



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission
« SÉCURITÉS »

Programme
« Sécurité civile »

Examen par la commission des finances le mardi 31 octobre 2023

Rapporteur spécial :
M. Jean Pierre VOGEL

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
ANALYSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 161 « SÉCURITÉ CIVILE »	
I. UNE BAISSÉ DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT PRÉVISIBLÉ APRÈS UNE ANNÉE 2023 MARQUÉE PAR LE RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES ET LE FINANCEMENT DES PACTES CAPACITAIRES	12
II. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT PORTÉE ESSENTIELLEMENT PAR UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE ET L'AUGMENTATION DE PLUSIEURS DÉPENSES DESTINÉES À LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊT	14
III. DES DÉPENSES DE PERSONNEL PORTÉES PAR UN SCHÉMA D'EMPLOIS POSITIF ET DIVERSES MESURES DE REVALORISATIONS SALARIALES	15
IV. LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 161 POUR 2024 EST NÉANMOINS INCOMPLÈTE : UN AMENDEMENT ANNONCÉ.....	16
V. UNE PROGRAMMATION TRIENNALE QUI TRADUIT LES EFFORTS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ CIVILE CES DERNIÈRES ANNÉES, MAIS QUI NE PRÉSENTE AUCUNE PERSPECTIVE D'ACQUISITION D'AÉRONEFS BOMBARDIER D'EAU À COURT-TERME	17
A. LA BAISSÉ DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT PROGRAMMÉE DANS LES TROIS PROCHAINES ANNÉES CONFIRME L'ABSENCE DE PERSPECTIVES DE RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE DE BOMBARDIERS D'EAU	17
B. LA HAUSSE ANNONCÉE DES CRÉDITS DE PAIEMENT QUI REFLÈTE À LA FOIS L'EFFORT CONSENTI PAR L'ÉTAT DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES, MAIS AUSSI LE DYNAMISME DE CERTAINES DÉPENSES OBLIGATOIRES	19
SECONDE PARTIE	
LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »	
I. UN RENFORCEMENT DES MOYENS AÉRIENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE À ACCÉLÉRER.....	21
A. L'ANNÉE 2024 SERA MARQUÉE PAR LE DÉBUT DU RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES « DRAGONS » DE LA SÉCURITÉ CIVILE.....	21
B. LE RENOUVELLEMENT ET L'EXTENSION DE LA FLOTTE DE CANADAIR, ANNONCÉS DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES, NE TROUVENT AUCUNE TRADUCTION DANS LE PLF POUR 2024.....	22

C. LA POURSUITE D'UN MARCHÉ DE LOCATION D'AÉRONEFS DONT L'INTÉRÊT OPÉRATIONNEL A FAIT SES PREUVES, MAIS NON BUDGÉTÉ DANS LE TEXTE INITIAL	23
1. Un dispositif « feux de forêt » renforcé par la location de plusieurs aéronefs en 2023	23
2. La location des HBE lourds fera désormais l'objet d'un contrat de location pluriannuel	25
3. Le recours à la location d'HBE ne doit pas dispenser la DGSCGC d'envisager l'acquisition en propre de ce type d'appareils.....	26
II. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES FORCES TERRESTRES DE LA SÉCURITÉ CIVILE DONT LA TRADUCTION DANS LE PLF EST INCOMPLÈTE	27
A. LA CRÉATION DE LA NOUVELLE UNITÉ FORMISC NE DEVRAIT TROUVER DE TRADUCTION BUDGÉTAIRE QU'EN COURS DE DISCUSSION DU PLF POUR 2024	27
B. UN RENFORCEMENT DES MOYENS TERRESTRES DE LA SÉCURITÉ CIVILE EN VUE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024	28
III. LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS.....	28
A. LA POURSUITE DES « PACTES CAPACITAIRES » ENTRE L'ÉTAT, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES SIS.....	29
B. UNE PARTICIPATION DYNAMIQUE DE L'ÉTAT AU BUDGET DE FONCTIONNEMENT DE LA BSPP EN RAISON D'UN PLAN DE MODERNISATION IMPLIQUANT DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES.....	30
IV. UNE AUGMENTATION DES MOYENS ACCORDÉS À L'AGENCE DU NUMÉRIQUE DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR GARANTIR LA MONTÉE EN PUISSANCE DU PROJET NEXSIS 18-112.....	31
A. UN PROJET RETARDÉ MAIS DONT LE DÉPLOIEMENT SEMBLE ENFIN SE MATÉRIALISER.....	33
B. DES MOYENS RENFORCÉS EN 2024 POUR GARANTIR LA MONTÉE EN PUISSANCE DU PROGRAMME NEXSIS	33
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	35

L'ESSENTIEL

I. UN BUDGET EN LÉGÈRE HAUSSE, MAIS INCOMPLET À CE STADE

Pour 2024, les crédits demandés sur le programme 161 « Sécurité civile » s'élèvent à près de **686,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, et à **734,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, contre respectivement 1,47 milliard et 714,1 millions d'euros en LFI 2023.

Évolution des crédits du programme par action

(en millions d'euros)

Nom de l'action	AE 2023 (LFI)	CP 2023 (LFI)	AE 2024 (PLF)	CP 2024 (PLF)	Variation AE 2024/2023	Variation CP 2024/2023
11 - Prévention et gestion de crises	76,2	55,3	49,5	75,8	- 35,1	+2,9
12 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	1 060	442,1	414,1	442,9	- 60,9	+0,2
13 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile	321,4	202,3	190,1	183,9	- 40,8	- 9,1
14 - Fonctionnement, soutien et logistique	14,4	14,4	32,8	32	+ 127,9	+ 122,2
<i>Total</i>	1 472	714,1	686,5	734,6	- 53,4	+ 2,8

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

A. UNE BAISSÉ DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT À RELATIVISER, ET UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT PORTÉE NOTAMMENT PAR L'AUGMENTATION DE DÉPENSES LIÉES À LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES

La diminution des AE de 53,4 % par rapport à 2024 était prévisible, dans la mesure où la LFI pour 2023 avait engagé un montant exceptionnel de crédits destinés au renouvellement de la flotte d'hélicoptères « Dragons » (471,6 millions d'euros), ainsi que la concrétisation éventuelle d'une commande de *Canadair* (240 millions d'euros). **La baisse des AE porte donc essentiellement sur les dépenses d'investissement**, qui passent de 790,9 millions d'euros en LFI 2023 à 60,1 millions d'euros dans le PLF 2024 - 92,4 %).

La baisse des AE s'explique également dans une moindre mesure par la **baisse des dépenses d'intervention** (-46,9 %), après une année 2023 inédite en raison du financement des pactes capacitaires pour un montant de 158 millions d'euros en AE (voir *infra*).

La hausse des CP de 20,5 millions d'euros (+2,8 %) entre la LFI 2023 et le PLF 2024 résulte principalement **d'une mesure de transfert de 15,6 millions d'euros du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**, vers le programme 161, dans le cadre de la rétrocession de crédits numériques vers les différents programmes du ministère de l'Intérieur.

Cette augmentation s'explique également par le dynamisme **des dépenses de fonctionnement** (+16,1 %), et plus particulièrement, **des dépenses de carburant et de produit retardant utilisés dans les avions** (+ 6,4 millions d'euros pour l'ensemble de ces deux postes de dépense).

B. LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 161 POUR 2024 EST NÉANMOINS INCOMPLÈTE

D'après les informations transmises par la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), **des crédits supplémentaires devraient être inscrits par le Gouvernement sur ce programme en cours de discussion budgétaire**, pour un montant estimé à plus de **200 millions d'euros en AE** et **75 millions d'euros en CP**. Ces crédits seront consacrés à la création d'une nouvelle unité ForMiSC et au renforcement de plusieurs postes de dépenses destinés à la lutte contre les feux de forêts.

Le rapporteur spécial se félicite du renforcement à venir des crédits consacrés aux forces de sécurité civile. **Toutefois le procédé consistant à modifier substantiellement le montant des crédits du programme en cours de discussion par des amendements gouvernementaux n'est pas satisfaisant** au regard du principe de sincérité budgétaire, et de clarté des débats au Parlement, *a fortiori* lorsque les ouvertures de crédits concernent des annonces du président de la République datant d'octobre 2022.

II. LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME 161

A. UN RENFORCEMENT DES MOYENS AÉRIENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE À ACCÉLÉRER

1. Une satisfaction : l'année 2024 sera marquée par le début du renouvellement de la flotte d'hélicoptères « Dragons » de la sécurité civile

Le PLF pour 2024 prévoit **65,3 millions de CP consacrés au renouvellement de la flotte d'hélicoptères « Dragons » EC-145 vieillissants**. Cette commande de 36 hélicoptères de type H145, annoncée dans le cadre de la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), et concrétisée en LFI 2023, permettra de porter la flotte d'hélicoptères de la sécurité civile à un total de 40 appareils.

L'année 2024 devrait ainsi être marquée par **la livraison des 3 premiers hélicoptères**, avant une montée en puissance du rythme de livraison jusqu'en 2029.

Calendrier prévisionnel de livraison des hélicoptères H145

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Total
Livraisons	3	8	8	6	8	3	36

Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

2. Une inquiétude : le renouvellement et l'extension de la flotte de *Canadair*, annoncés depuis plusieurs années, ne trouvent aucune traduction dans le PLF pour 2024

Le renouvellement de la flotte vieillissante de *Canadair* constitue une source de préoccupation maintes fois soulignées par le rapporteur spécial dans ses travaux. À cet égard, une commande mutualisée de 12 avions bombardiers d'eau, **dont deux au bénéfice de la France**, dans le cadre du dispositif *RescEU financé par l'Union européenne, est aujourd'hui actée*. La France devrait également commander, **sur fonds propres, deux *Canadair* supplémentaires**, dont les conditions d'acquisition font actuellement l'objet d'une négociation avec le constructeur *De Havilland*.

Toutefois, **la livraison des premiers *Canadair* ne pourra pas intervenir avant 2027 et 2028 d'après les prévisions les plus optimistes de la DGSCGC**. Ces estimations confirment **l'irréalisme des annonces du président de la République du 28 octobre 2022, qui promettaient un renouvellement complet et une extension complète à l'horizon 2027**.

3. Un point de vigilance : La poursuite d'un marché de location d'aéronefs dont l'intérêt opérationnel a fait ses preuves, mais dont la budgétisation n'est pas prise en compte dans le texte initial

L'année 2023 a été marquée par le déploiement d'un **dispositif inédit de lutte contre les feux de forêt**, qui s'est notamment traduit par la location de 10 hélicoptères bombardiers d'eau (HBE), 4 avions *Air Tractor* et 1 avion *Dash MRBet* en renfort de la flotte permanente.

L'efficacité de ce nouveau dispositif, combinée à des conditions météorologiques clémentes, a permis aux forces de sécurité civile de connaître une saison des feux 2023 particulièrement bien maîtrisée. En effet, si les **départs de feux constatés en 2023 ont augmenté de près de 50%** par rapport à 2021, **la surface brûlée a pourtant diminué d'environ 17 %**.

Composition de la flotte consacrée à la lutte contre les feux lors de l'été 2023

(en nombre d'appareils)

	Type d'appareils	Quantité
Flotte permanente	<i>Avions Canadair C415</i>	12
	<i>Avions Dash 8 MRBet</i>	6
	<i>Avions Dash 8 MR</i>	3
	<i>Avions Beechcraft B 200</i>	3
Appareils faisant l'objet d'un contrat de location	HBE lourds	6*
	HBE légers	4*
	<i>Avions Air Tractor</i>	4
	<i>Avion Dash 8 MRBet</i>	1
		39

* Dont 2 HBE lourds et 2 HBE légers activables sur demande en cas de forte intensité opérationnelle

Source : commission des finances, d'après la DGSCGC

Le recours à la location d'HBE a vocation à être poursuivi dans le cadre d'un marché bâti sur une période de 4 ans fermes, qui permettra à la DGSCGC de disposer d'un total de **10 HBE au plus fort de la saison, dont 4 activables sur demande**.

Le coût annuel de ce marché est estimé à **16,15 millions d'euros pour une saison feux de forêt de basse intensité et 20,6 millions pour saison de haute intensité**. Le PLF pour 2024 ne prévoit toutefois que **7 millions d'euros en AE et en CP** pour la location d'aéronefs. D'après la DGSCGC, un amendement du Gouvernement viendra abonder **cette ligne budgétaire en cours de discussion**.

Le rapporteur spécial suit également avec intérêt les perspectives **d'acquisition en propre par la DGSCGC d'HBE lourds, dont le coût est estimé actuellement à 46 millions d'euros**, mais dont le financement pourrait être assuré par l'Union européenne dans le cadre du

programme *RescEU*. Toutefois, les délais de fabrication de ces appareils rendent difficilement envisageable leur livraison avant 2028 voire 2029.

B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES FORCES TERRESTRES DE LA SÉCURITÉ CIVILE, DONT LA TRADUCTION DANS LE PLF EST INCOMPLÈTE

L'année 2024 sera marquée par la **création d'une 4^{ème} unité de formation militaire de la sécurité civile (ForMiSC)**. Cette nouvelle « Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile n°4 » (UIISC4) devrait être dotée de 565 ETP à l'horizon 2027. Si le rapporteur spécial salue la création de cette nouvelle unité, **il relève qu'aucun crédit n'y est consacré dans le PLF 2024**. Encore une fois, c'est un amendement du Gouvernement qui devrait toutefois abonder le programme 161 de **180 millions d'euros en AE et 45 millions d'euros en CP** en cours de discussion budgétaire.

Le PLF pour 2024 consacre également des crédits au forces terrestres de la sécurité civile en vue des **Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024**, et notamment, **22 millions d'euros en CP** pour l'acquisition de nouveaux matériels de protection et d'intervention contre le **risque NRBC-E¹**, et **8,7 millions d'euros en CP** destinés au renforcement des **moyens des équipes du Groupement d'intervention du déminage (GID)**.

C. LA POURSUITE DES « PACTES CAPACITAIRES » ENTRE L'ÉTAT, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES SIS

Près de **9,7 millions d'euros en AE et 7,4 millions d'euros en CP** sont inscrits dans le PLF pour 2024 **pour la poursuite des pactes capacitaires** destinés à renforcer les moyens opérationnels des service d'incendie et de secours (SIS) par l'acquisition de matériels cofinancés par l'État.

La LFI 2023 prévoyait en effet **158 millions d'euros en AE et 38,5 millions en CP**. La quasi-totalité des crédits être engagés dès cette année **pour financer l'achat de 1079 véhicules de lutte contre les incendies**.

Si les SIS sont globalement satisfaits de la mise en œuvre de ces **pactes capacitaires**, certains doutes subsistent quant aux **délais de livraison** de ces véhicules. Par ailleurs, il ressort des auditions du rapporteur spécial que certains SIS auraient renoncé à bénéficier du pacte capacitaire, estimant que les **véhicules proposés dans le catalogue élaboré par la DGSCGC, excédaient leurs besoins**, et revenaient *in fine* plus chers que ceux qu'ils souhaitaient acquérir, y compris en bénéficiant de la subvention.

¹ Risque nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif.

D. UNE AUGMENTATION DES MOYENS ACCORDÉS À L'AGENCE DU NUMÉRIQUE DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR GARANTIR LA MONTÉE EN PUISSANCE DU PROJET NEXSIS 18-112

Le programme NexSIS 18-112, projet de mutualisation de systèmes d'information des services d'incendie et de secours (SIS), est cette année **doté d'une enveloppe de 16,6 millions d'euros, soit 6,5 millions de plus que l'année dernière**. Le plafond d'emplois de l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC) sera en outre porté à **22 EPTP contre 14 en 2023, afin de garantir la montée en puissance du projet**.

Ce renforcement des moyens accordés à l'ANSC, qui devrait s'intensifier dans les prochaines années, est justifié par la montée en puissance du projet, après **une année 2023 marquée par le déploiement progressif du programme au sein des premiers SIS**.

Schéma d'emplois de l'ANSC pour les années 2023 à 2027

	PLF 2023	PLF 2024	PLF 2025	PLF 2026	PLF 2027	Total
Schéma d'emploi	2	8	6	7	5	28

Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Au 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, le rapporteur spécial avait reçu 97,5 % des réponses.

PREMIÈRE PARTIE
ANALYSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 161
« SÉCURITÉ CIVILE »

La dotation inscrite en PLF pour 2024 sur le programme « Sécurité civile » s'élève à près de **686,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 734,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, contre respectivement 1,47 milliard d'euros et 714,1 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2023.

Les crédits alloués au programme 161 font donc l'objet d'une baisse de **53,4 % en AE, mais d'une hausse de 2,8 % en CP par rapport à la LFI pour 2023.**

Évolution des crédits du programme par action

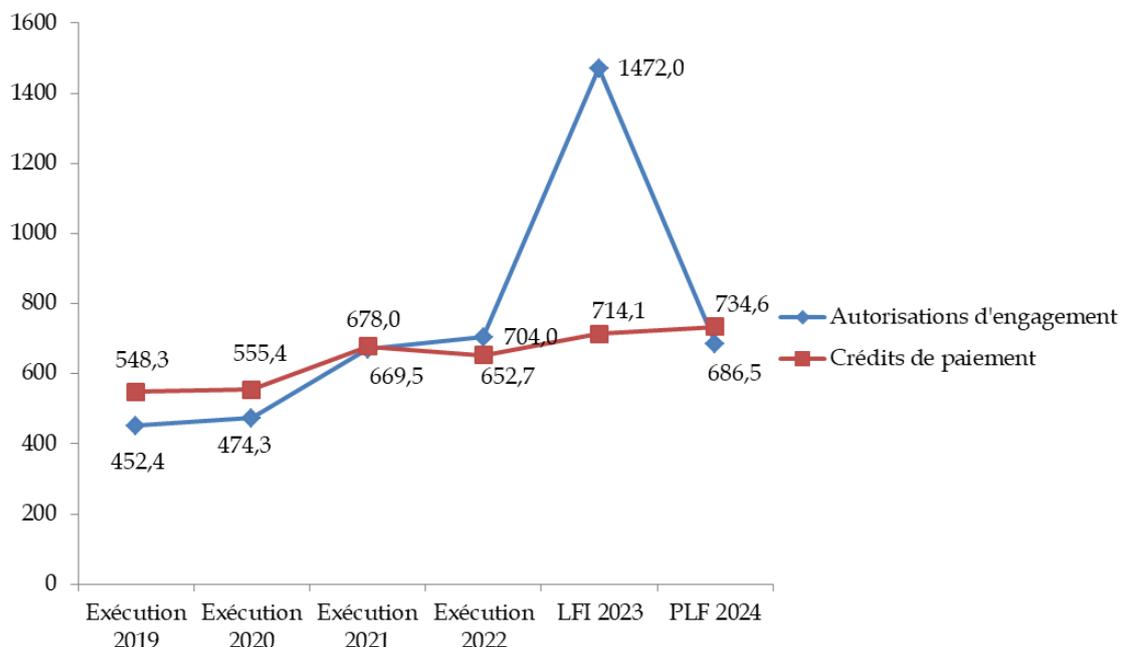
(en millions d'euros)

Nom de l'action	AE 2023 (LFI)	CP 2023 (LFI)	AE 2024 (PLF)	CP 2024 (PLF)	Variation AE 2024/2023	Variation CP 2024/2023
11 - Prévention et gestion de crises	76,2	55,3	49,5	75,8	- 35,1	+ 2,9
12 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	1 060	442,1	414,1	442,9	- 60,9	+ 0,2
13 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile	321,4	202,3	190,1	183,9	- 40,8	- 9,1
14 - Fonctionnement, soutien et logistique	14,4	14,4	32,8	32	+ 127,9	+ 122,2
Total	1 472	714,1	686,5	734,6	- 53,4	+ 2,8

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

Évolution des autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme 161 entre 2019 et 2024

(en millions d'euros)



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

Par ailleurs, les crédits présentés dans le PLF pour 2024 sont plus élevés de 33,6 % en AE et 11,6 % en CP que les montants estimés par la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI)¹. Celle-ci prévoyait en effet 514 millions d'euros en AE et 658 millions d'euros en CP pour cette même année.

I. UNE BAISSÉ DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT PRÉVISIBLE APRÈS UNE ANNÉE 2023 MARQUÉE PAR LE RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES ET LE FINANCEMENT DES PACTES CAPACITAIRES

Les AE demandées pour 2024 font l'objet d'une **baisse substantielle de 785,5 millions d'euros**, soit une **diminution de 53,4 %** par rapport aux montants inscrits en LFI pour 2023. La diminution des AE du programme 161 doit néanmoins être relativisée par le fait que **les variations des montants d'AE entre les exercices sont en grande partie rythmées par les cycles de commandes d'aéronefs et de renouvellement des marchés de maintenance des aéronefs de la sécurité civile.**

¹ Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

Cette baisse était en effet prévisible, dans la mesure où la LFI pour 2023 avait engagé un montant exceptionnel de crédits destinés en grande partie au **renouvellement de la flotte d'hélicoptères « Dragons », pour un montant de 471,6 millions d'euros en AE**. La LFI pour 2023 avait par ailleurs prévu 240 millions d'euros en AE pour le financement d'une nouvelle commande de *Canadair*, dont la concrétisation est pourtant loin d'être garantie (voir *infra*).

Ainsi, la baisse des AE porte logiquement sur les dépenses d'investissement, qui passent de 790,9 millions d'euros en LFI pour 2023 à 60,1 millions d'euros dans le PLF pour 2024 (- 92,4 %).

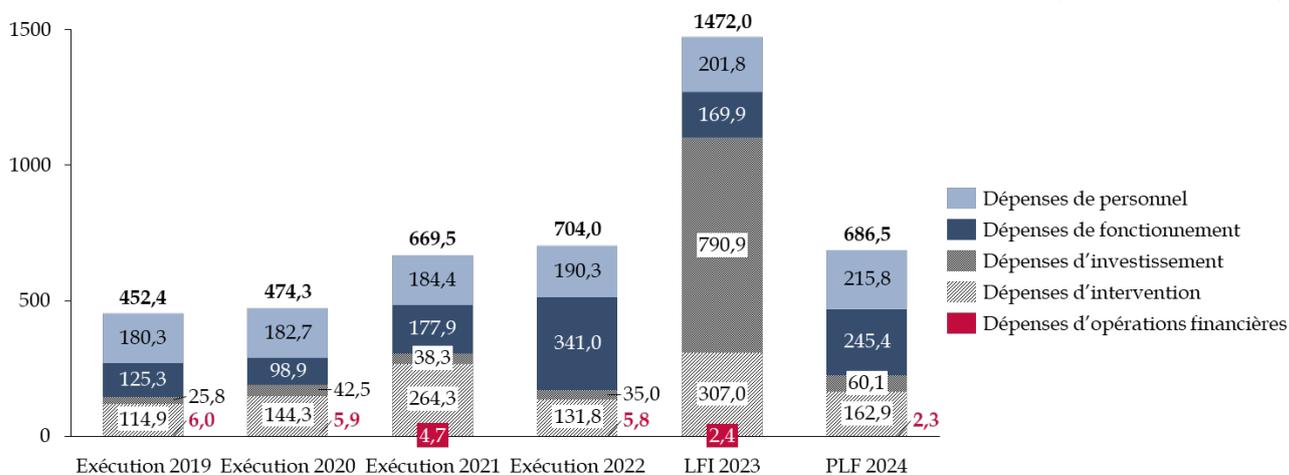
L'année 2023 a également été marquée par la concrétisation des **pactes capacitaires** entre l'État, les collectivités territoriales et les services d'incendie et de secours (SIS), ce qui a justifié un abondement de la dotation de soutien à l'investissement structurant des SIS (DSIS²) à hauteur de 158 millions d'euros en AE. Ainsi, après une année 2023 inédite, ces dépenses d'intervention diminuent sensiblement, puisqu'elles **s'élèvent à 162,9 millions d'euros contre 307 millions d'euros en LFI pour 2023 (- 46,9 %)**.

Cette baisse des AE en investissement et en intervention est en **partie contrebalancée par la hausse des AE en fonctionnement, qui s'élèvent à 245,4 millions d'euros dans le PLF pour 2024 contre 169,9 millions d'euros en LFI pour 2023 (+ 44 %)**.

Cette **augmentation** résulte principalement de la hausse des **dépenses consacrées au maintien en condition opérationnelle (MCO) des avions et hélicoptères de la sécurité civile**. Le PLF pour 2024 prévoit en effet **130,9 millions d'euros en AE pour ces dépenses de MCO**, contre 72,3 millions d'euros en LFI pour 2023. Ces AE serviront à financer, pour un total **de 109 millions d'euros en AE**, le renouvellement du marché « cellules » de maintenance de la flotte d'hélicoptères « Dragon », ainsi que les opérations de maintenance des trois hélicoptères H145 qui renforceront la flotte dès cette année (voir *infra*). Par ailleurs, **20,3 millions d'euros d'AE** ont vocation à compenser le **dépassement des heures minimales contractuelles du marché de maintenance de la flotte d'avions**.

Évolution des autorisations d'engagement du programme 161 entre 2019 et 2024

(en millions d'euros)



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

II. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT PORTÉE ESSENTIELLEMENT PAR UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE ET L'AUGMENTATION DE PLUSIEURS DÉPENSES DESTINÉES À LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊT

Les CP du programme « Sécurité civile » s'élèvent à **734,6 millions d'euros dans la programmation initiale pour 2024**, contre **714,1 millions d'euros en LFI pour 2023**.

La hausse des CP de 20,5 millions d'euros (+ 2,8 %) entre la LFI 2023 et le PLF pour 2024 résulte principalement **d'une mesure de périmètre, qui consiste en un transfert de 15,6 millions d'euros** du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » vers le programme 161, dans le cadre de la rétrocession de crédits numériques vers les différents programmes du ministère de l'intérieur.

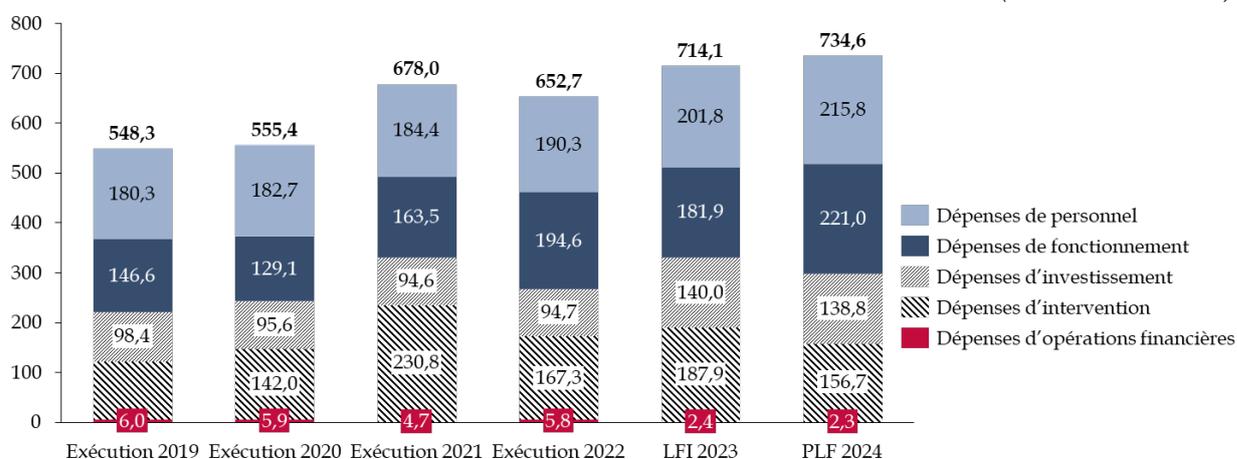
L'augmentation des CP du programme est portée par la hausse des **dépenses de fonctionnement (+ 29,1 millions d'euros, soit une hausse de 16,9 % par rapport à la LFI pour 2023)**, qui s'explique notamment par la hausse des dépenses de maintenance des aéronefs (+ 14,3 millions d'euros, soit + 16,1 %).

Par ailleurs, les **dépenses de carburant des aéronefs** (+ 3,2 millions d'euros, soit une hausse de 25,2 %) et les **dépenses de produit retardant utilisé par les bombardiers d'eau pour limiter la propagation des feux** (+ 3,2 millions d'euros, soit une hausse de 68,1 %) voient leur montant augmenter pour tenir compte de l'inflation, de la hausse de l'activité opérationnelle et de l'intégration de nouveaux aéronefs dans le dispositif aérien.

En revanche, les **dépenses d'intervention du programme**, dont le dynamisme a été souligné par le rapporteur spécial ces dernières années¹, sont marquées par une **baisse substantielle de 31,2 millions d'euros (- 16,6 %)**. Elle s'explique par la **diminution des crédits consacrés à la DSIS² (- 31,1 millions d'euros)**, qui avait été exceptionnellement abondée à hauteur de 38,5 millions d'euros en LFI pour 2023, pour le financement des pactes capacitaires.

Évolution des crédits de paiement du programme 161 entre 2019 et 2024

(en millions d'euros)



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

III. DES DÉPENSES DE PERSONNEL PORTÉES PAR UN SCHÉMA D'EMPLOIS POSITIF ET DIVERSES MESURES DE REVALORISATIONS SALARIALES

Le dynamisme des crédits de paiement est également porté par les **dépenses de personnel, qui s'élèvent à 215,8 millions d'euros dans le PLF pour 2024, contre 201,8 millions d'euros ouverts en LFI pour 2023 (+ 6,9 %)**.

Évolution des dépenses de personnel entre 2023 et 2024

(en millions d'euros)

Crédits de titre 2	LFI 2023	PLF 2024	Variation 2024/2023
Total titre 2	201,8	215,7	+ 6,9 %
dont CAS Pensions	56	61	+ 9 %
Total hors CAS pensions	145,8	154,7	+ 6,1 %

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

¹ Sur point, voir les développements du rapport général n° 115 (2022-2023), tome III, annexe 29, volume 2, déposé le 17 novembre 2022.

Elles contribuent à **financer le schéma d'emplois positif (+ 83 ETP)** du programme. Ces créations d'emploi seront dédiées :

- au renforcement des capacités du ministère de l'intérieur en matière de gestion des crises ;
- au recrutement de personnels pour les ForMiSC¹ afin de disposer d'une capacité de projection plus importante dans les territoires Outre-mer ;
- au renforcement du contrôle de sécurité dans les centres de déminage, ainsi que des capacités de maintenance internalisée de la flotte d'hélicoptères à Nîmes.

Le rapporteur spécial relève toutefois que ce schéma d'emplois ne prend pas en compte la création de la 4^{ème} unité ForMiSC annoncée par le président de la République dans son discours du 28 octobre 2022. **D'après la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), cette nouvelle unité impliquera le recrutement de 565 ETP à l'horizon 2027.**

La hausse des dépenses de personnel a également vocation à financer **plusieurs mesures salariales** (+ 3,2 millions d'euros), et notamment :

- la **hausse du point d'indice de la fonction publique** (+ 1,5 %) intervenue le 1^{er} juillet 2023 (+ 1,4 million d'euros) ;
- la **nouvelle politique de rémunération des personnels militaires de la sécurité civile** (+ 0,56 million d'euros) ;
- **des mesures liées au protocole de revalorisation des pilotes de la sécurité civile**, signé en 2022 entre la DGSCGC et les organisations syndicales des personnels navigants (+ 0,53 million d'euros).

Par ailleurs, une hausse de 1,9 million d'euros est imputable au **glissement vieillesse-technicité (GVT)**.

IV. LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 161 POUR 2024 EST NÉANMOINS INCOMPLÈTE : UN AMENDEMENT ANNONCÉ

Les montants présentés dans le projet de loi de finances pour 2024 doivent cependant être relativisés puisque la DGSCGC a indiqué au rapporteur spécial que **des crédits supplémentaires devraient être inscrits sur ce programme par voie d'amendement du Gouvernement, en cours de discussion, pour un montant estimé à plus de 200 millions d'euros en AE, et 75 millions d'euros en CP.** Ces crédits seront consacrés :

¹ Formation militaire de la sécurité civile.

- d'une part, à la création d'une nouvelle unité ForMiSC, conformément aux annonces du président de la République du 28 octobre 2022 ;

- d'autre part, au renforcement de plusieurs postes de dépenses consacrés à la lutte contre les feux de forêts.

Dans le cadre du PLF pour 2023, les crédits du programme 161 avaient également été abondés en cours de discussion par le Gouvernement, afin d'y traduire plusieurs annonces formulées par le président de la République le 28 octobre 2022. Le Gouvernement avait tout d'abord proposé, dans le texte transmis au Sénat après l'engagement de sa responsabilité à l'Assemblée nationale, en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, **d'abonder le programme 161 de 150 millions d'euros en AE et 37,5 millions d'euros en CP, afin de renforcer l'enveloppe consacrées aux pactes capacitaires** (voir *infra*). Le Gouvernement avait ensuite déposé un amendement au stade de la discussion en séance publique au Sénat, qui proposait d'augmenter les crédits du programme de **252 millions d'euros en AE et 36 millions d'euros en CP** pour financer notamment l'acquisition de nouveaux avions *Canadair* et le renforcement des moyens de lutte contre les feux de forêts pour l'été.

Si le rapporteur spécial se félicite du renforcement à venir des crédits du programme, **il serait néanmoins souhaitable, dans un souci de clarté des débats au Parlement et de respect du principe de sincérité budgétaire, que la pratique consistant à modifier substantiellement le montant des crédits du programme « Sécurité civile » en cours de discussion par des amendements gouvernementaux ne devienne pas systématique.**

Ce procédé est cette année d'autant plus contestable que les mesures que ces amendements financeront sont, pour la plupart, décidées depuis plusieurs mois, contrairement celles du PLF pour 2023, qui traduisaient des annonces tardives du président de la République.

V. UNE PROGRAMMATION TRIENNALE QUI TRADUIT LES EFFORTS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ CIVILE CES DERNIÈRES ANNÉES, MAIS QUI NE PRÉSENTE AUCUNE PERSPECTIVE D'ACQUISITION D'AÉRONEFS BOMBARDIER D'EAU À COURT-TERME

A. LA BAISSÉ DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT PROGRAMMÉE DANS LES TROIS PROCHAINES ANNÉES CONFIRME L'ABSENCE DE PERSPECTIVES DE RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE DE BOMBARDIERS D'EAU

La baisse des AE du programme 161 devrait se poursuivre entre 2024 et 2026, et passer de près de 686,5 millions d'euros à 631,3 millions d'euros, soit une baisse de près de 7,9 %. Comme évoqué précédemment,

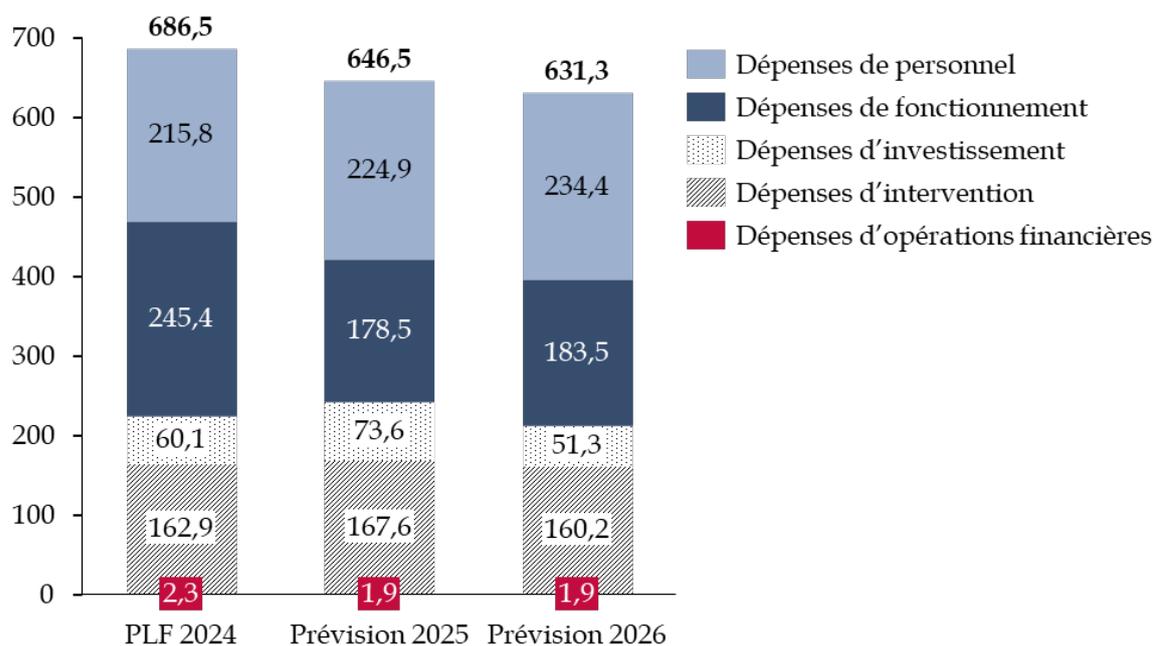
cette baisse s'explique principalement par le cycle de renouvellement des marchés de maintenance des aéronefs, qui conduit à des montants d'AE en fonctionnement moins élevé en 2024.

Par ailleurs, les prévisions triennales relatives aux dépenses d'investissement semblent confirmer qu'aucun crédit destiné à l'acquisition d'aéronefs de lutte contre les feux de forêt ne devrait être engagé d'ici 2027, ce qui rejoint l'analyse formulée par le rapporteur spécial dans son rapport du 5 juillet 2023 sur la flotte d'aéronefs bombardiers d'eau de la sécurité civile¹.

Seules les dépenses de personnel devraient être amenées à augmenter sur cette période. Elle serait ainsi portées à 234,4 millions d'euros en 2026 contre 215,8 millions d'euros en 2024 (soit une augmentation de + 8,6 %), en raison notamment de la création d'une nouvelle unité ForMiSC, annoncée par le président de la République dans son discours du 28 octobre 2022 (voir *infra*).

Prévision des autorisations d'engagement du programme 161 entre 2024 et 2026

(en millions d'euros)



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

¹ Rapport d'information n° 838 (2022-2023), déposé le 5 juillet 2023.

B. LA HAUSSE ANNONCÉE DES CRÉDITS DE PAIEMENT QUI REFLÈTE À LA FOIS L'EFFORT CONSENTI PAR L'ÉTAT DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES, MAIS AUSSI LE DYNAMISME DE CERTAINES DÉPENSES OBLIGATOIRES

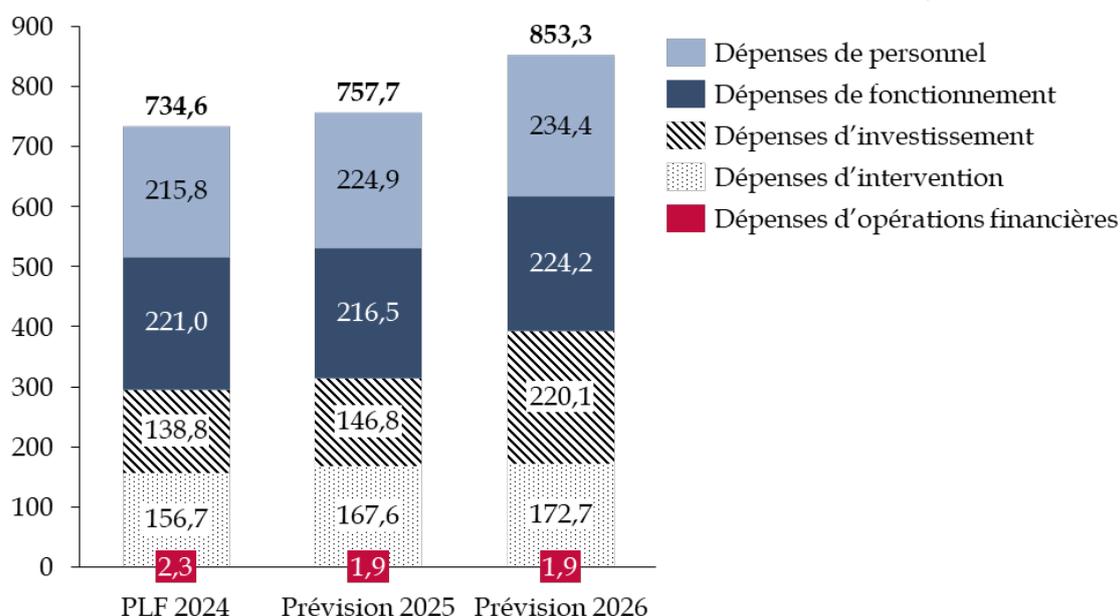
La hausse annoncée des crédits de paiement devrait se poursuivre entre 2024 et 2026, et passer de 734,6 à 853,3 millions d'euros (+ 16,2 %).

Elle résulte principalement de l'augmentation des dépenses d'investissement sur la période (+ 40 % entre 2024 et 2026), ce qui constitue la traduction logique des efforts de modernisation et de renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile consentis par l'État dans le cadre de la LOPMI.

Le dynamisme des dépenses d'intervention est également à souligner, puisqu'elles devraient augmenter de 6 % entre 2024 et 2026. Cette hausse peut notamment s'expliquer par l'augmentation continue de certaines dépenses obligatoires de l'État concentrées sur l'action 13 « Soutien aux acteurs de la sécurité civile », telles que la contribution obligatoire de l'État au budget de fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP, voir *infra*) ou sa participation au financement du régime d'indemnisation spécifique des sapeurs-pompiers volontaires¹ (RISP).

Prévision des crédits de paiement du programme 161 entre 2024 et 2026

(en millions d'euros)



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

¹ Sur point, voir les développements du rapport général n° 115 (2022-2023), tome III, annexe 29, volume 2, déposé le 17 novembre 2022.

SECONDE PARTIE LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

I. UN RENFORCEMENT DES MOYENS AÉRIENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE À ACCÉLÉRER

A. L'ANNÉE 2024 SERA MARQUÉE PAR LE DÉBUT DU RENOUELEMENT DE LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES « DRAGONS » DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Le PLF pour 2024 prévoit 65,3 millions de CP consacrés au renouvellement de la flotte d'hélicoptères « Dragons » EC-145. Le remplacement de la flotte vieillissante a en effet été acté dans le cadre de la LOPMI, et avait donné lieu à l'inscription en LFI pour 2023 de 471,6 millions d'euros en AE, destiné à financer la commande de 36 nouveaux appareils de type H145.

Ces nouveaux hélicoptères remplaceront les 33 « Dragons » composant la flotte actuelle, et s'ajouteront aux quatre H145 déjà acquis entre 2021 et 2022. Ainsi, **la flotte d'hélicoptères de la sécurité civile sera portée à 40 appareils d'ici 2029**, ce qui devrait permettre, d'après la DGSCGC, d'armer toutes les bases et détachements de la sécurité civile et de disposer de suffisamment d'hélicoptères dédiés à la formation et au maintien en compétence des équipages.

Comme cela avait été développé par le rapporteur spécial dans son rapport du 5 juillet 2023 sur la flotte d'aéronefs bombardiers d'eau de la sécurité civile¹, les H145 sont équipés d'une capacité d'emport d'eau, et pourront dès lors être mobilisés pour la lutte contre les feux de forêt, contrairement aux « Dragons » actuels, quasi-exclusivement utilisés pour la réalisation d'opérations de secours. Toutefois, ces hélicoptères **n'auront pas vocation à être exclusivement dédiés à la lutte contre les feux, et leur action sera limitée à l'attaque des feux de faible et moyenne envergure.**

Les livraisons s'étaleront selon un cadencement qui devrait être de trois appareils en fin 2024, puis environ huit par an les années suivantes.

Calendrier prévisionnel de livraison des hélicoptères H145

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Total
Livraisons	3	8	8	6	8	3	36

Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

¹ Rapport d'information n° 838 (2022-2023), déposé le 5 juillet 2023.

Échéancier prévisionnel des crédits consacrés à la livraison des H145
(en millions d'euros)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Total
AE	471,6	0	0	0	0	0	0	471,6
CP	19,48*	65,316	86,1	125,63	97,07	68,116	9,885	471,6

* potentiel report de CP sur 2024

Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

B. LE RENOUELEMENT ET L'EXTENSION DE LA FLOTTE DE CANADAIR, ANNONCÉS DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES, NE TROUVENT AUCUNE TRADUCTION DANS LE PLF POUR 2024

Le rapporteur spécial a plusieurs fois fait état dans ses travaux du nécessaire renouvellement de la flotte de 12 avions *Canadair*¹ de la sécurité civile. Les difficultés posées par le vieillissement de ces appareils ont justifié l'engagement, d'une commande mutualisée au niveau de l'Union européenne de 12 avions bombardiers d'eau (ainsi que 9 hélicoptères bombardiers d'eau), dont deux au bénéfice de la France. La commande de ces avions, dont le prix unitaire est aujourd'hui estimé à **62,11 millions d'euros**, s'inscrira dans le cadre du programme *RescEU* et devrait donc être intégralement financée par le budget de l'Union européenne².

La DGSCGC devrait en outre acquérir **deux autres avions similaires sur fonds propres**. La commande de ces appareils fait actuellement l'objet de discussions bilatérales avec le constructeur canadien *De Havilland*. Le coût unitaire de ces avions serait en revanche plus élevé, à hauteur de **67,2 millions d'euros**, en raison de conditions commerciales différentes dans lesquelles s'inscrira cette commande.

Comme l'a rappelé le rapporteur spécial dans son rapport du 5 juillet 2023 précité, la **principale source de préoccupation réside dans les délais de livraison incertains de ces Canadair**. En effet, ces délais ont été plusieurs fois repoussés depuis l'annonce de cette commande en 2018, en raison notamment de la décision tardive de la société *De Havilland* de relancer la chaîne de production, faute de commandes suffisantes. Si la production est aujourd'hui en passe d'être relancée, **la livraison des deux premiers appareils ne pourra pas intervenir avant 2027 et 2028 d'après les prévisions les plus optimistes de la DGSCGC**³.

Il convient par ailleurs de noter que, si la France est prioritaire dans le calendrier de livraison des appareils, **celui-ci pourrait toutefois tenir compte du niveau d'urgence rencontré par certains pays**, dont la Grèce,

¹ Sur ce point, voir le rapport d'information n° 838 (2022-2023), déposé le 5 juillet 2023.

² À l'exception de la TVA, à la charge des États bénéficiaires.

³ Sur ce point, voir les développements du rapport d'information n° 838 (2022-2023), déposé le 5 juillet 2023.

frappée par des incendies d'une ampleur exceptionnelle lors de l'été 2023. Par ailleurs, au regard des incendies ravageurs qui ont frappé l'Amérique du Nord cet été, certains acteurs de la sécurité civile craignent que ces délais de livraison soient également retardés par la **pression des États et des populations en faveur de la livraison prioritaire de ces *Canadairs* au Canada et aux États-Unis** plutôt qu'aux États de l'Union européenne.

Au regard de tous ces éléments, la perspective d'un renouvellement complet de la flotte et de son extension à 16 appareils¹, telle qu'annoncée par le président de la République l'année dernière, semble en tout état de cause irréaliste.

Le rapporteur relève par ailleurs que, si la LFI pour 2023 a prévu 240 millions d'euros en AE et 24 millions d'euros en CP dans l'hypothèse d'une possible concrétisation de ces commandes, **le PLF pour 2024 ne prévoit aucun crédit en AE ou en CP pour le financement de nouveaux *Canadair*, ce qui semble confirmer les doutes quant aux perspectives de livraison de ces appareils à court-terme.**

La DGSCGC étudie actuellement d'autres projets industriels européens d'aéronefs bombardiers d'eau, tels que les projets portés par les start-ups française *Hynaero* ou belge *Roadfour*. Toutefois la plupart de ces projets, qui nécessitent des financements préliminaires importants, sont encore embryonnaires, et ne sont pas susceptibles de venir renforcer la flotte avant plusieurs années².

C. LA POURSUITE D'UN MARCHÉ DE LOCATION D'AÉRONEFS DONT L'INTÉRÊT OPÉRATIONNEL A FAIT SES PREUVES, MAIS NON BUDGÉTÉ DANS LE TEXTE INITIAL

1. Un dispositif « feux de forêt » renforcé par la location de plusieurs aéronefs en 2023

L'année 2023 a été marquée par le déploiement d'un dispositif inédit de lutte contre les feux de forêt, en réaction notamment aux incendies de l'été 2022. Ce dispositif renforcé s'est notamment traduit par **la location d'aéronefs venus compléter la flotte permanente de la DGSCGC**, conformément aux annonces du président de la République du 28 octobre 2022.

La flotte permanente a ainsi été renforcée **par 6 hélicoptères bombardiers d'eau (HBE), dont 4 appareils lourds et 2 légers**. Suivant les niveaux d'alerte et de risque, 4 hélicoptères complémentaires sont venus renforcer le dispositif. En outre, un avion *Dash MRBet* et 4 avions *Air Tractor*

¹ Contre 12 actuellement.

² Sur ce point, voir les développements du rapport d'information n° 838 (2022-2023), déposé le 5 juillet 2023.

bombardiers d'eau supplémentaires ont été loués pour la saison 2023, et pré-positionnés dans le Sud-Ouest de la France, pour tirer les conséquences de la saison 2022.

Composition de la flotte consacrée à la lutte contre les feux lors de l'été 2023

(en nombre d'appareils)

	Type d'appareils	Quantité
Flotte permanente	Avions <i>Canadair</i> C415	12
	Avions <i>Dash 8 MRBet</i>	6
	Avions <i>Dash 8 MR</i>	3
	Avions <i>Beechcraft</i> B 200	3
Appareils faisant l'objet d'un contrat de location	HBE lourds	6*
	HBE légers	4*
	Avions <i>Air Tractor</i>	4
	Avion <i>Dash 8 MRBet</i>	1
		39

* Dont 2 HBE lourds et 2 HBE légers activables sur demande en cas de forte intensité opérationnelle

Source : commission des finances, d'après la DGSCGC

Du point de vue de l'ensemble des acteurs auditionnés par le rapporteur spécial, ce dispositif a grandement contribué à la maîtrise des feux de forêt au cours de l'été. D'après la DGSCGC, les départs de feux constatés en 2023 ont augmenté de près de 50 % par rapport à 2021¹, mais la surface brûlée a pourtant diminué d'environ 17 %.

Ces résultats témoignent d'une certaine **efficacité de ce dispositif renforcé et de la doctrine d'intervention de la flotte aérienne de la DGSCGC** fondée sur une attaque massive des feux naissants. Ils doivent toutefois être nuancés par les **conditions météorologiques particulièrement favorables** qui ont grandement contribué à limiter la propagation des feux de végétation.

Il convient également de souligner que, contrairement à l'année 2022, où les départs de feux se sont étendus à l'ensemble du territoire

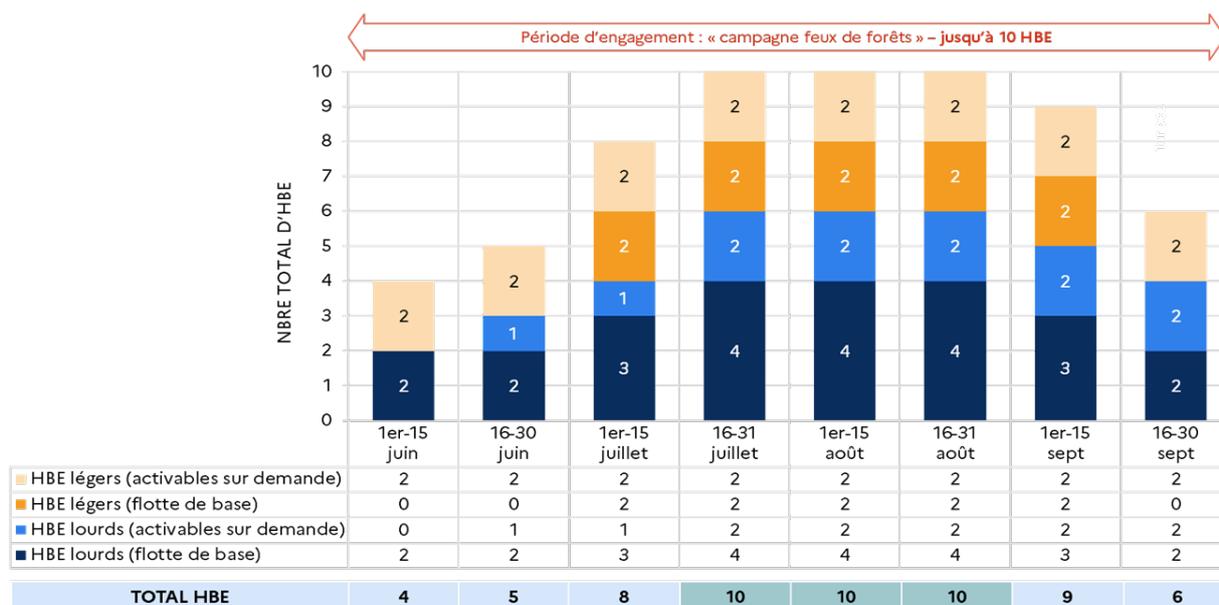
¹ La saison « feux de forêt » pour 2022, de par son caractère exceptionnel, ne pouvant être considéré comme une année de référence.

métropolitain, et notamment, à la zone Sud-Ouest, les incendies se sont concentrés en 2023 sur la zone Sud, ce qui a pu faciliter la coordination des opérations de lutte aérienne contre les feux.

2. La location des HBE lourds fera désormais l'objet d'un contrat de location pluriannuel

Le recours à la location d'HBE a vocation à être poursuivi ces prochaines années. La DGSCGC a en effet contracté un marché bâti sur une période de 4 ans fermes (du 1^{er} juin 2023 au 30 septembre 2026), dans le cadre duquel elle pourra mobiliser un total de **10 HBE au plus fort de la saison, dont 4 activables sur demande, sur une période allant du 1^{er} juin au 15 septembre**. Ces hélicoptères seront également amenés à participer à d'autres missions, et notamment, à des opérations de transport et de secours.

Modalités d'engagement des HBE loués par la DGSCGC



Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Le coût de ce marché est estimé à **60 millions d'euros pour l'ensemble de la période**. Il est toutefois susceptible d'évoluer en fonction de l'intensité de la mobilisation des hélicoptères, et pourrait donc être porté jusqu'à **120 millions d'euros**.

Le mode de facturation du marché repose sur un **coût d'immobilisation de la flotte de base, à hauteur de 14,66 millions d'euros** pour chaque saison estivale, auquel s'ajoutent les heures de vol effectuées, et le cas échéant, l'utilisation des HBE de la flotte de renfort.

Le rapporteur spécial relève que le PLF pour 2024 ne prévoit pourtant que 7 millions d'euros pour le financement de ces locations d'aéronefs. D'après la DGSCGC, cette sous-évaluation résulte du fait que cette ligne budgétaire a été estimée sur la base des tarifs avantageux pratiqués par les sociétés de locations d'aéronefs lors de l'été 2022, en raison du caractère exceptionnel des incendies qui ont frappé le pays à cette période.

D'après les auditions du rapporteur spécial, cette ligne budgétaire devrait être abondée en cours de discussion budgétaire par le Gouvernement, **pour être portée, d'après les estimations de la DGSCGC, à environ 17 millions d'euros.**

3. Le recours à la location d'HBE ne doit pas dispenser la DGSCGC d'envisager l'acquisition en propre de ce type d'appareils

Le rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de souligner les limites du recours à la location d'aéronefs pour renforcer le dispositif, **en raison notamment de son coût budgétaire important, et d'éventuelles difficultés d'intégration de ces appareils loués dans le dispositif aérien**¹. Si cette solution peut s'avérer efficace à court terme, **elle ne doit pas dispenser la DGSCGC de travailler à la diversification de sa flotte permanente de lutte contre les incendies.**

À cet égard, la DGSCGC étudie actuellement la possibilité de **l'acquisition en propre d'un appareil de ce type**, qui pourrait se concrétiser dans les mois à venir dans le cadre du programme *RescEU*². Une demande de subvention aurait été déposée par la DGSCGC auprès de la Commission européenne le 15 juin 2023. Toutefois, les délais de fabrication de ces appareils rendent difficilement envisageable leur livraison avant 2028 voire 2029. D'après la DGSCGC, le coût d'un HBE lourd de classe H225 neuf serait aujourd'hui estimé à **46 millions d'euros**, sans compter les dépenses annuelles de MCO, la création des infrastructures et le recrutement d'ETP supplémentaires impliqués par l'acquisition de ces appareils.

¹ Sur ce point, voir les développements du rapport d'information n° 838 (2022-2023), déposé le 5 juillet 2023.

² Sur ce point, voir les développements du rapport d'information n° 838 (2022-2023), déposé le 5 juillet 2023.

II. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES FORCES TERRESTRES DE LA SÉCURITÉ CIVILE DONT LA TRADUCTION DANS LE PLF EST INCOMPLÈTE

A. LA CRÉATION DE LA NOUVELLE UNITÉ FORMISC NE DEVRAIT TROUVER DE TRADUCTION BUDGÉTAIRE QU'EN COURS DE DISCUSSION DU PLF POUR 2024

Le président de la République a annoncé, le 28 octobre 2022, au lendemain d'une saison feux de forêt particulièrement éprouvante, la **création d'une nouvelle unité de formation militaire de la sécurité civile (ForMiSC)**. Les ForMiSC - ou unités d'instructions et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) - sont des unités de l'Armée de Terre mises à la disposition de la DGSCGC, pour assurer des missions de lutte contre les risques naturels, risques technologiques, et de secours et d'aide à la population.

La DGSCGC peut aujourd'hui s'appuyer sur trois UIISC¹, qui devraient donc être complétées par une quatrième dès 2024. L'objectif visé est de créer un régiment de **valeur égale aux deux unités les plus conséquentes, l'UIISC1 ou l'UIISC7, correspondant à 565 militaires**. Ce dimensionnement permettrait, d'après la DGSCGC, de disposer d'une compagnie polyvalente opérationnelle d'astreinte immédiate 365 jours par an.

La trajectoire proposée vise à créer un **échelon de préfiguration dès l'année prochaine** se composant d'une cellule de commandement, d'une compagnie d'intervention et de son soutien. L'implantation de cette nouvelle UIISC4 serait effective dès la fin 2024.

Si le rapporteur spécial salue la création de cette nouvelle unité ForMiSC, **il relève toutefois qu'aucun crédit n'y est consacré dans le PLF pour 2024**. La DGSCGC a indiqué qu'un amendement du Gouvernement viendrait abonder le programme 161 de **180 millions d'euros en AE et 45 millions d'euros en CP** pour concrétiser la création de l'UIISC4. Les AE seront consacrés aux travaux immobiliers impliqués par l'implantation de l'unité à Libourne, et les CP auront vocation à couvrir les rémunérations du premier embryon de l'unité, qui atteindra sa pleine capacité en 2027.

Comme indiqué précédemment, **le rapporteur spécial regrette et ne comprend pas qu'un projet d'une telle ampleur ne figure pas dans le texte initial, et ne fasse par conséquent l'objet d'aucun élément d'information dans le projet annuel de performances (PAP) du programme**.

¹ L'UIISC1, l'UIISC5 et l'UIISC7.

B. UN RENFORCEMENT DES MOYENS TERRESTRES DE LA SÉCURITÉ CIVILE EN VUE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024

Le projet de loi de finances pour 2024 prévoit par ailleurs **22 millions d'euros en CP destinés à armer les forces de sécurité civile contre le risque terroriste en vue des Jeux Olympiques et Paralympiques pour 2024**. Cela permet de couvrir l'acquisition de **nouveaux matériels de protection et d'intervention contre le risque Nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif (NRBC-E)**.

Le PLF pour 2024 prévoit également **8,7 millions d'euros en CP destinés au renforcement des moyens des équipes du Groupement d'intervention du déminage (GID), contre 4 millions en LFI pour 2023**. Ces crédits seront notamment dédiés à l'acquisition d'équipements tels que des brouilleurs, caméras d'inspection, appareils de radioscopie ou radiographie, détecteurs chimiques et d'identification de substances inconnues, ainsi que la rénovation du parc de robots de déminage.

III. LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Il convient en premier lieu de souligner que le **financement de la sécurité civile repose essentiellement sur les dépenses locales**. Ainsi, le **budget consolidé des services d'incendie et de secours (SIS) s'élève en 2022 à 5,6 milliards d'euros¹**, et il est donc près de 7,5 fois supérieur aux crédits de paiement inscrits sur le programme 161 dans le PLF pour 2024. Les SIS sont en effet financés en très grande partie par les collectivités territoriales, et pour une part prépondérante par les départements (58 %).

La DGSCGC a récemment engagé, en lien avec la direction générale des collectivités locales (DGCL), un travail de concertation avec Départements de France et l'Association des maires de France (AMF), sur le financement des SIS, et plus particulièrement, sur une éventuelle réforme de la part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) qui leur est affectée en application de l'article 53 de la loi de finances initiale pour 2005². **Le rapporteur spécial sera particulièrement attentif aux suites données à ces travaux, dont la traduction législative pourrait avoir un impact significatif sur l'équilibre financier des SIS.**

¹ Réponses au questionnaire budgétaire.

² Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

A. LA POURSUITE DES « PACTES CAPACITAIRES » ENTRE L'ÉTAT, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES SIS

L'année 2023 a été marquée par la mise en œuvre de pactes capacitaires destinés à **renforcer les moyens opérationnels des SIS** par l'acquisition de matériels **cofinancés par l'État**.

Annoncés dans le cadre de la LOPMI, les pactes capacitaires devaient initialement être dotés d'une enveloppe totale **de 30 millions d'euros sur cinq ans**, par l'intermédiaire de la DSIS². La budgétisation initiale du programme 161 pour l'année 2023 prévoyait un montant de 8 millions d'euros en AE et d'1 million d'euros en CP au titre de ces pactes capacitaires. **Une enveloppe de 150 millions d'euros en AE et 37,5 millions d'euros en CP a ensuite été ajoutée à cette ligne budgétaire en cours de discussion¹**, à l'initiative du Gouvernement, afin de traduire les annonces du président de la République du 28 octobre 2022 d'un renforcement des moyens de lutte contre les feux de forêt, au lendemain des incendies qui ont frappé le pays lors de l'été 2022.

D'après la DGSCGC, l'année 2023 a été marquée par la signature de 100 conventions avec les différents SIS. Cela a permis d'engager dès cette même année les 150 millions d'euros d'AE et de décaisser et verser 37,5 millions d'euros aux SIS au titre des avances, prévues dans le cadre de ce cofinancement.

Ces crédits devraient ainsi permettre de financer 1079 véhicules de lutte contre les incendies, pour porter le total de camions citernes feux de forêt (CCF) à 4 800. Au total, 40 millions d'euros supplémentaires devraient être décaissés dans le cadre de ces pactes capacitaires, **dont 9,7 millions d'euros en AE et 7,4 millions d'euros en CP pour l'année 2024**.

Ces achats massifs et mutualisés de véhicules, réalisés par l'intermédiaire de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), doivent notamment permettre aux SIS de bénéficier de prix avantageux. Il ressort toutefois des auditions du rapporteur spécial que la limitation du nombre de modèles de véhicules disponible dans le référentiel élaboré par la DGSCGC dans un but d'uniformisation des commandes, **auraient conduit certains SIS à ne pas recourir aux pactes capacitaires**. En effet, ces derniers ont estimé que les véhicules présentés dans ce référentiel excédaient leurs besoins, et leur revenaient plus chers que ceux qu'ils souhaitaient acquérir, malgré le bénéfice de la subvention².

¹Ce qui a in fine porté les crédits consacrés aux pactes capacitaires en 2023 à un montant total de 158 millions d'euros en AE et 38,5 millions d'euros en CP.

² Les Départements de France, ont présenté au rapporteur spécial l'exemple du Dacia Duster à 35 000 euros, absent du pacte capacitaire au profit du Ford Ranger à 95 000 euros, qui, même financé à 50 % par l'État, impliquait un coût de 42 000 euros à la charge du SIS.

Il semble toutefois que cette situation n'ait concerné qu'un nombre très limité de SIS. Pour la plupart des **acteurs consultés par les rapporteurs spéciaux, la mise en œuvre de ces pactes apparaît globalement satisfaisante, malgré des doutes sur les délais de livraison des camions citernes feux de forêt.** En effet, si les premières livraisons de véhicules pourraient intervenir dans les prochains mois, d'autres livraisons pourraient être retardées en raison de tensions rencontrées par les industriels sur les chaînes internationales d'approvisionnement.

Le rapporteur spécial considère que le principe d'une commande massive **d'appareils uniformisés représente en tout état de cause un intérêt opérationnel certain**, compte tenu de l'extension géographique du risque incendie, et de la multiplication des besoins de colonnes de renfort qui en résulte. **Cette uniformisation permettra en effet une appropriation beaucoup plus rapide des matériels par les sapeurs-pompiers** lorsque ces-derniers seront amenés à prêter mains fortes à leurs voisins d'autres départements pour faire face à une crise d'ampleur.

B. UNE PARTICIPATION DYNAMIQUE DE L'ÉTAT AU BUDGET DE FONCTIONNEMENT DE LA BSPP EN RAISON D'UN PLAN DE MODERNISATION IMPLIQUANT DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES

La contribution de l'État au budget de fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) est une obligation légale, prévue par l'article L. 2512-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La contribution de l'État au budget de la BSPP

L'article L. 2512-18 code général des collectivités territoriales indique que les recettes et dépenses de la BSPP sont inscrites au budget spécial de la Préfecture de police. L'article L. 2512-19 de ce même code prévoit notamment une contribution de l'État au budget de fonctionnement de la BSPP, égale à 25 % des dépenses suivantes, inscrites au budget spécial :

- la rémunération des militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, y compris l'alimentation des militaires pendant la durée légale du service ;
- les frais d'habillement, de déplacement, de transport et de mission ;
- les dépenses du service d'instruction et de santé ;
- l'entretien, la réparation, l'acquisition et l'installation du matériel de lutte contre l'incendie, du matériel de transport et du matériel de transmission.

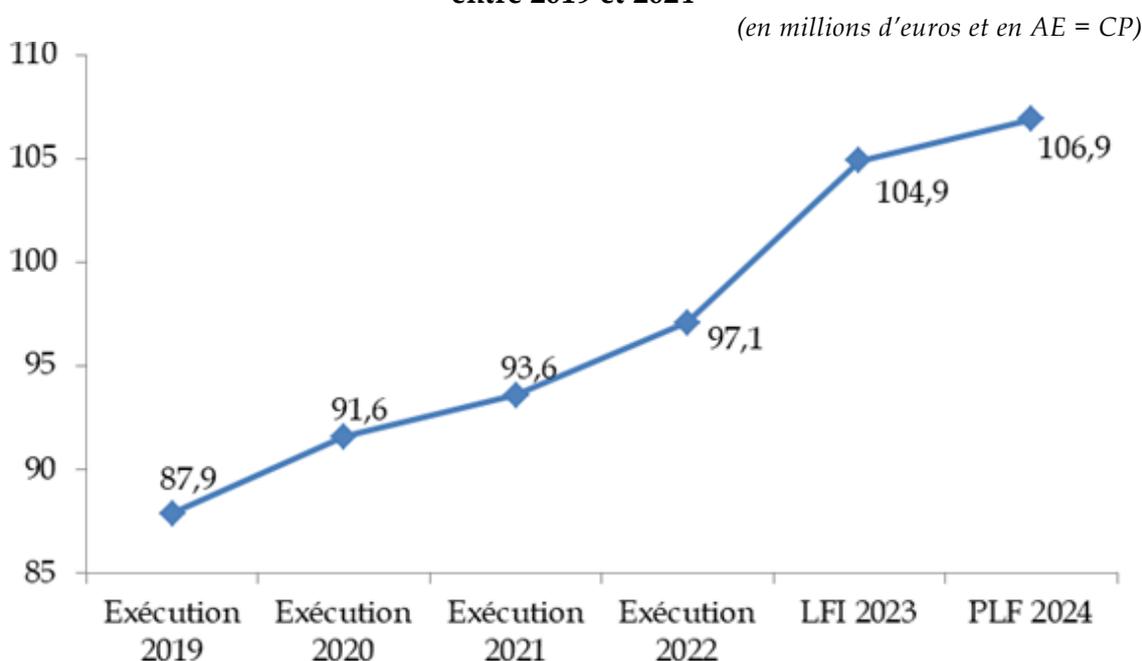
Source : code général des collectivités territoriales

Le dynamisme de cette dépense s'est accéléré avec la mise en œuvre du plan de modernisation de la BSPP, présenté en 2019, et qui vise notamment à permettre à la brigade de répondre aux enjeux de sécurité

posés par les Jeux olympiques et Paralympiques 2024 organisés à Paris. Ainsi, cette contribution est passée de 87,9 millions d'euros en 2019 à 106,9 millions dans le PLF pour 2024, soit **une augmentation de 17,8 % en 5 ans**.

Ce plan de modernisation se traduit budgétairement par une **enveloppe de 202 millions d'euros répartis sur une période de 10 ans entre 2020 et 2029**, et vise plus particulièrement à garantir le renforcement des capacités opérationnelles de la BSPP, l'amélioration des conditions de travail et de vie des pompiers de Paris, et l'acquisition d'équipements technologiques modernes.

**Évolution de la contribution de l'État au budget de la BSPP
entre 2019 et 2024**



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

IV. UNE AUGMENTATION DES MOYENS ACCORDÉS À L'AGENCE DU NUMÉRIQUE DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR GARANTIR LA MONTÉE EN PUISSANCE DU PROJET NEXSIS 18-112

Le programme NexSIS est un projet de mutualisation des systèmes d'information des services d'incendie et de secours (SIS). Sa conception, son déploiement et sa maintenance sont assurés par **l'agence du numérique de la sécurité civile (ANSC)**, créée en 2018, et dont la tutelle est assurée conjointement par la direction du numérique (DINUM) et par la DGSCGC du ministère de l'intérieur.

Le coût total du projet est aujourd’hui estimé à 225,5 millions d’euros sur la période 2018 à 2027. Ce coût était initialement estimé à 52 millions d’euros, mais il ne prenait en compte que la phase de développement de la solution informatique, et couvrait donc une période beaucoup plus courte, de 2018 à 2022.

Par ailleurs, ce surcoût s’explique également, d’après la DGSCGC, par une montée en gamme **technique et fonctionnelle de la solution informatique**. Par exemple, la création, en cours de parcours, du réseau de collecte des appels d’urgence « SECOURIR » (Service de Communications d’URgence Intelligent et Résilient) a engendré une évolution à la hausse du coût du projet NexSIS de 47 millions d’euros.

La sous-budgétisation du projet résulte également en partie, du propre aveu du ministère de l’intérieur, **d’une sous-estimation de la complexité de certains développements**. Par ailleurs, le **recours important à des prestataires de services afin de compenser le déficit d’effectifs de l’ANSC**, déploré par le rapporteur spécial dans ses travaux précédents¹, a également contribué à renchérir le coût du projet. **Il est regrettable que les documents budgétaires annexés au PLF ne permettent pas de retracer les surcoûts imputables à ces difficultés.**

Coût détaillé du projet NexSIS 18-112

(en millions d’euros)

	2021 et années précédentes		2022 Exécution		2023 Prévision		2024 Prévision		2025 et années suivantes		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Hors titre 2	37,36	34,90	16,02	12,49	30,73	28,27	34,61	32,31	91,68	102,44	210,41	210,41
Titre 2	1,58	1,58	0,57	0,57	1,46	1,46	1,75	1,75	9,76	9,76	15,12	15,12
Total	38,94	36,48	16,59	13,06	32,19	29,73	36,37	34,06	101,44	112,20	225,53	225,53

Source : commission des finances, d’après les documents budgétaires

Le déploiement de NexSIS devrait permettre, par la mutualisation des systèmes d’information des SIS, une meilleure coordination de leurs actions, mais aussi, la réalisation d’économies substantielles, estimés dans le projet annuel de performances (PAP) annexé au PLF à **12,4 millions d’euros par an**.

¹ Voir notamment le rapport général n° 163 (2021-2022) de Jean Pierre VOGEL, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances 2022, Annexe n° 29b sur le programme 161 « Sécurité civile », déposé le 18 novembre 2021.

A. UN PROJET RETARDÉ MAIS DONT LE DÉPLOIEMENT SEMBLE ENFIN SE MATÉRIALISER

Dans son rapport sur le programme « Sécurité civile » présenté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, le rapporteur spécial avait mis en lumière **un retard important dans le déploiement du programme NexSIS 18-112 au sein des premiers SIS**, initialement programmé pour l'année 2021, mais perturbé par plusieurs facteurs, tels que la complexité de certaines opérations de développement, l'impact de la crise du Covid-19 sur l'organisation des travaux, ou les difficultés d'approvisionnement en composants informatiques liées à la persistance de la crise sanitaire et à la guerre en Ukraine.

L'ANSC avait indiqué lors de son audition par le rapporteur spécial l'année dernière que cette accumulation de retards **avait fragilisé la crédibilité de l'agence vis-à-vis des SIS, et par conséquent, leur adhésion au projet.**

Il ressort toutefois des auditions du rapporteur spécial que **l'année 2023 semble enfin marquer la concrétisation du projet.** Le déploiement de NexSIS est actuellement en cours dans les premiers SIS, dont le SIS préfigurateur, le SDIS 77 de Seine-et-Marne. D'après la DGSCGC, ce déploiement est réalisé de manière progressive, afin de permettre aux SIS de s'approprier l'outil. D'ici la fin de l'année, un ou deux SIS pourraient avoir totalement basculé sur ce programme. L'année 2024 devrait ensuite être **marquée par l'accélération du déploiement de NexSIS.** La cible retenue dans le PAP d'un déploiement effectif du programme au sein de **21 SIS semble toutefois très ambitieuse, compte tenu du retard pris par le projet.**

En tout état de cause, le rapporteur spécial a pu percevoir lors de ses auditions un certain enthousiasme de la part de l'ensemble des acteurs de la sécurité civile pour ce projet, **dont l'intérêt opérationnel semble désormais faire l'unanimité.**

B. DES MOYENS RENFORCÉS EN 2024 POUR GARANTIR LA MONTÉE EN PUISSANCE DU PROGRAMME NEXSIS

Pour garantir la montée en puissance du projet, près de **16,6 millions d'euros** en AE et en CP sont consacrés aux projets dans le PLF pour 2024, par l'intermédiaire de la subvention pour charge de service public NexSIS affectée à l'ANSC, contre **9,9 millions ouverts** en LFI pour 2023.

Le PLF pour 2024 prévoit un schéma d'emplois positif (+ 8 ETP), qui devrait se poursuivre dans les prochaines années. Le rapporteur spécial

se félicite du renforcement des moyens de l'agence, conformément à la recommandation formulée dans ses travaux précédents sur le sujet¹.

D'après les informations transmises par la DGSCGC, ce schéma d'emplois était initialement limité à + 2 ETP en 2024 (et + 12 ETP en 2025), mais son augmentation a été accélérée afin de répondre aux besoins de l'agence. **Le schéma d'emplois est donc finalement de + 8 ETP en 2024** (et ramené en contrepartie à + 6 ETP en 2025), ce qui porte le plafond d'emplois de l'agence à 22 EPTP.

Schéma d'emplois de l'ANSC pour les années 2023 à 2027

	PLF 2023	PLF 2024	PLF 2025	PLF 2026	PLF 2027	Total
Schéma d'emplois	2	8	6	7	5	28

Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Cet effort de l'État en faveur du projet s'accompagne, depuis 2023, de nouvelles modalités de recouvrement des contributions des SIS. Ce nouveau modèle de recettes permet désormais aux SIS de participer **au financement du projet, en partie par l'intermédiaire de leur budget d'investissement**. Cette évolution a été accueillie favorablement par les SIS et les départements, dans la mesure où elle permet d'engager uniquement des dépenses relevant de leur budget de fonctionnement, qui est par nature plus contraint que le budget d'investissement.

Ainsi, la contribution des SIS au projet NexSIS est désormais scindée en deux parts distinctes :

- une part concernant le financement des éléments majeurs de déploiement, sous la forme d'un forfait applicable à l'ensemble des SIS, évaluée à hauteur de 0,3 million d'euros en 2023, susceptible d'évoluer en fonction de l'inflation. **Elle constitue pour le SIS une dépense d'investissement ;**

- une seconde part correspondant aux dépenses de réalisation et de fonctionnement de la solution, **qui constitue donc une dépense de fonctionnement pour les SIS.**

¹ Rapport d'information n° 658 (2020-2021), NexSIS 18-112 : un projet de mutualisation des systèmes d'information des SDIS, dont l'intérêt sur le plan économique et opérationnel doit être garanti - 2 juin 2021.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)

- M. Julien Marion, directeur général ;
- M. Stéphane Thebault, sous-directeur des affaires internationales, des ressources et de la stratégie ;
- Mme Adeline Savy, cheffe du bureau du Groupement des moyens aériens (GMA).

Départements de France (DF)

- M. André Accary, président du conseil départemental de la Saône-et-Loire et président de la commission « SDIS » de Départements de France ;
- M. Jean-Baptiste Estachy, conseiller sécurité de DF.

Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS)

- M. Olivier Richefou, président de la CNSIS, président du conseil départemental de la Mayenne.

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)

- M. Éric Florès, contrôleur général, vice-président.