



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission
« SÉCURITÉS »

Programme
« Sécurité civile »

Examen par la commission des finances le mercredi 6 novembre 2024

Rapporteur spécial :
M. Jean Pierre VOGEL

SOMMAIRE

Pages

| | |
|--|-----------|
| PREMIÈRE PARTIE | |
| ANALYSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 161 « SÉCURITÉ CIVILE » | |
| I. DES AJUSTEMENTS À LA TRAJECTOIRE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET UN SCHÉMA D'EMPLOIS À LA BAISSE | 8 |
| A. UNE BAISSE MODÉRÉE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT AFFECTANT PRINCIPALEMENT LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT | 8 |
| 1. <i>Un recul des autorisations d'engagement expliqué par le rythme des investissements</i> | <i>8</i> |
| 2. <i>Une baisse plus légère des crédits de paiement et qui affecte également l'investissement</i> | <i>8</i> |
| B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL STABLES ET UN SCHÉMA D'EMPLOIS NUL | 9 |
| II. UNE SANCTUARISATION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION DEVANT PERMETTRE LE MAINTIEN DES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES EN 2025 | 12 |
| A. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PORTÉE PAR LE CONTRAT PLURIANNUEL DE MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE DES NOUVEAUX HÉLICOPTÈRES H145 | 12 |
| B. UNE STABILISATION DES DÉPENSES D'INTERVENTION INDISPENSABLE À LA POURSUITE DU RENFORCEMENT CAPACITAIRE DE LA SÉCURITÉ CIVILE | 12 |
| SECONDE PARTIE | |
| LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA SÉCURITÉ CIVILE | |
| I. DE SON ORGANISATION À SON FINANCEMENT : LE MODÈLE FRANÇAIS DE LA SÉCURITÉ CIVILE EN QUESTION À L'OCCASION DU BEAUVAU DE LA SÉCURITÉ CIVILE | 15 |
| II. LE RENFORCEMENT DES MOYENS AÉRIENS EN QUESTION | 17 |
| A. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DE LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES H145 ... | 17 |
| B. UN ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE FLOTTE PATRIMONIALE ET FLOTTE DE LOCATION | 18 |
| 1. <i>Un dispositif « feux de forêt » renforcé par la location de plusieurs aéronefs depuis 2022 ...</i> | <i>18</i> |
| 2. <i>Une pérennisation d'un mix entre flotte patrimoniale et flotte de location trouvant désormais une traduction dans la programmation budgétaire 2025</i> | <i>19</i> |
| 3. <i>Articulation entre flotte patrimoniale et flotte de location : une réflexion stratégique et budgétaire de long terme à mener dans le cadre du Beauvaou de la sécurité civile</i> | <i>20</i> |

| | |
|---|-----------|
| C. L'ENTRETIEN ET LE RENOUELEMENT DE LA FLOTTE DE CANADAIR..... | 21 |
| 1. Des carences inquiétantes et un risque de rupture capacitaire à anticiper en vue de « saisons de feux » de plus en plus étendues..... | 21 |
| 2. Pallier les insuffisances et anticiper le renouvellement du contrat de maintien en condition opérationnelle en 2027 | 22 |
| 3. Le remplacement des 12 Canadair par 16 nouveaux appareils..... | 22 |
| III. LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS..... | 25 |
| A. LA POURSUITE DES « PACTES CAPACITAIRES » ENTRE L'ÉTAT, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES SIS..... | 25 |
| 1. La concrétisation des pactes capacitaires prévus par la LOPMI et ceux consacrés à la lutte contre les feux de forêt..... | 25 |
| 2. Le besoin de moyens supplémentaires pour faire face au risque inondation..... | 27 |
| 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..... | 28 |
| IV. DES PROJETS DE MODERNISATION DES OUTILS DE LA SÉCURITÉ CIVILE À DES STADES D'AVANCEMENT VARIABLES | 30 |
| A. NEXSIS 18-112 : UN PROJET ENFIN EN VOIE DE RÉALISATION MAIS FRAGILISÉ PAR DES INCERTITUDES QUANT AUX RESSOURCES ALLOUÉES..... | 30 |
| 1. Après les surcoûts et les dérapages calendaires, un projet enfin en voie de réalisation | 30 |
| 2. Des incertitudes persistantes sur les ressources de l'ANSC et le rythme de déploiement complet du programme dans les SDIS..... | 31 |
| B. LA VIGILANCE CONTINUE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL À L'ÉGARD DE CERTAINS PROJETS DE MODERNISATION NON FINANCÉS PAR LE PROGRAMME 161..... | 32 |
| 1. Le projet FR-Alert, nouveau volet mobile d'alerte et d'information des populations : des défaillances constatées, des responsabilités à assumer..... | 32 |
| 2. L'expérimentation du numéro unique d'appel d'urgence face à des blocages politiques..... | 34 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 35 |
| LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES..... | 37 |

Au 10 octobre 2024, 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 70 % des réponses.

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

La dotation inscrite en PLF pour 2025 sur le programme « Sécurité civile » s'élève à près de **861,0 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 831,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, contre respectivement 901,7 millions d'euros et 880,5 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2024.

Les crédits alloués au programme 161 font donc l'objet d'une baisse de **4,5 % en AE et de 5,6 % en CP par rapport à la LFI pour 2024.**

Évolution des crédits du programme par action

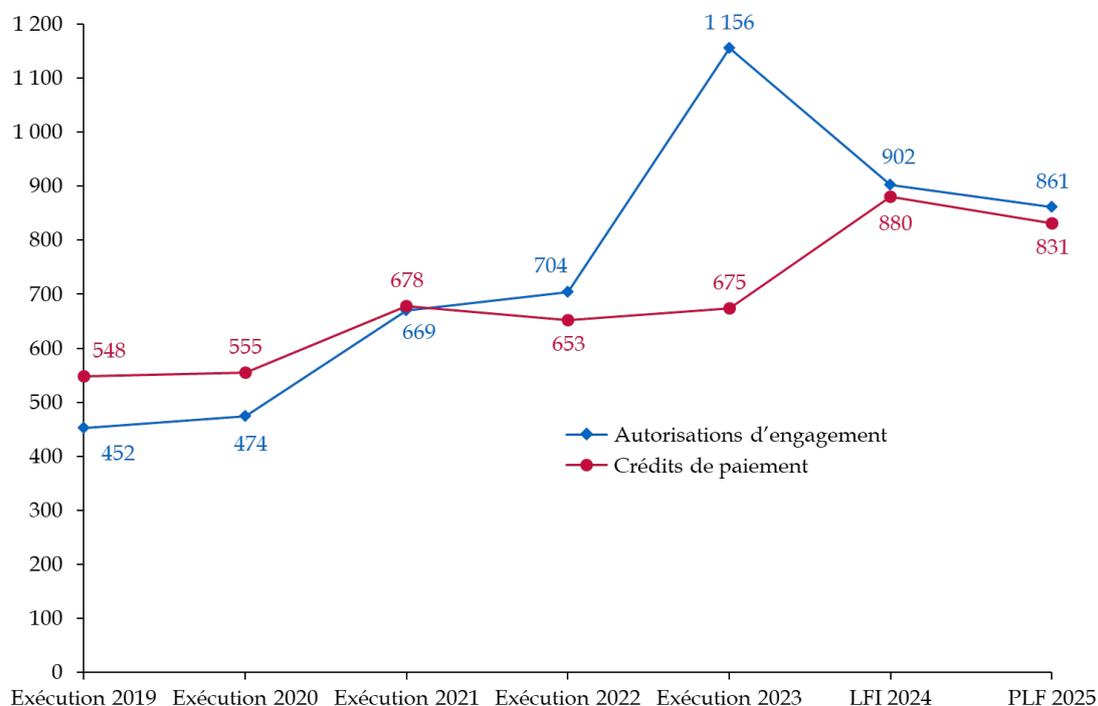
(en millions d'euros)

| Nom de l'action | AE 2024 (LFI) | CP 2024 (LFI) | AE 2025 (PLF) | CP 2025 (PLF) | Variation AE 2025/2024 | Variation CP 2025/2024 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------------|------------------------------|
| 11 - Prévention et gestion de crises | 57,3 | 83,7 | 72,2 | 62,0 | + 26,0 % | - 25,9 % |
| 12 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux | 620,7 | 541,2 | 582,6 | 512,2 | - 6,1 % | - 5,4 % |
| 13 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile | 190,6 | 223,1 | 173,0 | 222,0 | - 9,1 % | - 0,5 % |
| 14 - Fonctionnement, soutien et logistique | 33,2 | 32,4 | 33,2 | 35,2 | - 0,3 % | + 8,3 % |
| Total | 901,7 | 880,5 | 861,0 | 831,3 | - 4,5 % | - 5,6 % |

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

Évolution des autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme 161 entre 2019 et 2025

(en millions d'euros)



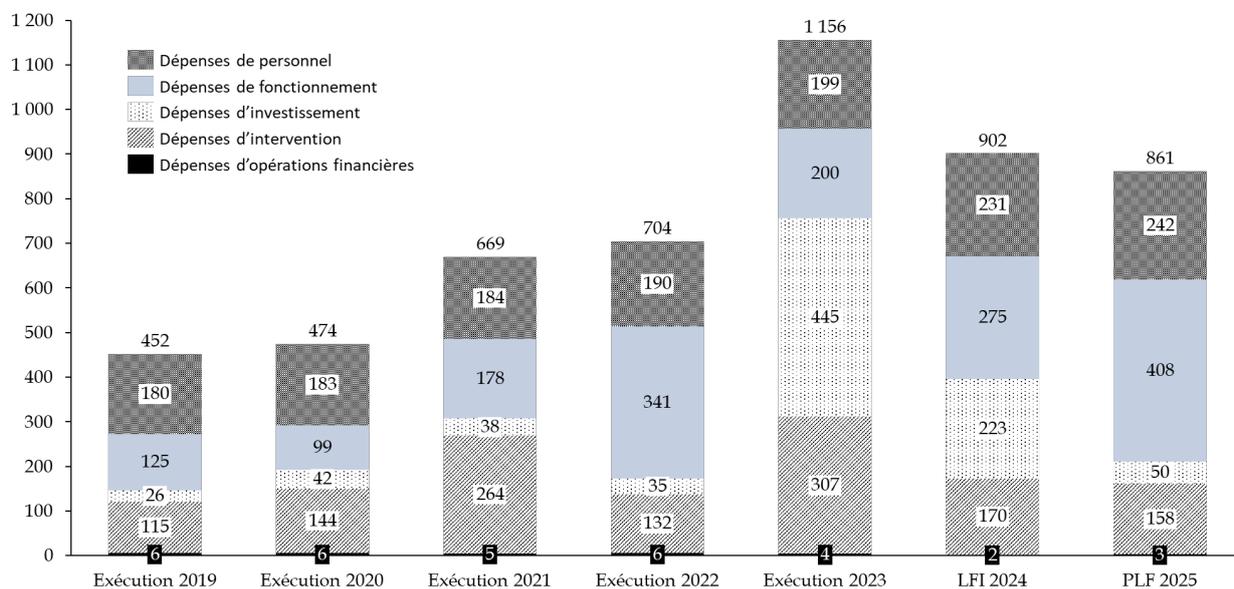
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Par ailleurs, les **crédits présentés dans le PLF pour 2025 sont plus élevés de 50,0 % en AE et 22,6 % 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 574 millions d'euros en AE et 678 millions d'euros en CP pour cette même année.

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

Évolution des autorisations d'engagement du programme 161 entre 2019 et 2025

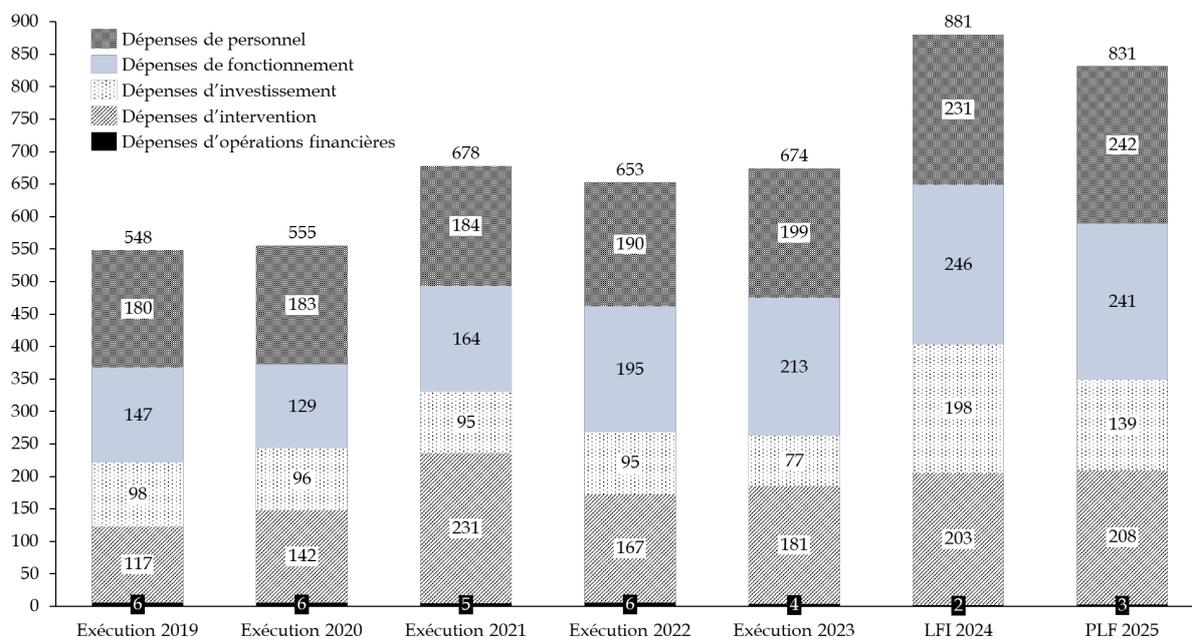
(en millions d'euros)



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

Évolution des crédits de paiement du programme 161 entre 2019 et 2025

(en millions d'euros)



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

I. DES AJUSTEMENTS À LA TRAJECTOIRE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET UN SCHEMA D'EMPLOIS À LA BAISSÉ

A. UNE BAISSÉ MODÉRÉE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT AFFECTANT PRINCIPALEMENT LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

1. Un recul des autorisations d'engagement expliqué par le rythme des investissements

Les AE demandées pour 2025 font l'objet d'une **baisse modérée de 40,7 millions d'euros**, soit une **diminution de 4,5 %** par rapport aux montants inscrits en LFI pour 2024. La baisse des AE du programme 161 doit être relativisée par le fait que **les variations de leurs montants 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.**

La variation à la baisse des AE affecte principalement les dépenses d'investissement qui passent de 223,2 millions d'euros en LFI 2024 à 50,0 millions d'euros en PLF 2025 (- 87 %).

Cette baisse s'explique par l'ouverture, en LFI 2024, d'autorisations d'engagement pour financer à hauteur de 200 millions d'euros la création d'une nouvelle unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) à Libourne et le renforcement de plusieurs postes de dépenses consacrés à la lutte contre les feux de forêts.

Par ailleurs, il convient de noter que les prévisions triennales montrent des montants d'AE également inférieurs à 50 millions d'euros en dépenses d'investissement en 2026 et 2027. Cela semble confirmer qu'aucun crédit destiné à l'acquisition d'avion bombardier d'eau ne devrait être engagé à court terme. Ce constat 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.

2. Une baisse plus légère des crédits de paiement et qui affecte également l'investissement

Les CP demandés pour 2025 font également l'objet d'une **baisse modérée de 49,1 millions d'euros**, soit une **diminution de 5,6 %** par rapport aux montants inscrits en LFI pour 2024.

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

La variation à la baisse des CP affecte là encore principalement les dépenses d'investissement qui passent de 198,4 millions d'euros en LFI 2024 à 138,7 millions d'euros en PLF 2025 (- 30 %).

Cette baisse dans la programmation 2025 s'explique d'une part par une réduction d'environ 20 millions d'euros des CP de l'action 11 « Prévention et gestion des crises » servant à l'achat des matériels et équipements spécialisés dans la lutte contre les menaces, notamment nucléaire, radiologique, biologique et chimique ou explosive (NRBC-E), après une année 2024 où les besoins étaient importants en raison des Jeux Olympiques et Paralympiques.

D'autre part, le budget enregistre une diminution d'environ 40 millions d'euros des crédits d'investissement de l'action 12 « Préparation et interventions spécialisés ». Or, le rapporteur spécial regrette de ne pouvoir retracer avec exactitude les dépenses qui font l'objet de cette baisse. En effet, lors de l'examen du PLF 2024, le Gouvernement a abondé de façon significative le programme 161 par la voie d'un amendement adopté en cours de navette puis repris dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, sans indiquer de façon précise la destination de ces crédits supplémentaires (215,2 millions d'euros en AE et de 145,9 millions d'euros en CP). Ce sont probablement ces crédits qui supportent la diminution prévue pour 2025.

B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL STABLES ET UN SCHÉMA D'EMPLOIS NUL

Les dépenses de personnel du programme poursuivent une légère augmentation en AE et en CP de 10,5 millions d'euros (+ 4,5 %). En l'absence de mesure nouvelle propre aux catégories spécifiques de la sécurité civile, cette augmentation se cantonne à la mise en œuvre de mesures antérieures à 2024. Elle finance ainsi par exemple la revalorisation des salaires des personnels navigants ainsi que celle des salaires des techniciens et des cadres aéronautiques.

Concernant l'évolution du schéma d'emplois, **les effectifs ont connu une évolution à la hausse en 2023 et 2024** sous l'effet conjugué de la trajectoire LOPMI¹ et des annonces du Président de la République d'octobre 2022 pour la création d'une 4^{ème} unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), pour laquelle ont eu lieu 65 recrutements en 2023 et 163 en 2024.

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

Description du schéma d'emplois depuis 2023

(en ETP)

| Catégorie d'emplois | Exécution 2023 | Prévision 2024 (CRG2) | PLF 2025 | Prévision 2026 |
|---|----------------|--------------------------|-------------|----------------|
| Personnels administratifs cat A | 36 | 57 | 57 | 57 |
| Personnels administratifs cat B | 43 | 49 | 49 | 49 |
| Personnels administratifs cat C | 46 | 47 | 47 | 47 |
| Personnels techniques | 512 | 537 | 537 | 537 |
| Militaires (hors gendarmes) | 1461 | 1658 | 1658 | 1658 |
| Ouvriers d'État | 50 | 44 | 44 | 44 |
| Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale) | 60 | 60 | 60 | 60 |
| Corps d'encadrement et d'application (police nationale) | 292 | 294 | 294 | 294 |
| Total | 2 499 | 2745 | 2745 | 2745 |

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

Néanmoins, dans un contexte de forte contrainte budgétaire, **le schéma d'emplois est nul à compter de l'exercice 2025 : la cible d'ETP est donc stable à 2 745 ETP** et les variations d'ETPT ne sont plus dues qu'aux effets d'extensions en année pleine et à des vacances frictionnelles.

Schéma d'emplois 2025

(en ETP)

| Catégorie d'emplois | Sorties prévues | Entrées prévues | Schéma d'emplois |
|---|-----------------|-----------------|------------------|
| Personnels administratifs cat A | 35 | 35 | 0 |
| Personnels administratifs cat B | 32 | 32 | 0 |
| Personnels administratifs cat C | 31 | 31 | 0 |
| Personnels techniques | 50 | 56 | + 6 |
| Militaires (hors gendarmes) | 405 | 405 | 0 |
| Ouvriers d'État | 6 | 0 | - 6 |
| Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale) | 8 | 8 | 0 |
| Corps d'encadrement et d'application (police nationale) | 16 | 16 | 0 |
| Total | 583 | 583 | 0 |

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

La DGSCGC a assuré au rapporteur spécial que **cette année blanche en matière de recrutement ne devrait pas compromettre l'installation et la montée en puissance progressive de la 4^{ème} UIISC**. Grâce aux recrutements opérés dans le cadre des schémas d'emplois 2023 et 2024, 228 militaires seront installés à Libourne à la fin de l'année 2024. Ce chiffre restera stable en 2025 mais devrait suffire à rendre l'unité opérationnelle pour la campagne des feux de forêt 2025. Les recrutements reprendraient en 2026, pour atteindre à terme en 2027 le format définitif de 580 sapeurs-sauveteurs et agents civils.

II. UNE SANCTUARISATION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION DEVANT PERMETTRE LE MAINTIEN DES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES EN 2025

A. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PORTÉE PAR LE CONTRAT PLURIANNUEL DE MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE DES NOUVEAUX HÉLICOPTÈRES H145

Comme l'année dernière, la baisse des AE en investissement est en partie contrebalancée par la hausse des AE en fonctionnement, qui s'élèvent à 337,7 millions d'euros dans le PLF pour 2025 contre 199,1 millions d'euros en LFI pour 2024, soit une progression de 70 %.

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 2025 prévoit en effet 245,3 millions d'euros en AE pour ces dépenses de MCO, contre 130,9 millions d'euros en LFI pour 2023. Ces AE serviront notamment à financer le renouvellement du marché MCO « Cellules » des H145 qui couvrira à terme le MCO pour 12 ans de 40 appareils (voir *infra*) et dont le coût exact est estimé à 165 millions d'euros par la DGSCGC.

Cette augmentation des AE en fonctionnement porte également sur le financement de la **poursuite du système d'alerte et d'information des populations (SAIP)**, et plus particulièrement l'achat et l'installation d'équipements spécifiques avec 14,5 millions d'euros en AE en PLF 2025 contre 1,3 million d'euros en LFI 2024. En outre, le montant destiné à la **location de bâtiments**, à savoir 22,5 millions d'euros d'AE en PLF 2025 contre 0,5 million d'euros en LFI 2024, s'avère particulièrement élevé mais il s'explique par la prévision d'engagements pluriannuels.

Par ailleurs, dans l'attente de l'arrivée de nouveaux appareils bombardiers d'eau dans sa flotte patrimoniale, la DGSCGC entend, pour l'année 2025, assurer la disponibilité de moyens aériens suffisants par le recours à la location. Cette pratique a en effet donné la preuve de son efficacité lors des saisons 2023 et 2024. Ainsi, les **AE et les CP dédiés à la location d'aéronefs sont portés à 30 millions d'euros** pour le PLF 2025.

B. UNE STABILISATION DES DÉPENSES D'INTERVENTION INDISPENSABLE À LA POURSUITE DU RENFORCEMENT CAPACITAIRE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Les dépenses d'intervention ont également été préservées à des niveaux proches de la LFI 2024, avec une évolution à - 7 % en AE et + 2 % en CP, afin de sauvegarder les capacités opérationnelles des acteurs de la sécurité civile.

Ainsi, **48,6 millions d'euros de CP sont prévus pour la dotation de soutien à l'investissement structurant des SDIS servant le financement des pactes capacitaires**. Pour rappel, ces derniers visent à renforcer les moyens opérationnels des SIS par l'acquisition de matériels rares ou spécifiques cofinancés par l'État. La LFI 2023 avait prévu 158 millions d'euros d'AE, dont 150 millions d'euros pour les moyens consacrés aux « feux de forêt ». Dans ce cadre, 37,5 millions d'euros de CP ont été consommés en 2023 et 29 millions d'euros de CP devraient l'être de nouveau en 2024.

**Trajectoire prévisionnelle des crédits de paiement
afférents aux pactes capacitaires**

(en millions d'euros)

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|----|------|------|------|------|------|
| CP | 32 | 29 | 49 | 26 | 22 |

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

Outre les pactes capacitaires, ces dernières années, le soutien de l'État aux déploiements de moyens opérationnels suffisants s'est concrétisé par le **renforcement des colonnes de renfort, manifestation d'une solidarité de plus en plus nationale face à l'extension des risques incendies dans le temps et dans l'espace**.

Depuis 2023, la DGSCGC a sensiblement augmenté cette ressource passant de l'équivalent de 30 à 51 colonnes de renfort constituées par les SDIS et identifiées pour être engagées localement (colonnes intrazonales) ou sur tout le territoire (extrazonales).

Les crédits prévus au titre des colonnes de renfort pour l'année 2025, à hauteur de 13,3 millions d'euros en AE et en CP, s'inscrivent ainsi dans le prolongement du renforcement des moyens obtenus en 2023 et 2024.

SECONDE PARTIE : LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA SÉCURITÉ CIVILE

I. DE SON ORGANISATION À SON FINANCEMENT : LE MODÈLE FRANÇAIS DE LA SÉCURITÉ CIVILE EN QUESTION À L'OCCASION DU BEAUVAU DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Confrontée à de nouveaux défis, la sécurité civile doit s'adapter aux enjeux d'aujourd'hui et de demain et répondre encore mieux aux besoins de la population. À cet effet, le précédent Gouvernement a lancé les travaux du Beauvau de la sécurité civile, le 23 avril 2024.

Cette **grande concertation nationale a vocation à rassembler l'ensemble des acteurs de la sécurité civile** autour d'un objectif commun : préserver le modèle de sécurité civile français, ce qui fait sa force, au service des populations, et le faire évoluer pour lui permettre d'affronter les défis de demain.

Les travaux du Beauvau s'organisent autour :

- de **grands chantiers thématiques** dédiés aux problématiques majeures (« Quelles missions pour la sécurité civile de demain ? », « La gouvernance, le financement et les moyens des acteurs de la sécurité civile », « Une population actrice de sa résilience, un citoyen acteur de la sécurité civile », « Bénévoles, volontaires, professionnels : un modèle de sécurité civile attractif, valorisé et protecteur », « Pilotage et animation du continuum de sécurité civile ») ;

- de **rencontres de terrain** au cœur des services opérationnels répartis sur l'ensemble du territoire national ;

- d'**échanges avec les représentants** de l'ensemble des métiers et forces vives de la sécurité civile ;

- d'une **grande enquête en ligne** accessible à tous les acteurs, les élus et les citoyens eux-mêmes.

Après une suspension des travaux et des consultations du fait de la dissolution de l'Assemblée nationale et du changement de Gouvernement, le **28 septembre dernier**, en clôture du Congrès national des sapeurs-pompiers à Mâcon, le **Premier ministre Michel Barnier a chargé le nouveau ministre de l'Intérieur Bruno Retailleau de relancer et de mener à terme la concertation du Beauvau de la sécurité civile.**

Ce travail de concertation s'inscrit dans la **préparation d'un projet de loi pour la fin du premier semestre 2025 qui devra « poser les bases d'un modèle renouvelé »**, près de 30 ans après la loi de départementalisation des

services d'incendie et de secours et 20 ans après la loi de modernisation de la sécurité civile.

Le 31 octobre dernier, le ministre chargé de la sécurité du quotidien, Nicolas Daragon, a confirmé, **la relance du Beauvau de la sécurité civile qui aura lieu le lundi 25 novembre, en Normandie.**

Le rapporteur spécial sera particulièrement attentif à l'avancement des travaux du Beauvau de la sécurité civile qui suscite des attentes importantes de la part de l'ensemble des acteurs rencontrés et entendus.

II. LE RENFORCEMENT DES MOYENS AÉRIENS EN QUESTION

Le rapporteur spécial a constaté, auprès des acteurs de la sécurité civile interrogés, que les **objectifs avancés dans le projet annuel de performances concernant le taux de disponibilité des hélicoptères (95 % contre 63,8 % en 2023) et surtout des avions de la sécurité civile (98 % contre 89,1 % en 2023) paraissent exagérément optimistes au regard de la vétusté croissante de la flotte et des nombreuses immobilisations pour maintenance observées en 2024.** Le rapporteur spécial continue donc d'être particulièrement attentif aux efforts mis en œuvre pour répondre aux impératifs d'adaptation, de modernisation et de renouvellement des moyens aériens.

A. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DE LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES H145

Le PLF pour 2025 prévoit 100,0 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, dont les 3 premiers seront livrés en fin d'année 2024, remplaceront les 33 « Dragons » composant la flotte actuelle, et s'ajouteront aux 4 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 de faible et moyenne envergure**, contrairement aux « Dragons » actuels, quasi-exclusivement utilisés pour la réalisation d'opérations de secours.

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

Calendrier prévisionnel de livraison des hélicoptères H145

(en nombre d'appareils)

| | 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

Au total le besoin de financement, sur la période 2023-2029, est de 449,35 millions d'euros.

Échéancier prévisionnel des crédits consacrés à la livraison des H145 (susceptible d'évolutions)

(en millions d'euros)

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|-----------|-------|------|-------|------|------|------|------|
| AE | 411,9 | 2,6 | 3,7 | 6,1 | 8,0 | 8,5 | 8,5 |
| CP | 0 | 84,2 | 100,5 | 95,3 | 86,4 | 56,2 | 26,8 |

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

B. UN ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE FLOTTE PATRIMONIALE ET FLOTTE DE LOCATION

1. Un dispositif « feux de forêt » renforcé par la location de plusieurs aéronefs depuis 2022

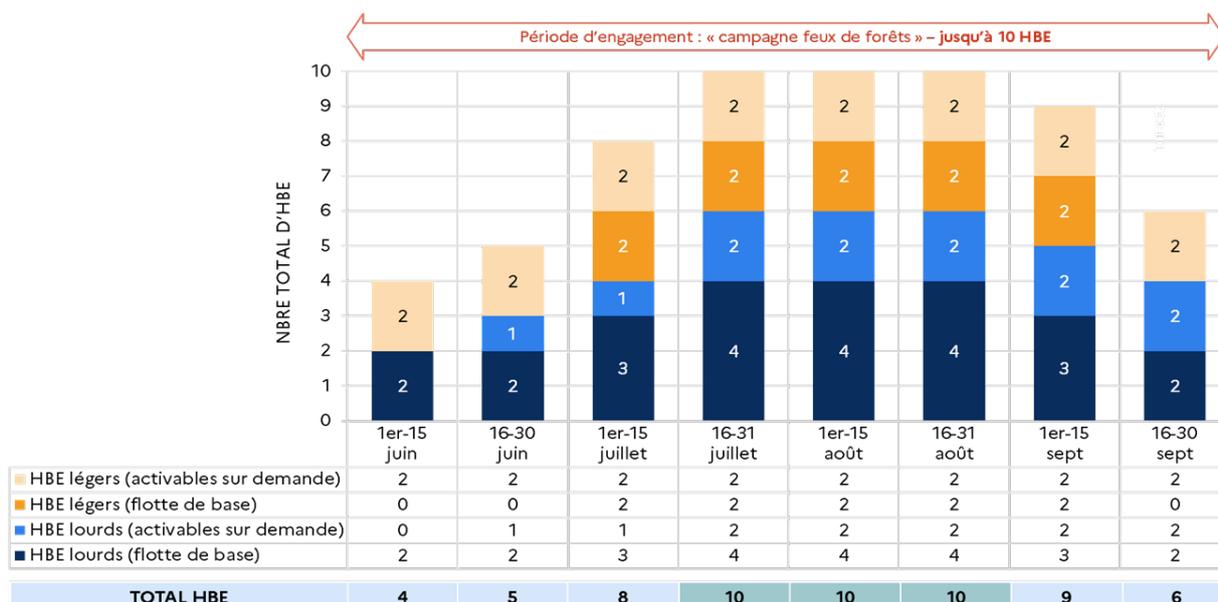
En complément de sa flotte aérienne de lutte contre les feux de forêts, la DGSCGC s'est progressivement dotée de moyens bombardiers d'eau auprès d'opérateurs privés. Historiquement, les locations portaient uniquement sur les hélicoptères bombardiers d'eau (HBE) d'une capacité de 3 000 litres, puis à compter de 2022 – véritable tournant dans le renforcement de la flotte aérienne en réaction notamment à des incendies d'une rare intensité sur l'ensemble du territoire –, la DGSCGC s'est tournée vers des moyens héliportés plus légers (1 000 litres) ainsi que vers des avions bombardiers d'eau (ABE).

Ainsi, conformément aux engagements du Président de la République du 28 octobre 2022, la DGSCGC s'est dotée de 15 appareils supplémentaires (10 HBE et 5 avions) pour la campagne 2023, soit 5 de plus par rapport à 2022.

2. Une pérennisation d'un mix entre flotte patrimoniale et flotte de location trouvant désormais une traduction dans la programmation budgétaire 2025

Ce dispositif a été maintenu pour 2024, avec le marché de location des HBE (jusqu'à 10 appareils mobilisables) complété par la location de 6 aéronefs ABE de type Air Tractor dans le cadre d'un marché pluriannuel. Prépositionnés en zone sud-ouest, ces avions sont disponibles de juillet à septembre et peuvent intervenir dans les zones sud-ouest, ouest et sud en renfort des moyens nationaux et territoriaux

Modalités d'engagement des HBE loués par la DGSCGC



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

Sur le volet financier, le marché des hélicoptères bombardiers d'eau est fondé d'une part sur des coûts d'immobilisation et d'autre part sur le paiement de la consommation effective des heures de vol, sans forfaitisation de ces dernières, permettant ainsi une dépense au plus juste du besoin réel.

Le coût total des HBE loués s'élevait à 14,4 millions d'euros HT soit 17,2 millions d'euros TTC pour la première année d'exécution du marché en 2023, contre 10,7 millions d'euros TTC pour 2022 (marché et réquisitions incluses). Cette hausse de presque 7 millions d'euros s'expliquait logiquement à la fois par l'immobilisation d'un plus grand nombre d'appareils et par un emploi sur une période plus étendue que l'année précédente. Au 31 juillet 2024, année alors caractérisée par une faible intensité des feux, le coût des HBE représentait un total de 7,5 millions d'euros TTC.

Les estimations des coûts pour 2025 sont de l'ordre de 18,4 millions d'euros TTC, comprenant à la fois la révision des prix du marché et la possible activation des moyens de renfort en dehors de la saison estivale, du 1^{er} octobre de l'année n au 31 mai de l'année n+ 1, comme l'autorise désormais le marché.

Contrairement à l'année dernière, ces estimations des coûts des contrats de location des HBE et des avions légers de type Air tractor trouvent une traduction budgétaire claire et réaliste dans le PLF 2025 avec 30 millions d'euros d'AE et de CP prévus pour la location d'aéronefs.

3. Articulation entre flotte patrimoniale et flotte de location : une réflexion stratégique et budgétaire de long terme à mener dans le cadre du Beauvau de la sécurité civile

Les travaux qui seront menés dans le cadre du Beauvau de la sécurité civile doivent contribuer à **la réflexion sur la définition des moyens aériens nécessaires en fonction de l'évolution des risques et l'adaptation de la doctrine qui sera décidée en conséquence.**

La réflexion concernant l'intégration dans la flotte de la sécurité civile d'hélicoptères lourds multi-missions (lutte contre les feux de forêt et transport logistique) pour répondre aux catastrophes naturelles **pose notamment la question du choix entre des appareils en pleine propriété de l'État, en propriété partagée ou en location.**

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 aérien¹.**

Il convient cependant de prendre en compte les délais importants de fabrication de ces appareils (3 ans) auxquels viennent s'ajouter les délais de contractualisation d'un marché spécifique (18 mois minimum).

En outre, il s'agit d'**appareils lourds et les coûts associés à leur acquisition en propre dépassent significativement le seul prix d'achat de l'hélicoptère** : contrat pluriannuel de MCO, adaptation des infrastructures (hangars...), création d'ETP (personnel navigants, techniciens...). Ainsi, **le coût d'acquisition d'un seul appareil** (estimé à d'environ 46 millions d'euros pour un H225 neuf en configuration HBE) associé aux coûts d'exploitation **dépasse très largement le coût des locations saisonnières** (environ 15 millions d'euros par an comme expliqués précédemment) **qui permettent de prépositionner jusqu'à 6 hélicoptères lourds simultanément sur le territoire durant plusieurs mois.**

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

Une demande de subvention a été déposée par la DGSCGC auprès de la Commission Européenne le 15 juin 2023 pour l'acquisition d'un hélicoptère lourd. La demande de la DGSCGC incluait l'infrastructure immobilière, la formation, et les personnels associés pour un **montant de 77 millions d'euros**. Le retour de cette demande, en novembre 2023, montrait plusieurs inconvénients. Tout d'abord, **une part importante des coûts ne pouvait être prise en charge par l'Union européenne**, dont la TVA et les infrastructures immobilières. D'autre part, cette acquisition était **subordonnée à l'obligation d'un positionnement opérationnel de l'appareil dans le quart nord-est de la France**, qui ne correspond pas à la zone de risque critique ni donc à la localisation première du besoin capacitaire au niveau national. **Dans ces conditions, la DGSCGC a logiquement été conduite à ne pas donner suite à ce projet.**

C. L'ENTRETIEN ET LE RENOUELEMENT DE LA FLOTTE DE CANADAIK

La DGSCGC a alerté le rapporteur spécial sur le **triple enjeu de préparation** entourant le budget 2025 de la sécurité civile et la situation des *Canadair* : la préparation de la prochaine saison des feux de forêt ; le renouvellement du marché MCO des avions qui arrivera à son terme en 2027 ; le renouvellement de la flotte de *Canadair* à échéance 2030 - 2035.

1. Des carences inquiétantes et un risque de rupture capacitaire à anticiper en vue de « saisons de feux » de plus en plus étendues

À l'aune du réchauffement climatique, qui étend très au-delà de la seule période estivale l'exposition au risque de feux de forêt, **la saison des feux s'étire désormais sur la quasi-totalité de l'année**. En ce sens, nombre de schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) classent le risque feu de forêts en risque courant et non plus en risque exceptionnel, traduisant le **besoin d'adaptation de la réponse opérationnelle au dérèglement climatique**.

Si les **résultats de la campagne 2024 de lutte contre les feux de forêts** apparaissent satisfaisants et en retrait par rapport aux dernières années, ils le doivent **en partie à une météo clémente**.

Aussi, le rapporteur spécial est particulièrement vigilant aux moyens alloués à l'entretien et au renouvellement annoncé de la flotte de *Canadair*. En effet, les difficultés posées par la **vétusté croissante de la flotte de Canadair, conduisent à l'immobilisation d'une partie importante de cette dernière pour cause de panne et de maintenance** : à certaines périodes critiques cet été, seuls trois appareils sur douze étaient opérationnels, ce qui a limité fortement leur capacité d'intervention et cela pourrait conduire à l'avenir à **une situation de rupture capacitaire** en cas de multiplication simultanée de feux d'ampleur.

2. Pallier les insuffisances et anticiper le renouvellement du contrat de maintien en condition opérationnelle en 2027

Lors des auditions menées par le rapporteur spécial, la DGSCGC a reconnu l'existence d'une **réelle problématique concernant le marché de maintien en condition opérationnelle de la flotte de *Canadair* avec l'actuel prestataire Sabena technics**.

Les difficultés objectives rencontrées cet été trouvent plusieurs causes.

D'une part, la vétusté des *Canadair* français s'explique par le **vieillessement naturel de la flotte accéléré par une doctrine française de lutte contre les feux de forêts exigeant un régime d'emploi intense des avions bombardiers d'eau**. D'autres doctrines et stratégies d'utilisation des appareils existent, comme en Espagne où les écopages plus lents et plus progressifs ménagent les appareils mais contraignent à un rythme de largage plus modéré.

D'autre part, **certaines difficultés peuvent se justifier par le profil technique singulier des *Canadair***. En effet, les MCO des avions DASH et des Beechcraft, dont Sabena technics est également en charge, ne soulèvent pas de question. Le *Canadair* est un appareil amphibie moins répandu, que son rechargement par affleurement d'un plan d'eau soumet à des exigences opérationnelles lourdes. Il présente donc des caractéristiques techniques complexes susceptibles de rendre le remplacement de ses pièces et son entretien plus délicats.

Enfin, **les difficultés susceptibles d'être directement imputables au prestataire Sabena technics, telle que l'incapacité à mobiliser des ressources humaines suffisantes en période estivale, doivent être identifiées et discutées pour être corrigées sans délai**. Alors que le contrat court jusqu'en 2027, c'est-à-dire trois saisons de feux, sa dénonciation anticipée représenterait un coût budgétaire certain (indemnisation du prestataire, coût du nouveau contrat), sans garantie d'amélioration significative des résultats.

Fort de ces constats, **le nouveau marché de MCO de la flotte d'avions de la sécurité civile qui entrera en vigueur 2027 exige d'être préparé dès à présent et d'y consacrer les moyens adéquats**.

3. Le remplacement des 12 *Canadair* par 16 nouveaux appareils

a) Après les effets d'annonce, un échéancier enfin précisé concernant les deux avions français cofinancés par l'Union européenne

Afin de renforcer sa flotte et initier les perspectives de son renouvellement, la France s'est inscrite dans le mécanisme européen entré en vigueur en 2021 qui prévoit de créer **une réserve de sécurité civile européenne (RescEU)**, dotée de moyens subventionnés par l'Union

Européenne, l'état-membre acquéreur s'engageant en contrepartie à les rendre disponibles en cas d'activation du mécanisme.

Au terme d'un long processus entre les 6 pays candidats (France, Espagne, Italie, Croatie, Grèce, Portugal), la Commission Européenne (DG ECHO) et l'entreprise De Havilland Canada - DHC, le lancement effectif de la chaîne de production des nouveaux « CANADAIR » (DHC-515) a été officiellement annoncé le 31 mars 2022, sécurisant ainsi le programme RescUE avec au total une expression de commande pour 22 appareils. **L'Europe finance 12 avions DHC-515, soit 2 par pays demandeur.** Les 6 États européens, la Commission et l'entreprise ont officiellement signé les contrats à l'été 2024.

En termes budgétaires, les coûts d'acquisition de 2 DHC-515 par pays seront couverts par la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne (DG ECHO) pour les appareils seuls, soit 98,8 millions d'euros (49,4 millions d'euros par appareil). En revanche, demeure à la charge du programme budgétaire : la TVA à l'importation (23 millions d'euros) ainsi que les frais de douanes (3 millions d'euros) et un lot initial de matériels de rechange et provisions (montant estimé entre 13 millions d'euros et 35 millions d'euros). Dans le cadre de cette commande, **le coût total d'acquisition d'un appareil est évalué à environ 62 millions d'euros TTC.**

Il convient de préciser que les deux Canadair commandés par la France ne sont pas achetés via la DG ECHO mais bien par la France, dans le cadre d'un cofinancement accordé par la DG ECHO au titre de RescUE. Il est par ailleurs prévu dans le contrat de pouvoir commander des appareils sur financement propre.

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.

Du fait de la primauté de son contrat de subvention avec la Commission européenne, la France est prioritaire dans le calendrier de livraison des appareils, qui doit cependant tenir compte du niveau d'urgence rencontré dans certains pays, dont la Grèce. Aujourd'hui, **selon les prévisions, le premier avion français serait attendu en mars 2028, le deuxième en novembre 2028.**

Par ailleurs, **le contrat signé par la France avec la société canadienne DHC prévoit en option l'acquisition de 14 appareils de type DHC-515, commandables à l'unité** et selon les conditions économiques à la date de la commande. Le coût unitaire de ces appareils serait ainsi plus élevé que ceux

commandés via la Commission européenne. La butée contractuelle pour affermir tout ou partie ces appareils optionnels est fixée au 30 juin 2030.

b) Des enjeux de financements et de souveraineté industrielle européenne

Le rapporteur spécial alerte à nouveau sur le **risque de non-respect du calendrier pour la livraison des deux premiers *Canadair***. D'une part, si le calendrier prévoit la livraison des deux appareils à horizon 2028, les **difficultés intrinsèques à la remise en marche d'une chaîne de production industrielle de ce niveau** laisse d'ores et déjà anticipé des retards et une livraison probable à horizon 2030. En outre, 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 *Canadair* au Canada et aux États-Unis** plutôt qu'aux États de l'Union européenne.

Dans ces conditions, le rapporteur spécial partage l'analyse des acteurs de la sécurité civile auditionnés : **la France et les pays européens ne peuvent pas être dépendants d'un unique industriel ni d'un unique modèle d'avion**. Dans un contexte de besoin croissant d'avions bombardiers d'eau et d'un marché qui s'agrandit, le double enjeu de souveraineté industrielle et sécuritaire est de parvenir à faire émerger un modèle d'avion européen aux caractéristiques similaires au *Canadair*. En ce sens, la DGSCGC étudie actuellement plusieurs projets industriels européens qui présentent des niveaux de développement et de maturité variables. En septembre 2024, à l'occasion du 130^{ème} congrès national des sapeurs-pompiers de France, **la DGSCGC a signé des courriers d'intérêt avec deux industriels aux projets qualifiés de prometteurs : KEPPLAIR et HYNAERO**.

Dans le cadre du Beauvau de la sécurité civile, l'objectif de la DGSCGC est **d'établir une stratégie de renouvellement de la flotte ABE d'ici le mois de janvier 2025**.

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 fois supérieur aux crédits de paiement inscrits sur le programme 161 dans le PLF pour 2025. Les SIS sont en effet financés en très grande partie par les collectivités territoriales, et pour une **part prépondérante par les départements (58 %)**.

Dans le cadre du Beauvau de la sécurité civile, se poursuivra le travail de concertation que la DGSCGC, en lien avec la direction générale des collectivités locales (DGCL), avait engagé 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.**

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

1. La concrétisation des pactes capacitaires prévus par la LOPMI et ceux consacrés à la lutte contre les feux de forêt

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.

Pour faire face aux feux de forêts, 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 discussion³, à l'initiative du Gouvernement, afin de traduire les annonces du Président de la République du 28 octobre 2022, au lendemain des incendies qui ont frappé le pays au cours de l'été 2022. Ces

¹ Réponses au questionnaire budgétaire.

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

³ Ce 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.

crédits supplémentaires dédiés aux pactes capacitaires « feux de forêts », doivent permettre aux SIS d’acquérir d’ici à 2027, plus de 1 000 engins et matériels au profit d’une centaine de services métropolitains et ultra-marins. Les premiers véhicules ont été livrés à l’occasion du congrès national des sapeurs-pompiers fin septembre 2024.

La signature de conventions spécifiques entre l’État et les 101 SIS ou établissements publics porteurs de projets a permis d’engager l’intégralité des 150 millions d’euros d’AE en 2023, dont la consommation en CP devait ensuite s’étaler sur 4 ans, de 2023 à 2026. 37,5 millions d’euros de CP ont été consommés en 2023 et versés aux SIS au titre des avances prévues dans le cadre de ce cofinancement. 29 millions d’euros devraient l’être en 2024, et **45,0 millions d’euros de CP sont prévus dans le cadre du PLF 2025, complétés par 3,6 millions d’euros destinés à l’acquisition d’équipements visant à couvrir des risques complexes ou émergents** prévus dans le cadre de la LOPMI.

Trajectoire prévisionnelle des crédits de paiement afférents aux pactes capacitaires

(en millions d’euros)

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|----|------|------|------|------|------|
| CP | 32 | 29 | 49 | 26 | 22 |

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

Il ressort des auditions du rapporteur spécial certains **regrets concernant les modalités de mise en œuvre des pactes capacitaires** : effets d’annonce, commandes uniformisées trop contraignantes, concertation de qualité variable entre élus et préfets de zone, incertitudes sur les délais de livraison, enveloppe relativement faible une fois rapportée au nombre de SIS (1,5 million d’euros) au regard des coûts induits par les interventions lors d’une catastrophe naturelle.

Néanmoins, 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. En outre, cette massification aura permis un double gain par la **réduction des délais de production** et une **négociation à la baisse du prix d’achat** des équipements.

2. Le besoin de moyens supplémentaires pour faire face au risque inondation

Outre le danger qu'elles font peser sur les vies humaines, les conséquences des inondations sont multiples et représentent des coûts significatifs pour les particuliers et la collectivité : inaccessibilités des routes, suspension des lignes de transport ferroviaires, destruction d'habitations, fermeture des écoles et des lieux recevant du public, perturbation des activités économiques et chômage technique, pertes sur le secteur agricole et de l'élevage...

Les conclusions de la très récente mission de contrôle relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024 menée par le Sénat soulignent qu'il existe un consensus scientifique sur le fait que **l'augmentation des températures ainsi que l'élévation du niveau de la mer conduira à une hausse de la fréquence des inondations et des submersions marines dans l'avenir**. Sur l'ensemble du territoire français, la sinistralité relative aux inondations pourrait connaître une progression située entre 6 % et 19 % à l'horizon 2050¹.

Or, face aux inondations sans précédent, spécifiquement dans le Nord et le Pas-de-Calais, **les services de secours ont été confrontés à leurs limites, nécessitant l'intervention de renforts européens. Le manque d'équipements de pompage lourds et de capacités hélicoptées a révélé l'impératif d'un renforcement capacitaire (recommandation n° 12 du rapport), qui ne trouve pour l'instant pas de traduction budgétaire dans le PLF 2025.**

Les pactes capacitaires, aujourd'hui essentiellement dédiés à la lutte contre les feux de forêt, constituent un dispositif de financement exceptionnel dont l'entièreté des crédits devrait être consommée d'ici 2027.

Cependant, au regard des importantes inondations vécues par notre pays fin 2023 et en 2024, il paraît légitime de réfléchir à la mise en place de dispositifs de financement dédiés au renforcement des moyens de prévention et de lutte contre ce risque, par la voie de pactes capacitaires « inondations » ou par l'achat de moyens mutualisés directement par l'État. En ce sens, la DGSCGC est actuellement en réflexion pour doubler la capacité nationale de pompage haut débit pour faire face aux épisodes climatiques de pluies intenses. En cas d'événement majeur, ces équipements lourds seraient utilisables dans le cadre de la solidarité nationale, afin de pallier les délais inhérents au recours à la solidarité européenne. Cette réflexion sera intégrée dans le Beauvau de la sécurité civile dont le rapporteur spécial suivra avec attention les débats et les conclusions.

¹ Rapport d'information n° 775 (2023-2024), déposé le 25 septembre 2024 par MM. Jean-François RAPIN et Jean-Yves ROUX, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) et de la commission des finances (2) par la mission conjointe de contrôle relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024.

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.

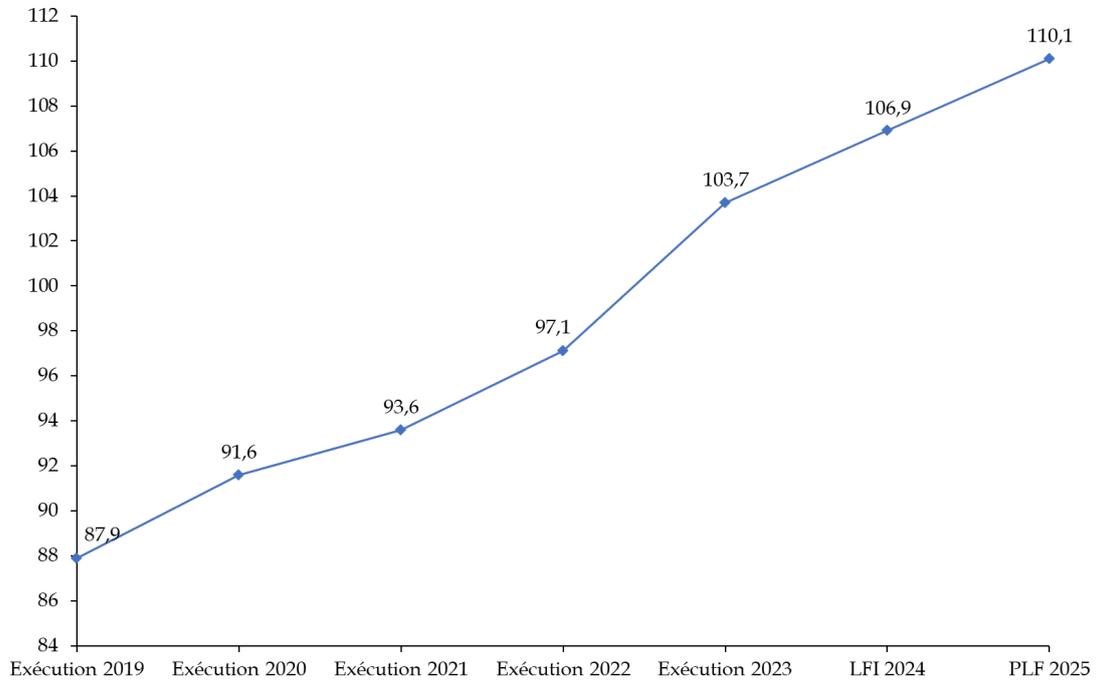
Source : code général des collectivités territoriales

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 visait 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 110,1 millions dans le PLF pour 2025, soit une augmentation de 25,3 % en 6 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 2025

(en millions d'euros et en AE = CP)



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

IV. DES PROJETS DE MODERNISATION DES OUTILS DE LA SÉCURITÉ CIVILE À DES STADES D'AVANCEMENT VARIABLES

A. NEXSIS 18-112 : UN PROJET ENFIN EN VOIE DE RÉALISATION MAIS FRAGILISÉ PAR DES INCERTITUDES QUANT AUX RESSOURCES ALLOUÉES

1. Après les surcoûts et les dérapages calendaires, un projet enfin en voie de réalisation

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.

Sur la période 2018 à 2031 (soit quatre années supplémentaires par rapport à la durée du projet présenté au précédent rapport du fait de la prise en compte du maintien en conditions opérationnelles), le coût global du programme est désormais estimé à hauteur de 300 millions d'euros. Ce coût était initialement évalué 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. Déjà en 2020, le coût du programme avait été revu à la hausse pour un montant total de 237 millions d'euros. Malgré les explications de la DGSCGC justifiant ce surcoût, entre autres, par une montée en gamme technique et fonctionnelle de la solution informatique, le rapporteur spécial ne peut se satisfaire d'une telle erreur d'appréciation de la budgétisation globale d'un programme.

Coût détaillé du projet NexSIS 18-112

(en millions d'euros)

| | 2022 et années précédentes | | 2023 Exécution | | 2024 Prévision | | 2025 Prévision | | 2026 et années suivantes | | Total | |
|--------------|----------------------------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Hors titre 2 | 60,39 | 49,89 | 25,93 | 26,86 | 36,0 | 34,00 | 35,50 | 37,50 | 118,20 | 127,77 | 276,02 | 276,02 |
| Titre 2 | 4,49 | 4,49 | 1,20 | 1,20 | 2,00 | 2,00 | 2,80 | 2,80 | 13,49 | 13,49 | 23,98 | 23,98 |
| Total | 64,88 | 54,38 | 27,13 | 28,06 | 38,00 | 36,00 | 38,30 | 40,30 | 131,69 | 141,26 | 300,00 | 300,00 |

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, estimées dans le projet annuel de performances (PAP) annexé au PLF à **12,4 millions d'euros par an. Outre ce gain financier, le gain qualitatif bénéficiera aux usagers et aux services de traitement de l'alerte des SIS**, en facilitant l'accès au secours et le traitement des communications, **ainsi qu'à l'État** grâce à un pilotage administratif de l'activité des SIS simplifié.

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

Après une année 2023 annonçant la concrétisation du dispositif, **l'année 2024 marque enfin l'entrée dans une « dynamique vertueuse de basculement progressive des SDIS vers la plateforme NexSIS 18-112 »** d'après la DGSCGC entendue en audition par le rapporteur spécial.

En tout état de cause, le rapporteur spécial a pu désormais 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.**

2. Des incertitudes persistantes sur les ressources de l'ANSC et le rythme de déploiement complet du programme dans les SDIS

En 2024, le coût global du programme sur une période allongée est estimé à hauteur de **300 millions d'euros**, soit 150 millions d'euros au titre de la construction des solutions NexSIS 18-112 et SECOURIR et 150 millions d'euros au titre de leurs fonctionnements, devant faire l'objet d'un financement réparti entre les deux partenaires financiers de l'ANSC : **l'État pour 100 millions d'euros** et les **services d'incendie et de secours pour 200 millions d'euros.**

Le présent calendrier 2018-2031 (déploiement exhaustif de la solution NexSIS 18-112 à fin 2027 au sein des 100 SIS) est établi selon ce modèle de financement : soit 37 millions d'euros en 2025 en crédits de paiement et 24 millions d'euros en moyenne par an sur la période 2026-2031.

Ce **modèle de financement requiert également la participation financière au titre du préfinancement des SIS. Or, celle-ci demeure toujours précaire** en raison des engagements pris au cours des exercices précédents et des engagements à venir susceptibles d'être remis en cause du fait des contraintes financières qui pèsent également sur ces établissements.

De ce fait, la programmation des crédits correspondants aux besoins de financement annuels de l'ANSC apparaît nécessaire afin de conserver la dynamique du programme. **Tout ralentissement d'activité de développements et de déploiement du programme engendrerait en effet un décalage de recettes** (les SIS non pourvus de la solution NexSIS 18-112 ne verseraient pas leur contribution à l'ANSC au titre de l'utilisation de l'outil ; les SIS seraient pour certains tenus de prolonger pour une période leurs équipements auprès de leur actuel prestataire provoquant également une perte de financement potentiel pour l'ANSC) et un accroissement de charges.

Or, le rapporteur se fait l'écho des doutes qui lui ont été partagés **quant au réalisme des objectifs d'une première mise à l'épreuve du réel dans 50 SIS et d'un déploiement complet dans une vingtaine de SIS en 2025** fixés par le PAP annexé au PLF. Ces objectifs apparaissent en effet compromis si le plafond d'ETPT de l'ANSC n'est pas relevé et si les fonds alloués par l'État diminuent de 16,6 millions d'euros d'AE et de CP en 2024 à 9,5 millions d'euros en 2025.

B. LA VIGILANCE CONTINUE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL À L'ÉGARD DE CERTAINS PROJETS DE MODERNISATION NON FINANCÉS PAR LE PROGRAMME 161

1. Le projet FR-Alert, nouveau volet mobile d'alerte et d'information des populations : des défaillances constatées, des responsabilités à assumer

Le système FR-Alert, dont la création a été annoncée par le ministre de l'intérieur en septembre 2020, **visé à doter les services intervenant dans le champ de la sécurité publique et de la sécurité civile d'un système de diffusion d'alerte via la téléphonie mobile**. Il doit ainsi permettre de compléter le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) et son volet « sirènes ».

Ce projet a également vocation à mettre la France **en conformité avec la directive européenne du 11 décembre 2018¹**, qui prévoit l'obligation pour les États de l'Union européenne de se doter d'un système d'alerte par téléphone d'ici juin 2022.

¹ [Directive \(UE\) 2018/1972](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (refonte).

Le dispositif FR-Alert comprend :

- pour les autorités publiques, un portail numérique de diffusion des alertes, à vocation multicanale ;

- pour les opérateurs de communication électronique, la mise en œuvre dans leur réseau respectif de deux technologies de diffusion des messages d'alerte : la diffusion cellulaire (*Cell Broadcast*) et la diffusion de SMS géolocalisés (*LB SMS*), avec le remboursement par l'État des investissements effectués à ce titre.

Le coût total du programme FR-Alert a été évalué à 50 millions d'euros. Au titre de l'exercice 2024, un budget (hors T2) de 3 millions d'euros est inscrit au financement de la poursuite du produit FR-Alert. L'essentiel est consacré au principe de « juste rémunération » des opérateurs pour les investissements nécessaires dans leurs infrastructures au bénéfice du système d'alerte.

À compter de 2025, un budget annuel socle de 2,5 millions d'euros est nécessaire et permettra de progressivement compléter, puis de finaliser la sécurisation et la résilience du dispositif, principalement dans les régions ultra-périphériques en premier lieu, puis dans les pays et territoires d'Outre-mer en second lieu. Il s'agira ensuite d'engager une diversification des canaux de diffusion afin de répondre aux besoins de certains événements ou pour étendre fonctionnellement le dispositif par le service européen EWSS (Emergency Warning Satellite Service) de Galileo dont le ministère de l'intérieur a participé à la préfiguration en juin 2023.

Le rapporteur spécial s'inquiète des graves dysfonctionnements constatés récemment. Le 17 octobre 2024, un épisode cévenol d'une grande intensité a frappé différentes régions françaises entraînant des inondations, notamment en Ardèche. Face à cette situation, les autorités ont déclenché le dispositif FR-Alert. Le message envoyé aux smartphones des habitants via le dispositif leur demandait de rentrer chez eux avant 18 heures, de couper l'eau, le gaz et l'électricité par sécurité. Cependant, de nombreux destinataires, abonnés de l'opérateur mobile Free, ont témoigné ne pas avoir reçu les notifications, ou alors plusieurs jours plus tard. D'autres utilisateurs en ont été destinataires alors qu'ils n'étaient pas dans la zone concernée. L'opérateur Free avait déjà rencontré des carences en janvier dernier, lors d'un test d'alerte au tsunami. Alors que la responsabilité de l'opérateur Free semble certaine, **la cause exacte de ce dysfonctionnement, qui reste aujourd'hui inconnue, devra être identifiée.** En effet, le récent épisode de « goutte froide » qui a touché la région de Valence en Espagne a montré les conséquences de messages d'alerte envoyés trop tardivement aux populations.

2. L'expérimentation du numéro unique d'appel d'urgence face à des blocages politiques

Les acteurs de la sécurité civile préconisaient depuis plusieurs années de façon unanime un développement de plateformes communes d'appels d'urgence, adossées à un numéro unique pour la réception de ces appels.

L'article 46 de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels a concrétisé cette demande en prévoyant l'expérimentation pour deux ans d'un numéro unique d'appel d'urgence, et qui pourrait conduire à sa généralisation sur l'ensemble du territoire à l'issue de ce délai.

Cependant, deux ans après une première alerte du rapporteur spécial, et malgré des retours positifs dans les départements où des dispositifs de numéro d'urgence commun préexistent, les textes d'application pour la mise en œuvre de l'expérimentation se font attendre. **Le rapporteur constate une inertie règlementaire à contrecourant des moyens budgétaires et humains consacrés** à la mise en œuvre d'un dispositif qui a démontré ses preuves chez plusieurs pays voisins.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Fédération nationale des sapeurs-pompiers (FNSPF)

- Lieutenant-colonel Jean-Paul BOSLAND, président ;
- M. Marc VERMEULEN, contrôleur général, membre du comité exécutif ;
- M. Fabien MATRAS, conseiller relations institutionnelles ;
- M. Guillaume BELLANGER, directeur de cabinet.

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 ;
- M. Rémi CAPART, directeur de cabinet adjoint.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

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

Départements de France (DF)

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)