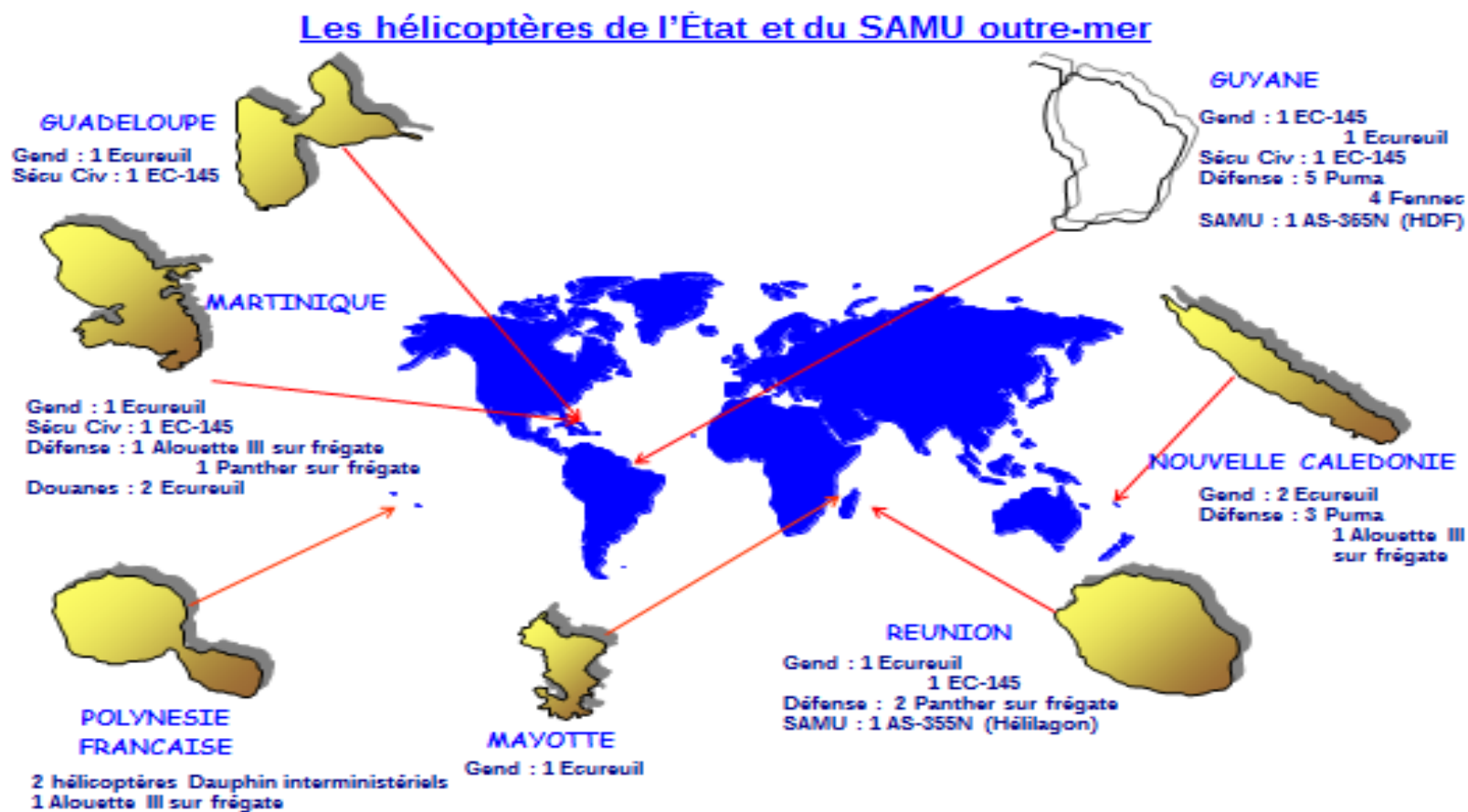
Source : DGSCGC

PIECE JOINTE 5 : CARTOGRAPHIE DES HELISMUR ET AMPLITUDES HORAIRES AU 31/12/2015



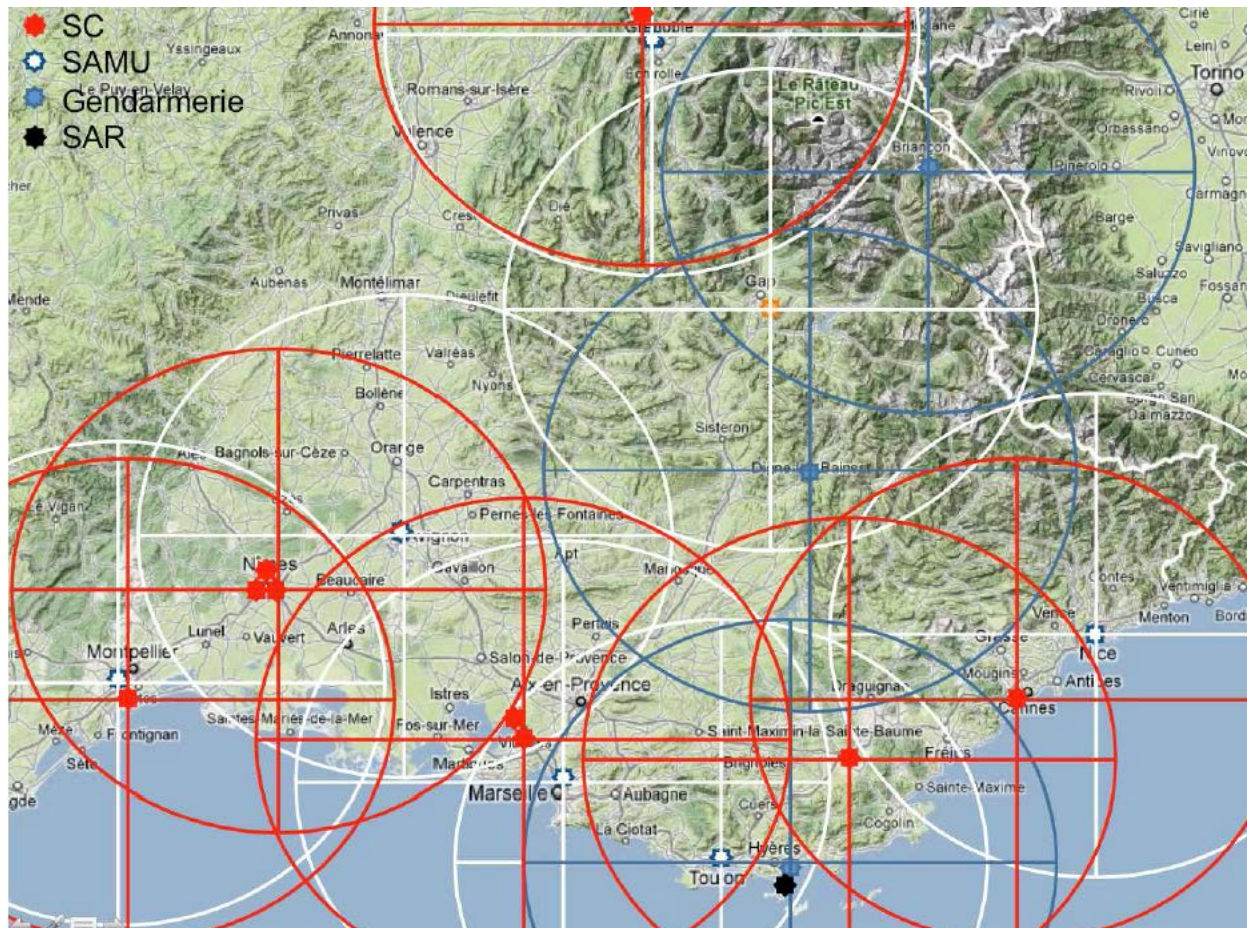
Source DGOS, JOUE, BOAMP, Enquête UniHA, entretiens

PIECE JOINTE 6 : CARTE DES IMPLANTATIONS DES HELICOPTERES OUTRE-MER



Source : DGOM

PIECE JOINTE 7 : CARTE DES RAYONS D'ACTION DES HELICOPTERES DU SUD-EST



Source : ARS PACA

L'ensemble des revues de dépenses est disponible sur :
www.performance-publique.budget.gouv.fr/