



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission
« SÉCURITÉS »

Programme
« Sécurité civile »

Examen par la commission des finances le mardi 2 novembre 2021

Rapporteur spécial :
M. Jean Pierre VOGEL

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
ANALYSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 161 « SÉCURITÉ CIVILE »	11
1. <i>Une augmentation des crédits résultant principalement d'une mesure de périmètre et du renouvellement du marché de maintenance des aéronefs</i>	<i>11</i>
2. <i>Une relative stabilité des dépenses de personnel.....</i>	<i>15</i>
3. <i>Un manque de lisibilité de l'effort financier consacré à la sécurité civile, résultant de la dispersion des crédits au sein de multiples programmes</i>	<i>16</i>
LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »	19
A. UN SOUTIEN MODESTE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	19
1. <i>Un soutien l'État à l'égard des SDIS qui demeure marginal, mais des évolutions législatives qui permettront une meilleure couverture de leurs charges.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Un soutien essentiellement orienté vers le programme NexSIS, dont le déploiement nécessitera toutefois de nouveaux moyens</i>	<i>22</i>
3. <i>L'expérimentation d'un numéro unique d'appel d'urgence : une association des SDIS au dispositif qui devra s'accompagner d'un soutien budgétaire accru</i>	<i>24</i>
B. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES MOYENS AÉRIENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	26
1. <i>Le vieillissement de flotte aérienne est une source de préoccupation, dans un contexte d'intensification du risque de feux de forêt</i>	<i>26</i>
2. <i>Un nécessaire renforcement de la flotte, qui peut être favorisé par la perspective d'une commande européenne d'aéronefs.....</i>	<i>29</i>
C. DES PROJETS DE NUMÉRISATION DES OUTILS DE LA SÉCURITÉ CIVILE NON SUPPORTÉS PAR LE PROGRAMME 161 MAIS DONT L'IMPORTANCE EST AVÉRÉE.....	32
1. <i>La concrétisation du système d'alerte des populations par téléphone à travers le projet FR-Alert.....</i>	<i>32</i>
2. <i>Le réseau radio du futur, un nouveau système de communication des services de protection des populations à dimension interministérielle</i>	<i>34</i>
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	37

L'ESSENTIEL

I. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS QUI NE TÉMOIGNE TOUTEFOIS PAS D'UNE ÉVOLUTION SUBSTANTIELLE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ CIVILE

A. UNE AUGMENTATION QUI S'EXPLIQUE ESSENTIELLEMENT PAR UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE ET LE RENOUVELLEMENT DU MARCHÉ DE MAINTENANCE DES AÉRONEFS

Pour 2022, la dotation du programme 161 « Sécurité civile » s'élève à **678,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, et à **568,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, contre respectivement 413,4 et 518,7 millions d'euros en LFI 2021.

Évolution des crédits de paiement du programme par action

(en millions d'euros)

Nom de l'action	AE 2021 (LFI)	CP 2021 (LFI)	AE 2022 (PLF)	CP 2022 (PLF)	Variation AE 2022/2021	Variation CP 2022/2021
11 - Prévention et gestion de crises	34,599	35,625	35,484	37,727	2,6 %	5,9 %
12 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	237,468	341,366	490,934	378,425	106,7 %	10,9 %
13 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile	130,552	130,959	140,851	141,255	7,9 %	7,9 %
14 - Fonctionnement, soutien et logistique	10,821	10,821	11,223	11,223	3,7 %	3,7 %
Total	413,440	518,771	678,492	568,63	64,1 %	9,6 %

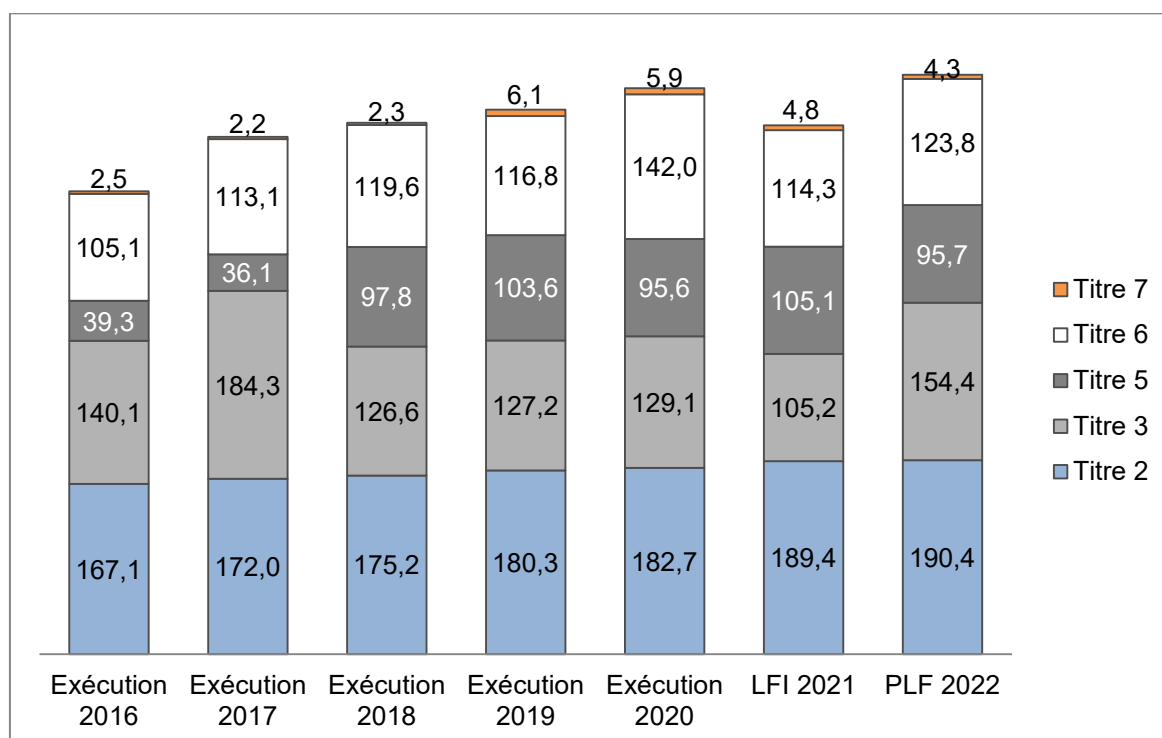
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaire)

Les CP augmentent principalement en raison de la réintégration de **39,5 millions d'euros de dépenses de maintien en condition opérationnelle (MCO) de la flotte d'aéronefs de la sécurité civile et des sirènes du système d'alerte et d'information des populations (SAIP)** en provenance de la mission « Plan de relance ».

L'augmentation des AE résulte en grande partie du **renouvellement pour 5 années du marché de MCO de la flotte d'avions**, pour un montant total de **184 millions d'euros**.

Évolution des crédits de paiement entre 2016 et 2022

(en millions d'euros)



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

B. UN MANQUE DE LISIBILITÉ DES CRÉDITS RÉSULTANT DE LEUR DISPERSION AU SEIN DE MULTIPLES PROGRAMMES

L'année 2022 est à nouveau marquée par un manque de lisibilité de l'effort financier consacré à la sécurité civile, résultant de la dispersion des crédits de la mission au sein de 10 programmes différents.

En effet, le programme 161 ne concentre en 2022 que 43,8 % des crédits consacrés à la sécurité civile dans le PLF.

Évolution des crédits affectés à la sécurité civile

(en millions d'euros)

Crédits de paiement	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	LFI+LFR 2020	LFI 2021	PLF 2022
Programme 161	433,2	448,6	507,7	515,1	537,1	519,5	546,9	520,4	568,6
Montant consolidé - tous programmes confondus	883,9	894,4	946,5	979,5	1024,3	975,1	1013,2	1196,9	1297
Part du programme 161	49 %	50,2 %	53,6 %	52,6 %	52,4 %	53,3 %	54 %	43,5 %	43,8 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents de politique transversale relatifs à la sécurité civile)

II. UN NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT FACE AUX BESOINS DES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET À LA MULTIPLICATION DES RISQUES DE CRISES

A. UN ACCOMPAGNEMENT DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS RENFORCÉ PAR LA LOI MAIS QUI DOIT ENCORE ÊTRE INTENSIFIÉ

Le financement de la sécurité civile repose en grande partie sur les dépenses locales. **En effet, le budget consolidé des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), financés par les collectivités territoriales, s'est élevé à 5,16 milliards d'euros pour 2020.**

Le soutien de l'État en faveur des SIS demeure modeste en 2022 et se traduit essentiellement par la **dotation de soutien aux investissements des SIS (DSIS²), stabilisée à 7 millions d'euros, et fléchée vers le projet NexSIS 18-112 de mutualisation des systèmes d'information des SIS.**

Les moyens humains dont dispose l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC) en charge du déploiement de NexSIS ont été stabilisés en 2022 à 12 ETPT sous plafond. **Le rapporteur spécial regrette cet état de fait, dans la mesure où les moyens actuels de l'ANSC ne lui permettront pas de répondre la sollicitation croissante dont elle fera l'objet dans le cadre du déploiement à venir de NexSIS.**

Par ailleurs, la loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels adoptée le 26 octobre dernier par le Sénat prévoit l'expérimentation pour une durée de 2 ans d'un numéro unique d'appel d'urgence, auquel les SDIS seront largement associés, avant une possible généralisation sur l'ensemble du territoire. Ce dispositif ne fait l'objet d'aucune ouverture de crédit au titre de l'année 2022, ce qui peut s'expliquer par l'adoption récente du texte.

Cette stabilité de l'engagement de l'État à l'égard des SDIS en inadéquation avec les ambitions qui caractérisent aujourd'hui la politique de sécurité civile, illustrées par les apports de la loi précitée. À cet égard, le rapporteur spécial souligne la nécessité d'élargir à la fois le montant et le périmètre de la DSIS², afin que les SDIS, et notamment ceux prenant part à l'expérimentation, puissent disposer de leviers de financement en adéquation avec les ambitions de la sécurité civile.

B. UN RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE AÉRIENNE QUI DEVRAIT BÉNÉFICIER D'UN SOUTIEN EUROPÉEN

La flotte aérienne de la sécurité civile est composée de 33 hélicoptères EC145, 12 Canadair CL415, 5 avions Dash, 3 avions Beechcraft. Cette flotte est complétée depuis 2020 par la location de deux hélicoptères EC225 bombardiers d'eau depuis l'arrêt des avions Trackers.

La multiplication des risques de feux de forêt provoquée par le réchauffement climatique, ainsi que la **dynamique de vieillissement des appareils** entraînant une moindre disponibilité de ces derniers, plaident pour un **renouvellement immédiat de la flotte aérienne de la sécurité civile**.

Composition de la flotte aérienne de la sécurité civile

Type de véhicule	Quantité	Vieillessement moyen
Hélicoptères « Dragons » EC145	33	16 ans
Avions CL 415	12	24 ans et 6 mois
Avions Dash 8	5	21 ans pour les MR et 2 ans pour les MRBet encore en cours de livraison
Avions Beechcraft King 200	3	37 ans et 9 mois

Source : DGSCGC

Ce renouvellement a déjà été initié par la DGSCGC, comme l'illustre la commande de 6 avions Dash, dont la livraison est étalée entre 2019 et 2023. **L'année 2022 devrait ainsi être marquée par la livraison d'un nouvel avion multi-rôle.**

Échéancier actualisé d'acquisition d'avions Dash Q 400 multi-rôles

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Commande		6						6
Livraison			1	1	2	1	1	6
AE	-	322,06	1,62	2,33	6,72	15,81	14,74	363,28
CP	-	34,35	64,17	66,09	79,29	66,2	53,18	363,28

Source : réponses au questionnaire budgétaire

La DGSCGC a en outre acté en 2020 la commande de 2 hélicoptères H 145-D3 livrables fin 2021, assortie d'une option d'achat de 2 autres appareils. Le président de la République a annoncé, dans le cadre de son intervention au congrès des sapeurs-pompiers le 16 octobre dernier, la levée de cette option. **Le PLF pour 2022 ne prévoit toutefois à ce stade aucun crédit pour cette nouvelle commande d'hélicoptères.**

Le ministère de l'intérieur est en voie d'exploiter **les possibilités de cofinancement de l'Union européenne**, dans le cadre du dispositif RescEU, afin de se porter acquéreur de **deux avions amphibies de type Canadair**. La concrétisation de cette commande est toutefois suspendue au lancement de la production par le fabricant *Viking*, qui attend de nouvelles commandes pour mettre en place les chaînes de fabrication. **La présidence française de l'UE du premier semestre 2022 devra être l'occasion de mener un travail de conviction auprès de nos partenaires européens sur l'opportunité de cette commande mutualisée.**

Enfin, **l'acquisition d'un hélicoptère lourd de type H225 est toujours envisagée** par la France, en lien avec l'Allemagne, toujours dans le cadre du dispositif de RescEU.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 89,9 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

ANALYSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 161 « SÉCURITÉ CIVILE »

1. Une augmentation des crédits résultant principalement d'une mesure de périmètre et du renouvellement du marché de maintenance des aéronefs

La dotation inscrite en PLF pour 2022 s'élève à **678,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 568,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, contre respectivement 413,4 et 518,7 millions d'euros ouverts en LFI 2021.

Évolution des crédits de paiement du programme par action

(en millions d'euros)

Nom de l'action	AE 2021 (LFI)	CP 2021 (LFI)	AE 2022 (PLF)	CP 2022 (PLF)	Variation AE 2022/2021	Variation CP 2022/2021
11 - Prévention et gestion de crises	34,599	35,625	35,484	37,727	2,6 %	5,9 %
12 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	237,468	341,366	490,934	378,425	106,7 %	10,9 %
13 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile	130,552	130,959	140,851	141,255	7,9 %	7,9 %
14 - Fonctionnement, soutien et logistique	10,821	10,821	11,223	11,223	3,7 %	3,7 %
Total	413,440	518,771	678,492	568,63	64,1 %	9,6 %

Source : documents budgétaires

Les mesures de transfert pour le PLF 2022 indiquées dans le projet annuel de performance (PAP) sont marginales. Aucun transfert n'est ainsi prévu en titre 2, tandis que les dépenses hors titre 2 seront affectées par un transfert global de +396 540 euros en AE et en CP, se traduisant notamment par la réintégration au sein des moyens nationaux de sécurité civile des 450 000 euros de dépenses de matériel et de radio, transférées dans le PLF 2020 au programme 216.

Il est toutefois surprenant que la réintégration au programme 161 des dépenses de maintenance des aéronefs et des sirènes d'alerte en provenance de la mission « Plan de relance », pour un montant total de 39,5 millions d'euros, dont l'impact sur le périmètre du programme est

significatif, n'ait pas été identifiée dans le PAP comme une mesure de transfert.

a) Une augmentation des crédits de paiement qui s'explique en grande partie par une mesure de périmètre

L'augmentation du montant des CP de 50 millions (+ 9,6 %) entre la LFI 2021 et la programmation budgétaire pour 2022 **est principalement portée par la hausse des dépenses de fonctionnement.**

Celles-ci s'élèvent en effet à 154,5 millions contre 105,2 millions en 2021. Cette augmentation des dépenses du titre 3 de 46,7 % est principalement portée par **la réintégration au sein du programme 161 de 39,5 millions d'euros de crédits affectés en 2021** à la mission « Plan de relance ». Ces crédits regroupent 37,3 millions de CP de maintien en condition opérationnelle (MCO) de la flotte d'avions, ainsi que 2,2 millions d'euros correspondant au MCO des sirènes du système d'alerte et d'information des populations (SAIP). **Cette hausse des CP doit donc être nuancée dans la mesure où elle résulte majoritairement d'une mesure de périmètre** et non d'une réelle augmentation des dépenses.

La hausse des dépenses de fonctionnement est également portée par **le paiement d'une avance dans le cadre du renouvellement du marché de MCO d'avions** avec le constructeur *Sabena Technics*, pour un montant estimé à **5,186 millions d'euros de CP**. Ces **dépenses de maintenance connaissent par ailleurs une tendance naturelle à la hausse**, en raison du vieillissement de la flotte aérienne, mais aussi, de l'intégration récente au sein de la flotte de nouveaux avions Dash 8.

La programmation pour 2022 est également marquée par une augmentation substantielle des dépenses d'intervention. Elle s'explique par la hausse de **9,4 millions** des crédits accordés à la **Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)**, qui atteint un total de **96,2 millions d'euros**.

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 :

- « - Rémunération des militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, y compris l'alimentation des militaires pendant la durée légale du service ;
- Frais d'habillement, de déplacement, de transport et de mission (...);
- Dépenses du service d'instruction et de santé ;
- Entretien, réparation, acquisition et installation du matériel de lutte contre l'incendie, du matériel de transport et du matériel de transmission. »

La hausse des crédits accordés à la BSPP au titre de l'année 2022 est donc due à un « rebasage » de cette subvention. Selon la DGSCGC, les modalités spécifiques d'interventions auxquelles la BSPP est confrontée ont en effet nécessité un plan de modernisation susceptible de générer une augmentation pérenne des coûts de fonctionnement de la brigade.

Évolution des crédits de paiement entre 2016 et 2022

(en millions d'euros)



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

La baisse des dépenses d'investissement, qui sont passées de 105 millions d'euros de CP en LFI 2021 à 95,6 millions d'euros de CP en 2022, s'explique essentiellement par l'avancée de l'exécution de la commande de 6 nouveaux avions Dash 8 Q 400 MR, amorcée en 2018. Cette commande avait nécessité l'utilisation de 80,5 millions d'euros de CP en 2021 pour le paiement du solde des troisième et quatrième Dash, ainsi que l'acompte du cinquième, qui sera livré en 2022. La poursuite de cette commande d'avions nécessite l'engagement de 66,2 millions d'euros de CP dans la programmation budgétaire pour 2022.

Échéancier actualisé d'acquisition d'avions Dash Q 400 multi-rôles

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Commande		6						6
Livraison			1	1	2 ¹	1	1	6
AE	-	322,06	1,62	2,33	6,72	15,81	14,74	363,28
CP	-	34,35	64,17	66,09	79,29	66,2	53,18	363,28

Source : réponses au questionnaire budgétaire

b) La hausse des autorisations d'engagement est portée par la reconduction des marchés de MCO

La hausse de plus de 297 % des AE s'explique en grande partie par la hausse des dépenses de fonctionnement de l'action 12 « Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux ».

Cette hausse s'explique par la reconduction pour 5 ans du principal marché de maintien en MCO des hélicoptères, pour un montant de 184,3 millions d'euros d'AE. Ce montant comprend notamment la prise en compte future, par voie d'avenant, de la livraison des 7^{ème} et 8^{ème} Dash 8 multi-rôles.

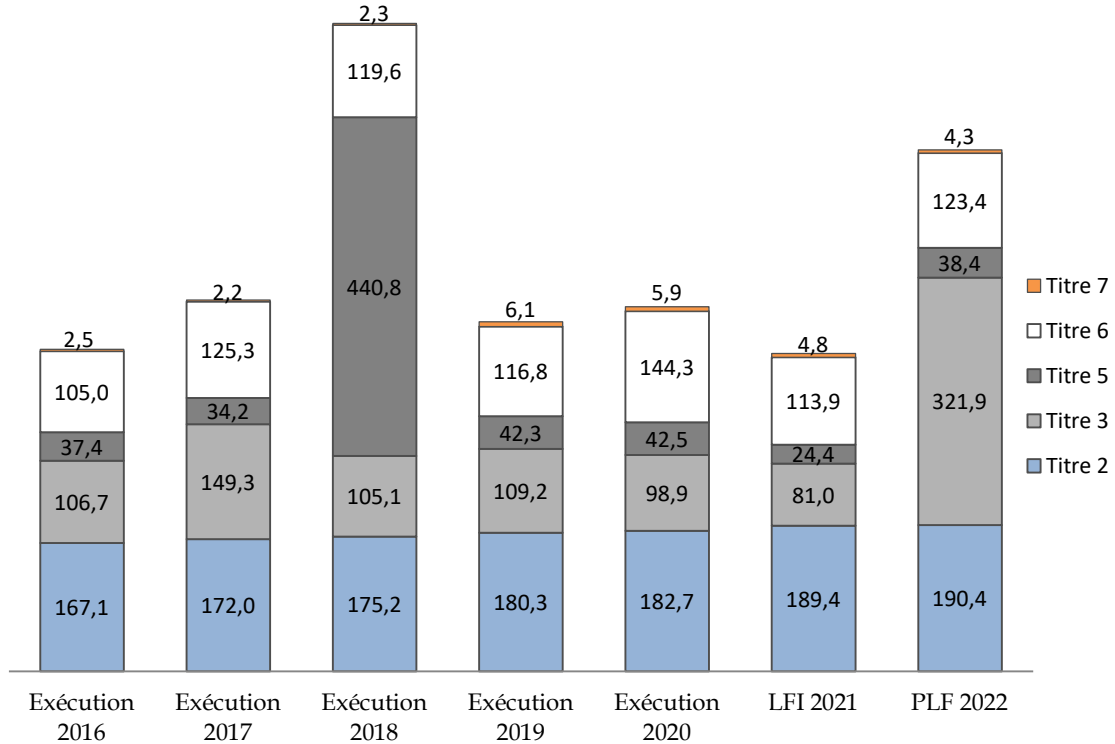
Par ailleurs, **les AE associées aux dépenses de MCO des avions ont été réintégrées** depuis la mission « Plan de relance » vers le programme 161, pour un montant de **37,3 millions d'euros.**

L'augmentation des AE est également portée, dans une moindre mesure, par l'augmentation des dépenses d'investissement résultant de **l'affermissement de la deuxième tranche conditionnelle du marché de modernisation de l'avionique des hélicoptères EC145, pour un montant estimé à 8,4 millions d'euros.**

¹ Un avion a été livré en mars 2021, tandis qu'un deuxième est attendu pour novembre.

Évolution des autorisations d'engagement entre 2016 et 2022

(en millions d'euros)



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

2. Une relative stabilité des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel pour l'année 2022 devraient légèrement augmenter, pour être portées à hauteur de **190,4 millions d'euros, contre 189,4 millions d'euros en 2021 (+ 0,52 %)**.

Évolution des dépenses de personnel entre 2021 et 2022

(en euros)

(en euros) Crédits de titre 2	2021 - LFI	2022 - PLF
dont CAS Pensions	53 769 517	53 729 654
Total hors CAS pensions	135 637 656	136 663 251
Total titre 2	189 407 173	190 392 905

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

Hors contribution au CAS « Pensions », la hausse des dépenses de titre 2 s'élève à 1 million de CP, et **s'explique d'une part par une évolution des principales données de construction de la budgétisation** (coûts moyens, taux de GVT et mesures catégorielles) **et d'autre part par les mesures nouvelles de l'année 2021**. En effet, **certaines mesures non-identifiées lors de la LFI 2021 sont venues impacter à la hausse la budgétisation** :

- plusieurs indemnisations des heures supplémentaires des personnels police en 2020 et 2021 ;

- la mise en œuvre de la nouvelle politique de rémunération des personnels militaires dès 2021 ;

- la révision de la grille indiciaire des personnels navigants contractuels du groupement hélicoptères et du groupement avions de la sécurité civile en 2022 ;

- le financement de la protection sociale complémentaire en 2022.

Il convient par ailleurs de noter que le schéma d'emplois est resté stable en 2022.

3. Un manque de lisibilité de l'effort financier consacré à la sécurité civile, résultant de la dispersion des crédits au sein de multiples programmes

a) Pour la deuxième année consécutive, le programme 161 ne contribue que minoritairement aux dépenses bénéficiant à la sécurité civile

En raison de son caractère interministériel, **la politique de sécurité civile fait l'objet d'un document de politique transversale**, annexé chaque année au projet de loi de finances, et retrace l'ensemble des crédits nationaux qui y sont dévolus. S'il permet d'en avoir une visibilité globale, il consiste surtout en une agrégation des crédits de chaque action liée à la sécurité civile, qui ne rend donc pas compte d'une mise en œuvre « réelle » d'une politique publique coordonnée au niveau interministériel.

Ainsi, dix autres programmes contribuent à la politique publique de sécurité civile, pour un montant total de près d'1,3 milliard d'euros en 2022. Pour la deuxième année consécutive, les crédits du programme 161 représentent moins de la moitié des dépenses consacrées à la politique de sécurité civile, bien que leur part augmente légèrement par rapport à 2021, à hauteur de 43,8 %.

Évolution des crédits affectés à la sécurité civile

(en millions d'euros)

Crédits de paiement	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	LFI+LFR 2020	LFI 2021	PLF 2022
Programme 161	433,2	448,6	507,7	515,1	537,1	519,5	546,9	520,4	568,6
Montant consolidé - tous programmes confondus	883,9	894,4	946,5	979,5	1 024,3	975,1	1 013,2	1 196,9	1 297
Part du programme 161	49 %	50,2 %	53,6 %	52,6 %	52,4 %	53,3 %	54 %	43,5 %	43,8 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents de politique transversale relatifs à la sécurité civile)

b) Un manque de lisibilité des crédits affectés à la sécurité civile, malgré une réintégration bienvenue de certaines dépenses en provenance de la mission « Plan de relance » vers leur programme d'origine

Il convient toutefois de saluer le fait que, conformément à la recommandation formulée par le rapporteur spécial dans le cadre des discussions sur le PLF 2021, **le document de politique transversale fait cette année mention des crédits inscrits dans la mission « Plan de relance ».**

Cette mission, qui consacrait en LFI 2021 près de 37,5 millions d'euros à la politique de sécurité civile, n'y contribuera plus qu'à hauteur de **9,5 millions d'euros en 2022 selon le document de politique transversale.** Cela s'explique en grande partie par la réintégration de plusieurs dépenses au sein de leur programme d'origine, telles que les MCO d'avions et des sirènes du SAIP, réintégré au programme 161. L'imputation de ces crédits au plan de relance en 2021 avait suscité le scepticisme du rapporteur spécial, dans la mesure où les MCO, considérées comme des dépenses de fonctionnement et non d'investissement, ne s'inscrivent pas dans une démarche de relance de l'économie.

Les réponses au questionnaire budgétaire, ainsi que le projet annuel de performance (PAP) de la mission « Plan de relance », permettent d'identifier ces crédits. Environ **3,96 millions sont imputés au programme 362 « Écologie »**, pour financer la rénovation énergétique de certains bâtiments de la DGSCS et verdir son parc automobile. **Selon le document de politique transversale, le programme 363 « compétitivité » contribue également à hauteur de 5,9 millions d'euros de CP à la politique de sécurité civile** pour financer la mise en œuvre du dispositif FR-Alert (anciennement 112 inversé) et le paiement des restes à payer pour des hélicoptères de type H145-D3 commandés en 2020.

La dispersion des informations entre le PAP du programme 161, le document de politique transversale de la sécurité civile et le PAP de la mission « plan de relance » peut nuire à la lisibilité des crédits alloués à la sécurité civile, voire aboutir à certaines incohérences. À titre d'exemple, si le document de politique transversale indique que le programme 363 contribue à hauteur de 5,9 millions d'euros à la politique de sécurité civile, le PAP de la mission « Plan de relance » indique que ce même programme finance à hauteur de 8 millions d'euros le projet FR-Alert, nouveau système d'alerte mobile de la sécurité civile.

LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

A. UN SOUTIEN MODESTE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

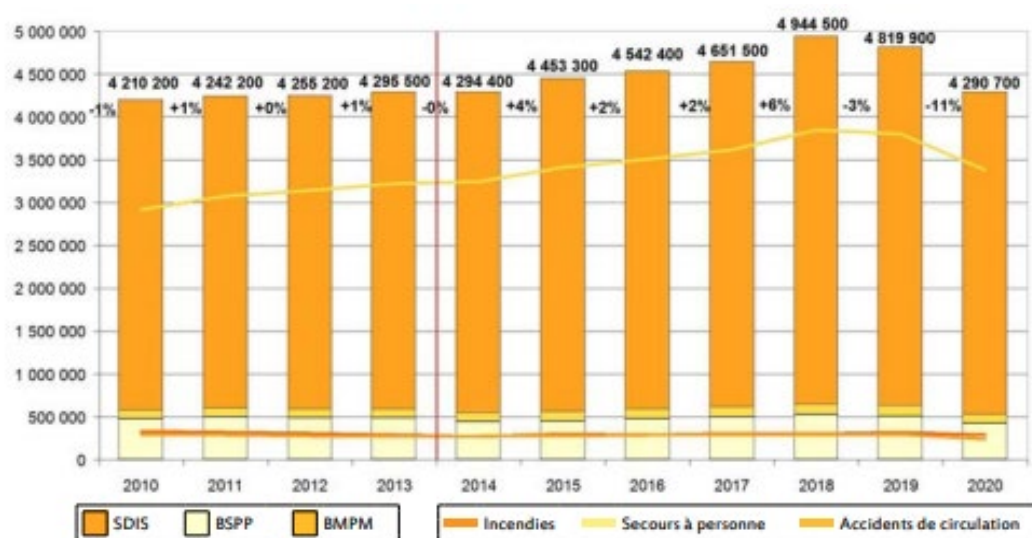
1. Un soutien l'État à l'égard des SDIS qui demeure marginal, mais des évolutions législatives qui permettront une meilleure couverture de leurs charges

Le financement de la sécurité civile repose essentiellement sur les dépenses locales. En effet, le budget consolidé des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), financés par les collectivités territoriales, s'est élevé à 5,16 milliards d'euros pour l'année 2020, soit près de dix fois les crédits du programme 161 « Sécurité civile ». Les contributions des départements versées au SDIS demeurent prépondérantes (58 %) dans ce budget.

Le soutien financier de l'État pour les SDIS reste marginal en 2022, après la réduction importante la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours (DSIS²), depuis 2017. Ainsi en 2022, les 7 millions d'euros de la DSIS² iront exclusivement au bénéfice du système « NexSIS 18-112 ». Ce projet, lancé en avril 2017, consiste à déployer un système d'information et de commandement unifié par l'ensemble des SDIS (voir *infra*).

Si 2020 a été marquée par une relative stabilité des dépenses des SDIS (+ 30 millions d'euros, soit + 0,6 %), après l'augmentation significative en 2019 (+ 3,2 % par rapport à 2018), cette période, marquée par la crise sanitaire, ne peut constituer une année de référence. Ce ralentissement de l'augmentation des dépenses doit en effet être analysé à la lumière de l'évolution de la pression opérationnelle pesant sur les SDIS. Ainsi, l'année 2020 est marquée par une baisse de mobilisation, le nombre d'interventions des SDIS ayant été réduit de 11 % par rapport à 2019.

Évolution du nombre d'interventions des SDIS de 2010 à 2020



Source : recueil des statistiques des SDIS, édition 2021

Toutefois, malgré cette diminution des interventions par rapport à 2019, la mobilisation des SDIS demeure élevée, notamment en matière de **secours d'urgence aux personnes (SUAP) qui représente aujourd'hui 84,2 % des 4,3 millions d'interventions effectuées en 2020.**

Les revendications exprimées ces dernières années par les sapeurs-pompiers en contrepartie de cet engagement opérationnel ont été **en partie satisfaites** par les évolutions législatives et réglementaires récentes. C'est notamment le cas de la **revalorisation de l'indemnité de feu décrétée par le ministre de l'intérieur à l'été 2020¹**. Les SDIS avaient obtenu, dans le cadre des discussions sur le PLFSS 2021, une compensation de cette augmentation de charges à travers la suppression de la sur-cotisation employeur versée à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRAL). La suppression de la part salariale de cette sur-cotisation a également été introduite dans le cadre du PLFSS 2022.

En outre, le président de la République, dans le cadre de son intervention au congrès des sapeurs-pompiers à Marseille le 16 octobre dernier, a annoncé **une revalorisation de la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance (NPFR) à destination des sapeurs-pompiers volontaires**, dont le montant fera l'objet prochainement de discussion entre les deux co-financeurs à parité que sont l'État et les départements.

¹ Décret n° 2020-903 du 24 juillet 2020 portant revalorisation de l'indemnité de feu allouée aux sapeurs-pompiers professionnels.

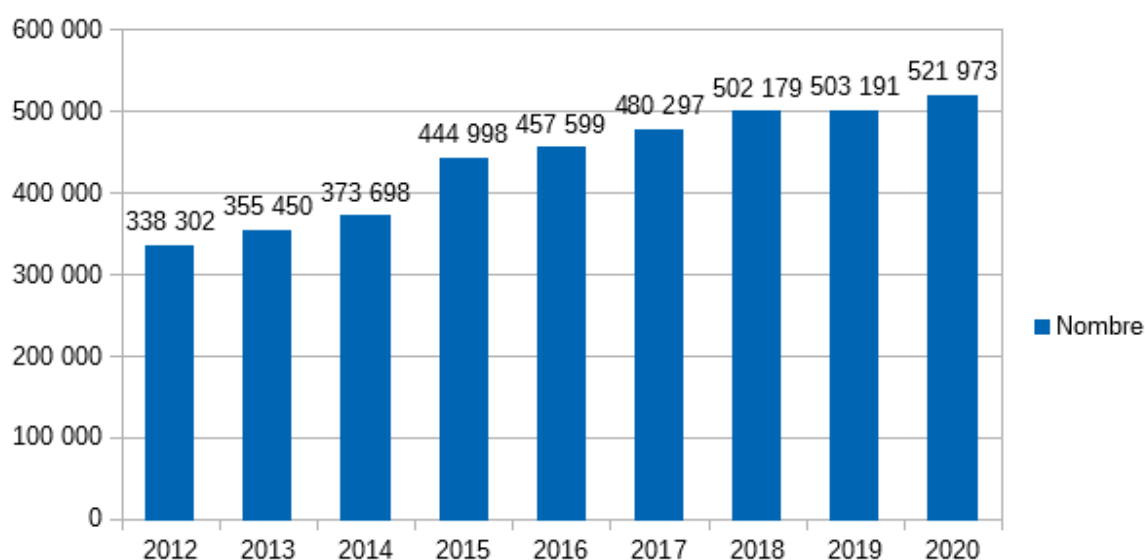
La question du **remboursement des frais d'interventions réalisées par les sapeurs-pompiers en cas de carence ambulancière** a également été traitée récemment par le législateur dans le cadre de l'adoption de la proposition de loi dite « **Matras** »¹, dans la perspective d'un meilleur remboursement des charges des SDIS.

Les carences ambulancières recouvrent les cas où, à la demande des SAMU, les SDIS réalisent des transports sanitaires pour pallier l'absence d'autres moyens, dont ceux des ambulanciers privés. Ces carences sont dénoncées par les acteurs de la sécurité civile car, d'une part, la qualification d'une mission en carence relève principalement de l'appréciation du médecin régulateur du SAMU et, d'autre part, le montant de l'indemnisation des SDIS, revalorisé chaque année, s'élève à 124 euros par carence alors que le coût moyen qu'ils supportent est estimé entre 450 et 500 euros, tandis que ces créances sont parfois difficilement recouvrées.

En effet, la Cour des comptes rappelait dans un rapport de 2019 que « *selon plusieurs SDIS, le forfait de remboursement ne couvrirait pas les charges réellement supportées* »². Ainsi **79 SIS ont déclaré fin mai 2020 avoir perçu 26 250 972 euros sur les 35 182 806 euros facturés** aux centres hospitaliers au titre des carences faites en 2019.

Il a par ailleurs été constaté une augmentation continue de **indisponibilités des transporteurs sanitaires privés** ces dernières années.

Nombre d'interventions pour carence du transport sanitaire entre 2012 et 2020



Source : réponses au questionnaire budgétaire, d'après Infosdis

¹ [Proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.](#)

² [Cour des comptes, rapport public thématique, « Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours \(Sdis\) et de la sécurité civile », mars 2019.](#)

Le développement de ces carences ajouté à leur mauvais remboursement conduit à **un transfert de charges, de fait, entre l'État qui finance les SAMU et les collectivités, au premier rang desquelles les départements, qui financent les SDIS.**

C'est pourquoi la loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, adoptée le 26 octobre dernier au Sénat, prévoit notamment **une définition précise de la notion de la carence ambulancière, qui permette d'obtenir *in fine* un meilleur remboursement de ces déplacements au bénéfice des SDIS.**

La loi précitée prévoit également la **possibilité d'une requalification de ces carences *a posteriori*, à la demande des SDIS.** Il acte également la création d'une commission de conciliation paritaire pour gérer les désaccords entre SAMU et SDIS sur ces requalifications.

Le président de la République a par ailleurs annoncé, dans le cadre de son intervention au congrès des sapeurs-pompiers, **une revalorisation du montant de l'indemnisation des carences, qui devrait ainsi prochainement être portée à hauteur de 200 euros par voie réglementaire.**

2. Un soutien essentiellement orienté vers le programme NexSIS, dont le déploiement nécessitera toutefois de nouveaux moyens

Le programme NexSIS est un projet de mutualisation des systèmes d'information des SIS. Sa conception, son déploiement et sa maintenance sont assurées 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 et par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur. L'ANSC est financée **par la dotation de soutien aux investissements structurants des SIS (DSIS²)** du programme 161.

a) Une année 2021 perturbée, qui ne remet toutefois pas en cause la poursuite du projet à court terme

Le déploiement de NexSIS a été perturbé en 2021 par la persistance de la crise sanitaire, qui a impliqué de nombreuses contraintes (ralentissement des développements par des personnels travaillant en télétravail, des retards de livraison des équipements techniques dus à des contraintes d'approvisionnement...) qui ont conduit l'ANSC à réévaluer, en concertation avec les SIS pilotes, le calendrier.

L'ANSC est toutefois en ordre de marche pour assurer dès la fin 2021 la mise à disposition d'une version de NexSIS 18-112 au SDIS préfigurateur, ainsi qu'aux 6 SDIS pilotes. Selon les réponses aux questionnaires budgétaires, l'ANSC devrait également être en capacité, à fin 2022 :

- de finaliser la mise à disposition de NexSIS dans 10 à 12 SIS ;

- de réaliser la migration vers NexSIS au sein de 6 SIS par une version répondant aux exigences fonctionnelles et techniques et leur permettant de disposer d'un outil capable de traiter de manière opérationnelle les demandes d'assistance.

L'introduction d'un indicateur de performance spécifique, conformément à la recommandation du rapporteur spécial

Le projet annuel de performance annexé au PLF pour 2022 prévoit pour la première fois un indicateur spécialement dédié au suivi du développement du projet NexSIS. Cet indicateur rend compte du taux de déploiement de NexSIS à travers le territoire. Il s'appuie sur une prévision de **6,06 % en 2022** et **une cible de 17,17 %** pour 2023. Le rapporteur spécial se félicite de l'introduction d'un indicateur spécifique, tel qu'il l'avait recommandé dans son rapport d'information de juin dernier sur NexSIS 18-112¹.

Néanmoins, cet indicateur ne semble aujourd'hui pas le plus approprié pour rendre compte de l'efficacité de l'action de l'ANSC, dans la mesure où le projet, dont la phase de déploiement généralisée n'a pas encore été engagée, ne saurait être jugé uniquement à l'aune du taux de déploiement de NexSIS. D'autres indicateurs prévus dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'agence 2019-2022, tel que le pourcentage de SDIS ayant formalisé un engagement avec l'agence, auraient pu s'avérer plus pertinents. Toutefois, si ce taux de déploiement ne sera pas significatif en 2022, il le sera à mesure de l'avancée du projet dans les années à venir.

Sources : projet annuel de performance et COP 2019-2022 de l'ANSC

b) Une stabilité des ressources allouées à l'ANSC, qui apparaît incompatible avec la montée en puissance du projet

Le PLF pour 2022 prévoit, comme en 2021, **une subvention de 7 millions d'euros** pour l'ANSC destinée exclusivement au financement du programme NexSIS 18-112.

Par ailleurs, les SIS disposent de l'opportunité de participer au financement des travaux de mise en œuvre de la solution NexSIS 18-112, en avance de phase via le versement de subventions d'investissement. Depuis le lancement du projet, plusieurs SIS ont choisi de contribuer au financement de NexSIS 18-112 par ce mécanisme.

¹Rapport 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.

Il ressort des auditions du rapporteur que certains coûts définis en amont du projet ait fait l'objet d'une sous-évaluation, certaines fonctionnalités initialement non prévues ayant finalement été jugées nécessaires au développement de l'outil NexSIS. **Le coût global du projet a ainsi été réévalué à 239,6 millions d'euros, contre 237 millions d'euros précédemment**, en raison notamment d'une hausse de l'enveloppe prévue sur le marché de télécommunications. Ces surcoûts ne se sont en tout cas pas traduits par une augmentation du soutien budgétaire accordé par l'État au projet, la DSIS² restant stable en 2022.

En outre, le plafond d'emplois de l'ANSC a été **maintenu à 12 ETPT dans le PLF 2022**, malgré les demandes de **moyens humains supplémentaires formulées par l'agence**.

Cette stabilisation des moyens de l'ANSC est une source de préoccupation, dans la mesure où le déploiement effectif du programme à partir de 2022 nécessitera une mobilisation de l'agence pour fournir une assistance aux SDIS. L'ANSC sera en effet mobilisée pour assurer la fonction support du dispositif, qu'elle n'avait pas à prendre en charge dans la phase de conception de l'outil. Les moyens dont dispose l'ANSC ne lui permettent pas, à l'heure actuelle, d'assurer ces missions.

Il est envisagé, pour répondre à ces nouveaux besoins, de solliciter la mise à disposition d'ETPT par les SDIS prenant part au projet, afin d'éviter **le recours à des externalisations potentiellement coûteuses**.

En tout état de cause, le rapporteur spécial sera vigilant à ce que les moyens de l'ANSC soient renforcés dans les programmations budgétaires à venir afin de répondre aux exigences qu'implique le déploiement du projet, conformément aux recommandations qu'il avait déjà formulées dans son rapport de juin 2021 sur le sujet¹.

3. L'expérimentation d'un numéro unique d'appel d'urgence : une association des SDIS au dispositif qui devra s'accompagner d'un soutien budgétaire accru

Depuis plusieurs années, les acteurs de la sécurité civile préconisaient de façon unanime un développement de plateformes communes d'appels d'urgence, adossées à un numéro unique pour la réception de ces appels. **La loi dite « Matras », adoptée par le Sénat le 26 octobre 2021, prévoit l'expérimentation pour deux ans d'un numéro unique d'appel d'urgence pour 2 ans, et pourrait conduire à la généralisation d'une telle plateforme sur l'ensemble du territoire à l'issue de ce délai.** Le président de la République, dans le cadre d'un discours prononcé au Congrès des Sapeurs-Pompiers de France le 16 octobre dernier, a par ailleurs mis en évidence le soutien de l'État envers cette initiative.

¹ *Ibid.*

Plateformes communes et numéro unique : un objectif réaffirmé par le président de la République à l'occasion du dernier Congrès des sapeurs-pompiers

« Je crois que la loi (Matras) permet une avancée majeure en ce qu'elle permet d'avancer sur le chemin du pragmatisme, c'est-à-dire utiliser cette voie qui a fait l'unanimité, celle de l'expérimentation. Concrètement, seront mises en place dans une zone de défense - en quelque sorte une grande région qui correspond au commandement ainsi défini- dès l'année prochaine trois types de plateformes regroupant selon diverses modalités numéro d'urgence et permanence des soins. Temps de réponse, qualité d'accompagnement des usagers, prises en charge des victimes, prise d'un premier appel au titre du dé-bruitage et bascule vers une plateforme d'envoi des moyens : nous évaluerons méthodiquement au bout de deux ans quelle est la solution la plus efficace. Et donc, ce texte correspond totalement - et c'est le fruit de votre travail, donc je le complimente aisément parce que ça n'est pas le mien - mais il correspond à ce que je porte et ce en quoi je crois. »

Source : discours de clôture du 127ème Congrès national des Sapeurs-Pompiers de France, 16 octobre 2021, présidence de la République

L'article 31 de la loi précise que cette expérimentation doit permettre d'évaluer les bénéfices d'une colocalisation physique de l'ensemble des services d'incendie et de secours, de police et de gendarmeries nationales et d'aide médicale urgente sur un plateau commun. Elle permettra de tester, **au niveau départemental**, les configurations suivantes :

- **un modèle rassemblant les SIS, les services de police et de gendarmerie nationales, les SAMU ;**

- **un modèle rassemblant les mêmes services hors 17 « police secours » ;**

- **un modèle testant le regroupement du 15 et de la permanence des soins et leur interconnexion avec les autres services d'urgence.**

L'expérimentation sera mise en œuvre dans **une « zone de défense et de sécurité »**. Le dispositif de la loi « Matras » prévoit également une **gouvernance plurielle**, l'expérimentation étant placée sous l'autorité conjointe du préfet de zone et du directeur général de l'ARS. **Le dispositif réserve toutefois une place importante aux SDIS**, dont les présidents de conseil d'administration définissent les conditions matérielles de mise en œuvre, conjointement avec les présidents des conseils de surveillances des établissements de santé sièges d'un SAMU.

Il est également souhaitable que la participation des SDIS s'accompagne de moyens budgétaires leur permettant de réaliser les investissements nécessaires à la réussite de cette expérimentation. Il est à cet égard regrettable qu'aucun levier d'investissement autre que celui prévu pour NexSIS ne soit prévu dans les DSIS². Ce constat s'applique par ailleurs pour d'autres dispositifs prévus par la loi « Matras », dont la disposition prévoyant la généralisation du déploiement de caméras mobiles nécessiterait par exemple, selon la Fédération nationale des sapeurs-pompiers, un soutien budgétaire à l'acquisition d'équipements de lutte contre les agressions.

Il serait dès lors souhaitable d'une part, d'augmenter le montant de cette dotation, dont le montant a été progressivement ramené de 20 millions en 2017 à 7 millions dès 2018, et d'autre part, d'en élargir le périmètre, la DSIS² étant aujourd'hui uniquement dédiée au financement de NexSIS. Ce renforcement de la DSIS² permettrait de favoriser la mise en adéquation des leviers d'investissements dont disposent les SDIS, avec les ambitions légitimes qui caractérisent aujourd'hui la politique de sécurité civile. L'annonce par le président de la République dans le cadre du congrès des sapeurs-pompiers de l'intégration d'un pilier « sécurité civile » dans une future loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure (LOPSI), constitue à cet égard une perspective intéressante, qui fera l'objet d'une attention particulière du rapporteur spécial.

Il est outre souhaitable que l'expérimentation puisse s'appuyer sur les outils existants permettant de répondre au cahier des charges de l'expérimentation afin de minimiser les coûts de développement du dispositif. L'ANSC a ainsi fait part de son souhait de voir l'outil NexSIS pleinement associé à cette expérimentation.

B. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES MOYENS AÉRIENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

1. Le vieillissement de flotte aérienne est une source de préoccupation, dans un contexte d'intensification du risque de feux de forêt

La flotte aérienne de la sécurité civile est composée de 33 hélicoptères EC145, 12 Canadair CL415, 5 avions Dash, 3 avions Beechcraft. Cette flotte est complétée depuis 2020 par la location de 2 hélicoptères EC225 bombardiers d'eau depuis l'arrêt des avions Trackers (voir *infra*).

Composition de la flotte aérienne de la sécurité civile

Type de véhicule	Quantité	Vieillessement moyen
Avions CL 415	12	24 ans et 6 mois
Avions Tracker	0	64 ans, arrêt en 2020
Avions Dash 8	5	21 ans pour les MR et 2 ans pour les MRBet en cours de livraison
Avions Beechcraft King 200	3	37 ans et 9 mois
Hélicoptères EC145	33	16 ans

Source : DGSCGC

Le vieillissement de la flotte, et plus particulièrement des 12 avions amphibies Canadair CL-415, constitue un sérieux motif de préoccupation. Aucune limite de vie n'a été fixée par le constructeur pour ce modèle mais un retrait des plus anciens était envisagé à partir de 2025-2030. Le vieillissement de ces appareils complexifie les opérations de **maintenance, et a pour conséquences la diminution de leur disponibilité et des surcoûts de MCO.** La DGSCGC explique ainsi que le coût de la seule modernisation de la plus grande partie de l'avionique des Canadair est jugé prohibitif (environ 4 à 5 millions d'euros par avion, avec des indisponibilités longues), et ne changerait en rien le vieillissement de la structure même des appareils. Les problématiques d'obsolescence sont néanmoins traitées au cas par cas, mais les montants cumulés associés seront de très grande ampleur.

Le rapporteur spécial avait ainsi recommandé d'envisager le remplacement des Canadair CL-415 vieillissants, et à cet effet, d'« *accélérer les négociations européennes en cours pour le lancement d'un appel d'offres commun de nouveaux bombardiers d'eau amphibies.* »¹ (voir *infra*).

La problématique du vieillissement concerne également la flotte d'hélicoptère « Dragon » EC145 de la sécurité civile. Si ces appareils connaissent aujourd'hui un taux de disponibilité élevé (93 % en 2021), leur vieillissement pourrait, selon la DGSCGC, devenir un motif de préoccupation dans un contexte où la voilure tournante de la sécurité civile est amenée à être de plus en plus sollicitée. Il ressort en effet des auditions menées par le rapporteur spécial que, selon l'âge du véhicule concerné, la durée d'indisponibilité causée par une opération de maintenance peut être de 1 semaine à 2 mois.

Par ailleurs, **l'inflation du marché de la maintenance** pour ces véhicules doit également inciter la DGSCGC à renouveler sa flotte pour réduire les périodes d'indisponibilité des appareils et limiter les coûts de fonctionnements générés par les MCO.

¹ Rapport d'information n° 739 (2018-2019) de M. Jean Pierre VOGEL, fait au nom de la commission des finances, déposé le 25 septembre 2019.

Les marchés de MCO de la flotte aérienne de la sécurité civile

Le MCO des avions de la sécurité civile fait l'objet d'un marché avec la société *Sabena Technics*, conclu pour 7 ans avec une clause permettant de le prolonger pour une période complémentaire de 5 ans. La notification de la décision de reconduction du marché a été transmise en juillet 2021 et sera effective à compter du 1er octobre 2022, pour un **montant total estimé à 184,72 millions d'euros en AE**. Le montant de l'avance forfaitaire à verser au titulaire est estimé à **5,186 millions d'euros en CP** pour 2022.

Le contrat définit, par période de l'année, le nombre et le type d'avions devant être disponibles pour tenir l'alerte et pour assurer le maintien des compétences des équipages. Il comporte un régime dit standard et un régime renforcé, en fonction des conditions météorologiques. L'objet de la prestation est la « **mise à disposition d'heures de vol** » en lieu et place de l'achat de prestations de maintenance aéronautique. Parmi les objectifs recherchés figure la maîtrise des risques financiers liés au MCO des avions dans un contexte où le secteur connaît une augmentation régulière des prix en raison de l'augmentation des exigences de sécurité et de sûreté, de situations monopolistiques, de la forte sensibilité au dollar ou encore des investissements de plus en plus importants des avionneurs et des équipementiers.

Au total, le montant des crédits affectés pour l'année 2022 à la MCO des avions s'élève à 199,658 millions d'euros en AE et 56,674 millions d'euros en CP.

Concernant le MCO de la flotte d'hélicoptères, l'année 2022 va être celle du renouvellement du marché de MCO de tous les moteurs d'hélicoptères de l'État français, toujours au profit de la société *Safran helicopter engines* (SHE) selon la procédure de gré à gré. Le marché sera notifié pour une durée de 10 années et portera le nom de marché « Saturne ».

Le montant total des MCO dédié en 2022 aux hélicoptères EC145 est de 50,71 millions d'euros en AE et 26 millions en CP.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Le vieillissement de la flotte aérienne de la sécurité civile est d'autant plus préoccupant que les risques de feux de forêt devraient s'intensifier à l'avenir, dans un contexte marqué par le réchauffement climatique.

La saison des feux de 2021 qui ont frappé le sud de la France et qui ont particulièrement mobilisé la flotte aérienne de la sécurité civile, en est l'illustration, bien que celle-ci ait été relativement bien maîtrisée. **Au 19 août 2021, l'estimation de la superficie totale brûlée était de 13 000 hectares.** Les risques ont été particulièrement élevés, dans la zone sud, avec un épisode de canicule et un fort vent mi-août. Toute la flotte a été engagée sur le feu majeur (7 000 hectares, soit le feu le plus important depuis 1990) de Cogolin dans le Var du 16 au 19 août mais également sur des feux importants dans l'Aude, l'Hérault et le Vaucluse.

À titre de comparaison, pour l'année 2020, considérée également comme une année relativement bien maîtrisée, l'estimation de la superficie totale brûlée sur l'ensemble du territoire national était de 17 000 hectares brûlés. La majeure partie de ces superficies concernait la zone Sud et plus particulièrement les départements méditerranéens (7 000 hectares).

La DGSCGC a souligné le fait que **cette moindre surface brûlée en 2021 est davantage due à la réactivité et l'efficacité de la flotte qu'à une saison des feux moins intense.**

Par ailleurs, des réserves peuvent être émises quant au mode de comptabilisation de la superficie des surfaces brûlées. En effet, **les feux de moins de 1 hectare de surface brûlée ne sont aujourd'hui pas pris en compte dans les estimations**, alors que près de 95 % des feux sont maîtrisés à moins de 5 hectares.

2. Un nécessaire renforcement de la flotte, qui peut être favorisé par la perspective d'une commande européenne d'aéronefs

a) L'acquisition d'avions Dash multi-rôles, mobilisables pour différents types de crises, a constitué un avancée indéniable

L'année 2022 devrait être marquée par la poursuite de l'exécution de la commande de Dash. **Ainsi un nouveau Dash devrait être livré et s'ajouter à ceux livrés depuis 2019** et aux 2 autres attendus pour 2021¹. Au terme de cette commande en 2023, la flotte d'avions de la Sécurité civile sera composée de 8 Dash, 12 Canadair CL 415 et 3 Beechcraft.

La commande de ces nouveaux avions a pour objectif de compenser l'arrêt des avions Trackers vieillissants, jusqu'alors employés dans la lutte contre les incendies de forêts, tout en élargissant les capacités opérationnelles de la flotte. Dans son rapport sur la lutte contre les feux de forêt, le rapporteur spécial avait en effet salué le choix stratégique d'un tel avion, dont le caractère multi-rôle lui permet d'être « *mobilisé pour d'autres opérations, comme le transport de secours (jusqu'à 64 passagers), pour les périodes où le risque de feu est moindre.* »

b) La flotte d'hélicoptères de la sécurité civile, aujourd'hui amputée de plusieurs appareils, est en cours de renouvellement

La flotte d'hélicoptères a été amputée de plusieurs appareils en raison d'incidents survenus ces dernières années. Le dernier accident, du 12 septembre 2021, **a ramené la flotte à un nombre de 33 appareils opérationnels.**

¹ L'année 2021 prévoyait la livraison de deux Dash. Un seul appareil a été livré à ce stade, le second étant attendu en novembre 2021.

Ainsi, au-delà de l'enjeu du vieillissement nécessitant un renouvellement des appareils, **la sécurité civile est aujourd'hui dans l'obligation de compléter sa flotte d'hélicoptères pour pouvoir mener à bien ses missions.** La DGSCGC fait en effet état dans ses réponses au questionnaire budgétaire d'un **besoin cible de 38 appareils**, non seulement pour répondre à la pression opérationnelle, mais également pour garantir la formation des pilotes qui nécessite l'immobilisation de véhicules au sol. **Il ressort des auditions du rapporteur spécial que ce besoin cible sera même plus élevé dans les années à venir, eu égard à la sollicitation croissante de la flotte.**

Ce constat a motivé le commande en 2020 de deux hélicoptères H145-D3, dans le cadre du plan de soutien à l'aéronautique, et dont la livraison est par ailleurs programmée à la fin de l'année 2021. Ces appareils, financés aujourd'hui exclusivement par le programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance », font l'objet d'une inscription de 1,6 million d'euros de CP en 2022.

Ce marché d'acquisition d'hélicoptères était par ailleurs assorti d'une option de livraison de deux autres appareils, dans un délai de 18 mois. Le président de la République, dans le cadre de son intervention au congrès des sapeurs-pompier, **a annoncé que cette option serait activée.**

En outre, **la location d'hélicoptères EC 225 depuis 2020 a permis de compenser la perte des Trackers et de nourrir les réflexions sur le renouvellement de la flotte.** Le ministère de l'intérieur pourrait être amené à acquérir en propre ce type d'aéronef, dans la lignée du plan de renouvellement de son parc d'hélicoptères.

L'emploi de ces aéronefs a été jugé très satisfaisant, tant par le ministère de l'intérieur que par les SDIS locaux. Dès lors, **le PLF pour 2022 prévoit 6,05 millions d'euros en AE et CP pour ouvrir la passation d'un nouveau marché de location de ces hélicoptères**, pour un montant quasiment égal à 2021.

A l'instar du Dash, ce type d'hélicoptères lourds est multi-rôles (bombardier d'eau et transport), et permet donc de participer à la lutte aérienne contre les feux de forêt. Une étude du ministère envisage ainsi l'acquisition de deux appareils valorisés à 36 millions d'euros, auxquels il faut ajouter 8,5 millions d'euros par appareil pour le soutien initial de deux ans. Ces aéronefs pourraient aussi accomplir d'autres missions comme les secours lors des événements météorologiques exceptionnels ou maritimes, le transport de blessés ou patients lors d'une crise majeure ou encore le transport des formations militaires de la sécurité civile (ForMiSC).

Certes, ces hélicoptères ne pourraient pas participer aux missions de guet aérien armé (GAAR), mais permettent des interventions très ciblées et localisées, susceptibles de contrer les phénomènes de « sautes de flammes » par exemple.

Si aucun crédit correspondant à ce projet n'est retracé dans le PLF pour 2022, qu'il s'agisse du programme 161 ou du plan de relance, un plan d'acquisition à partir d'un **cofinancement de l'Union européenne est néanmoins étudié par le ministère de l'intérieur** (voir infra).

c) Une commande européenne d'aéronefs qui pourrait remédier aux problèmes posés par le vieillissement de la flotte

Un projet d'appel d'offres européen est en effet à l'étude afin de mutualiser la commande d'une vingtaine de Canadair, dans le cadre du Mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU). Depuis sa réforme en 2019, ce mécanisme intègre un nouveau dispositif, RescEU, qui prévoit la possibilité d'un cofinancement européen d'une telle commande d'aéronefs.

La France sera préfiguratrice de cette nouvelle réserve et se portera acquéreur de deux avions bombardiers d'eau amphibies de type Canadair. Cette commande sera ainsi cofinancée par l'Union européenne, à hauteur de 90 % des coûts d'investissement et des coûts de fonctionnement, pour un montant total estimé aux alentours de 90 millions d'euros selon la DGSCGC. La livraison pourrait intervenir en 2025.

Si ces deux avions ont vocation à intégrer la réserve européenne, le fait que la France soit initiatrice de la commande lui permettra d'avoir la pleine propriété des aéronefs, qui pourront alors être engagés à des fins nationales. De plus, les spécificités techniques souhaitées pour ces avions sont exprimées par la DGSCGC, et devraient ainsi servir de modèle pour les autres pays européens.

Toutefois, le constructeur *Viking* attend de nouvelles commandes pour mettre en place les chaînes de fabrication. La nécessité d'une commande coordonnée au niveau européen apparaît d'autant plus évidente pour encourager le constructeur à engager la production. **La présidence française de l'UE du premier semestre 2022 devra être l'occasion de mener un travail de conviction auprès de nos partenaires européens sur l'opportunité de cette commande mutualisée.**

Enfin, l'acquisition d'un hélicoptère lourd de type H225 est aussi envisagée par la France, en lien avec l'Allemagne, toujours dans le cadre du dispositif de RescEU. Cet aéronef pourrait alors être basé dans le nord-est du territoire français.

C. DES PROJETS DE NUMÉRISATION DES OUTILS DE LA SÉCURITÉ CIVILE NON SUPPORTÉS PAR LE PROGRAMME 161 MAIS DONT L'IMPORTANCE EST AVÉRÉE

1. La concrétisation du système d'alerte des populations par téléphone à travers le projet FR-Alert

a) *Le SAIP : un projet qui envisageait initialement un vecteur d'alerte par téléphone, avant d'être abandonné en 2018*

Initié en 2009 par le ministère de l'intérieur, le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) fait suite à la préconisation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 : « *La France doit, tout d'abord, disposer d'un moyen d'information rapide de sa population. À ce titre, un réseau d'alerte performant et résistant sera mis en place, [...] pour utiliser au mieux la diversité des supports aujourd'hui possibles : sirènes, SMS, courriels, panneaux d'affichage public ...* »

Dans son rapport d'information consacré au SAIP¹, **le rapporteur spécial avait critiqué le choix contestable de faire des sirènes « le principal vecteur » du système d'alerte, au détriment du volet « mobile », qui aurait davantage contribué à le moderniser. Ce dernier n'avait ainsi bénéficié que d'1,6 million d'euros entre 2016 et 2018, afin de couvrir le déploiement de l'application SAIP. Cette dernière s'est avérée infructueuse et a été abandonnée.**

Le rapporteur spécial préconisait néanmoins de réorienter ce volet mobile vers le déploiement du *cell broadcast*, une technologie permettant la diffusion d'une alerte claire et immédiate par SMS. **Il déplorait à cet égard que les PLF précédents ne prévoient aucun crédit à cet effet, alors que ce moyen d'alerte se faisait de plus en plus nécessaire, comme l'illustrait l'exemple de l'incendie de l'usine Lubrizol à l'automne 2019.**

La commission d'enquête sénatoriale chargée d'évaluer la gestion des conséquences de cet incendie avait ainsi relayé cette préoccupation, recommandant notamment de « tester en grandeur réelle, d'ici 2021, le dispositif de cell broadcast et en tirer les enseignements en termes d'alerte des populations et de comportements à adopter. »²

Non seulement nécessaire, **un système d'alerte par téléphone sera même bientôt obligatoire en France d'ici juin 2022, date butoir pour la transposition de la directive n°2018/1972 du 11 décembre 2018 établissant un code européen des communications électroniques.**

¹ Rapport d'information n° 595 (2016-2017), *Le système d'alerte et d'information des populations : un dispositif indispensable fragilisé par un manque d'ambition*, de Jean Pierre Vogel, fait au nom de la commission des finances - 28 juin 2017.

² Rapport d'information n° 480 (2019-2020) de la commission d'enquête chargée d'évaluer la gestion des conséquences de l'incendie de l'usine Lubrizol.

L'article 110 de cette même directive prévoit justement que *« lorsque des systèmes d'alerte du public sont en place, les alertes publiques sont transmises à tous les utilisateurs finaux concernés par des fournisseurs de services mobiles de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation. Les utilisateurs finaux concernés devraient être considérés comme étant ceux qui sont situés dans les zones géographiques potentiellement touchées par des urgences ou des catastrophes majeures, imminentes ou en cours, pendant la période d'alerte, selon les prescriptions des autorités compétentes. »*

b) *Le retour nécessaire d'un dispositif d'alerte par téléphone à travers le dispositif FR-Alert, financé par le plan de relance*

Le 24 septembre 2020, **le ministre Gérald Darmanin a annoncé à Rouen la mise en place d'une solution d'alerte et d'information des populations par téléphone mobile**, un an après l'incendie de Lubrizol.

Le projet, désormais baptisé **FR-Alert** (anciennement 112 inversé), doit compléter les outils d'alerte existants par un *« dispositif d'alerte géolocalisée permettant aux populations se trouvant dans une zone à risque d'être, en cas de crise imminente ou en cours, alertées sur la nature de celle-ci et informées des dispositions à prendre »*.¹

Cet outil sera développé à partir du recours probable à l'une et/ou à l'autre des deux technologies permettant d'en respecter les termes: **le Cell broadcast et la diffusion de SMS géolocalisés (LB SMS)**. Selon les réponses apportées par le ministère de l'intérieur au questionnaire budgétaire, il semblerait que, *« au regard de la nature des risques auxquels la France est exposée, en métropole comme en outre-mer »*, la technologie de *Cell broadcast* soit la plus adaptée et devrait ainsi constituer le socle du système d'alerte à venir. Considérant cependant qu'il n'existe pas de solution unique répondant à l'ensemble des attendus face aux situations d'urgence et aux exigences diverses, **il prévoit que ce socle sera complété par l'utilisation du SMS localisé à court ou moyen terme selon les territoires.**

¹ *Projet annuel de performance de la mission « Plan de relance » pour 2022.*

FR-Alert : un outil reposant sur deux technologies complémentaires

Il a été décidé de mettre en place les deux solutions dans FR-Alert. :

- **la diffusion cellulaire** (ou *Cell Broadcast*) : elle présente l'avantage d'une diffusion massive et très rapide, non gênée par une éventuelle saturation des réseaux et par ailleurs elle permet d'effectuer une alerte le cas échéant « intrusive » (sonnerie particulière, « réveil » en cas de mode sommeil, présentation des messages distincte des SMS). En revanche, elle présente aussi des inconvénients : tous les téléphones ne sont pas nativement compatibles avec le *Cell Broadcast* et le coût d'investissement des opérateurs est élevé, ce qui a conduit à limiter sa mise en œuvre à la 4G puis à la 5G ;

- **les SMS géolocalisés** : consistent en un envoi de messages SMS « en masse », tous les téléphones sont nativement compatibles avec leur réception, idem pour la compatibilité avec les 4G, 3G, 2G. Par ailleurs, et contrairement au *cell Broadcast*, il est possible de connaître le volume de SMS d'alerte bien reçus par les abonnés. Enfin, l'infrastructure étant déjà partiellement présente pour les opérateurs, le coût est moins important que pour la diffusion cellulaire.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Les crédits correspondants à cette reprise du volet « mobile » du SAIP ne sont cependant plus retracés par le programme 161. Ils sont en effet intégrés depuis 2021 à la mission « Plan de relance », et s'élèvent à 8 millions d'euros en AE et CP pour 2022, contre 37 millions d'euros en 2021. Le coût total du programme FR-Alert a été évalué à 50 millions d'euros.

Échéancier de mise en œuvre du projet FR-Alert

(en millions d'euros et en CP)

2021	2022	2023	2024
37	8	3	2

Source : réponses au questionnaire budgétaire

2. Le réseau radio du futur, un nouveau système de communication des services de protection des populations à dimension interministérielle

Le programme Réseau Radio du Futur (RRF) vise à doter l'ensemble des services en charge de la protection de nos concitoyens d'un système de communication mobile haut débit (4G puis 5G), multimédia, interopérable, prioritaire, résilient et sécurisé. Il doit remplacer les réseaux radio bas débit actuels vieillissants n'offrant plus des fonctionnalités alignées

avec les outils numériques actuels. Il a vocation à se substituer au réseau ANTARES de la sécurité civile.

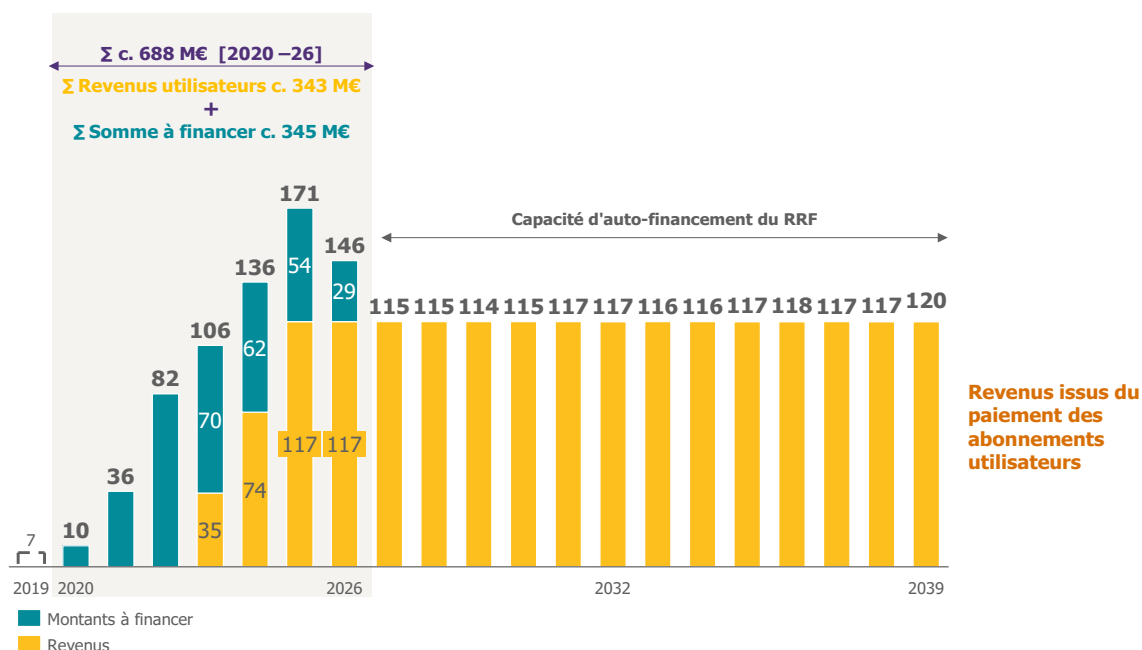
Ce programme, conduit par le ministère de l'intérieur, doit bénéficier à plusieurs périmètres ministériels (premier ministre, intérieur, armées, justice, santé, transition écologique, collectivités territoriales et cohésion des territoires, budget), **mais aussi à des acteurs non étatiques.**

Ce projet, initialement rattaché au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » géré le DNUM, est aujourd'hui majoritairement financé par le programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance ». Il ne fait par ailleurs l'objet d'aucun financement par le programme 161.

Le modèle économique du RRF vise l'équilibre budgétaire du programme avec un fonctionnement entièrement financé par le paiement d'abonnements par les utilisateurs, dès 2026. Le programme requiert néanmoins un effort d'investissement initial de 345 millions d'euros sur la période 2020-2026, auquel devront s'ajouter, à partir de 2023, 343 millions d'euros financés par les utilisateurs.

La Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) a fait part au rapporteur spécial de ses préoccupations quant à ces modalités de financement. **Le fait de ne solliciter les financeurs qu'en fonctionnement et non en investissement** pourrait en effet constituer une source de déstabilisation pour les départements « abonnés », eu égard aux contraintes pesant sur les budgets de fonctionnement des collectivités territoriales.

Modèle économique du programme RRF



Source : réponse au questionnaire budgétaire

Le budget 2022 du programme sera consacré à la création et au fonctionnement de l'Agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS) - l'établissement public administratif qui assurera l'exploitation du RRF) - ainsi qu'à la réalisation de la première version du RRF. Les investissements prévisionnels du programme RRF sur 2022 s'élèvent ainsi à 70,73 millions d'euros en AE et à 69,13 millions d'euros en CP, dont 58 millions d'euros sur le programme 363.

Le déploiement du dispositif sera progressif et devrait démarrer dès 2023 au sein des départements hôtes de la coupe du monde rugby organisée en France. Ainsi, la volonté de sécurisation du calendrier de disponibilité du service a justifié que la première version financée en 2022 soit expurgée de toutes les fonctionnalités n'ayant pas été identifiées comme essentielles.

La CNSIS a également attiré l'attention du rapporteur spécial sur la couverture des zones blanches par le réseau, qui serait adaptée pour les situations de crise, mais pas pour le quotidien.

Il convient toutefois de préciser que la prévision budgétaire du RRF devrait être consolidée et finalisée à l'issue du processus de négociation en cours depuis juin avec les différents soumissionnaires au marché, les prix devant être officialisés avec la signature du marché en novembre 2021. Le besoin de financement du RRF pour l'année 2022 ne sera connu qu'à ce moment.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC)

- M. Michel MONNERET, directeur ;
- M. Jean-Yves LAMBROUIN, directeur adjoint ;

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

- M. Olivier RICHEFOU, président ;
- Mme Miléna MUNOZ, conseillère au cabinet du président du conseil départemental de la Mayenne ;

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

- M. Alain THIRION, directeur général de la DGSCGC ;
- M. Frédéric PAPET, directeur des sapeurs-pompiers ;
- M. Stéphane THEBAULT, sous-directeur de la stratégie, des affaires internationales et des ressources.