



...le projet de loi de finances pour 2021

PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE » (MISSION « SÉCURITÉS »)

Réunie le mercredi 25 novembre 2020, sous la **présidence de François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a examiné, sur le **rapport pour avis de Françoise Dumont** (Les Républicains – Var), les crédits du programme 161 « **Sécurité civile** » de la mission « **Sécurités** », inscrits au **projet de loi de finances pour 2021**. À cette occasion, elle a entendu Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur¹.

Le programme 161 « *Sécurité civile* » est l'un des quatre programmes de la mission « *Sécurités* » qui « *concourt à la stratégie du ministère de l'intérieur visant à protéger et secourir les Français sur l'ensemble du territoire* »². Cette mission comprend également les programmes « *Police nationale* », « *Gendarmerie nationale* » et « *Sécurité et éducation routières* ».

L'État est « *garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national* ». À ce titre, il « *en définit la doctrine [...] coordonne ses moyens [...] évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations* »³. Le ministère de l'intérieur est son bras armé.

Piloté par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), le programme « *Sécurité civile* » finance les moyens nationaux de la sécurité civile, qu'il s'agisse des outils d'intervention opérationnels mis en œuvre au quotidien pour le secours à personne, les opérations de déminage ou déclenchées en cas de catastrophes majeures, qu'elles soient naturelles comme les feux de forêt, les inondations, les tempêtes ou les séismes, ou technologiques avec les risques NRBC-E (nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif).

1. LA STAGNATION DES MOYENS DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

A. DES CRÉDITS STABLES

Le projet de loi de finances pour 2021 transmis au Sénat prévoit une quasi-stagnation des crédits de paiement (CP) avec **une augmentation de 0,5 % au bénéfice du programme *Sécurité civile*** : ceux-ci s'élèvent à 520 millions d'euros, contre 518 millions d'euros en 2020.

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

² Article 1^{er} de la loi du 13 août 2014 relative à la modernisation de la sécurité civile.

³ Article L. 112-2 du code de la sécurité intérieure.

Les autorisations d'engagement (AE) subissent une baisse faciale de 15,5 %, passant de 491 millions d'euros à 415 millions d'euros. Cette baisse s'explique principalement par l'imputation de coûts de maintien en condition opérationnelle (MCO) des aéronefs de la sécurité civile dans la mission « plan de relance ». 37,5 millions d'euros prévus dans le cadre du plan de relance seront, *in fine*, spécialement dédiés à la sécurité civile. Comme l'indique la DGSCGC, « *par ailleurs, la sécurité civile disposera d'un droit de tirage sur les crédits mutualisés du plan de relance, notamment en matière de réfection immobilière et de rafraîchissement du parc automobile* »¹.

Pour rappel, les dépenses de MCO avaient largement participé à la hausse de 8 % des AE lors de l'exercice précédent puisqu'elles étaient passées de 46,65 millions d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2019 à 102,50 millions d'euros demandés pour 2020.

Cette année, la variation des CP n'a pas pour cause une **variation de périmètre** du programme 161, comme lors de l'exercice précédent, puisque celles-ci sont limitées. Elles correspondent à des mouvements créditeurs de 806 000 euros induit, d'une part, par le remboursement du coût relatif à un sapeur-pompier professionnel mis à disposition de la mission de gouvernance ministérielle des systèmes d'information et de communication (MGMSIC) pour 106 000 euros et, d'autre part, par l'organisation de la sécurité civile à Wallis-et-Futuna pour 700 000 euros.

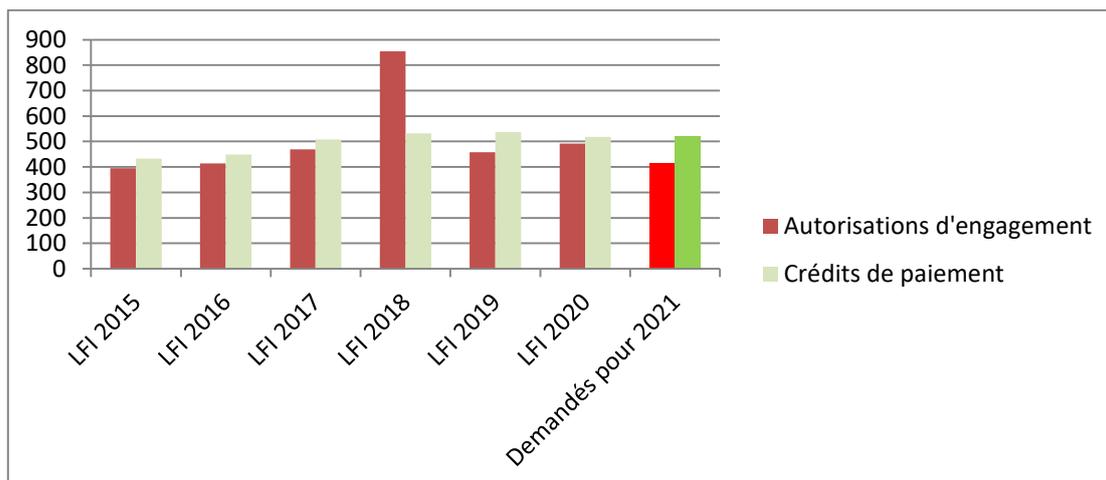
Évolution des crédits de la sécurité civile sur deux ans (en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI 2020	Demandées pour 2021	Évolution (en %)	Ouverts en LFI 2020	Demandés pour 2021	Évolution (en %)
11	Prévention et gestion des crises	29 211 542	34 999 586	+ 19,8 %	29 872 057	36 025 134	+20,6 %
12	Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	320 982 319	283 705 243	- 25,6 %	346 976 589	342 603 170	- 1,3 %
13	Soutien aux acteurs de la sécurité civile	131 527 405	130 551 552	-0,7 %	131 527 405	130 958 532	-0,4 %
14	Fonctionnement, soutien et logistique	9 675 904	10 821 284	+ 11,8 %	9 675 904	10 821 284	+ 11,8 %
TOTAL		491 397 170	415 077 665	- 15,5 %	518 051 955	520 408 120	+ 0,5 %

Cette année, les crédits n'ont pas été modifiés par une seconde délibération à l'Assemblée nationale.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

Évolution des crédits de la mission « Sécurité civile » sur six ans (en millions d'euros)



B. DES EFFECTIFS EN LÉGÈRE HAUSSE

Le plafond d'emplois augmente de 11 équivalents temps plein travaillé (ETP), passant de 2 479 en LFI 2020 à 2 490 pour le PLF 2021. Le schéma d'emploi 2021 conduit à une augmentation net de 10 ETPT avec 12 créations contre 2 suppressions, à laquelle il faut ajouter l'imputation d'un ETPT par effet de périmètre (*cf. supra*). La création des 12 emplois correspond, notamment, à un report en 2021 de créations d'emploi autorisées pour l'année précédente mais n'ayant pu être réalisées en raison de la crise sanitaire. Les dépenses de personnel (titre 2) augmentent légèrement au sein de ce PLF, passant à 189,4 millions d'euros demandés cette année en AE et en CP, contre 186,2 millions d'euros en LFI 2020.

Le plafond d'emplois du programme « Sécurité civile » pour 2021¹

2 490 ETPT, soit + 11 ETPT par rapport à 2020² :

- 128 personnels administratifs (- 3) ;
- 500 personnels techniques (+ 23³) ;
- 1 415 militaires (hors gendarmes) (-) ;
- 61 ouvriers d'État (- 9) ;
- 81 hauts fonctionnaires, ou personnels des corps de conception et de direction, et corps de commandement (police nationale) (-) ;
- 305 personnels de corps d'encadrement et d'application (-).

C. L'ÉVOLUTION DES MOYENS AÉRIENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

La remise à niveau de la flotte aérienne de la sécurité civile est un des principaux chantiers de la DGSCGC depuis trois ans.

¹ Source : projet annuel de performances Sécurités 2021.

² Les totaux et variations tiennent compte des effets de mesures de transferts et de périmètre, des effets de corrections techniques et de l'impact du schéma d'emploi pour 2021.

³ Une création est due à un effet de périmètre.

Un marché a été notifié le 10 janvier 2018 à la société CONAIR portant **sur l'acquisition de six appareils multi-rôles de type Dash 8 Q400M¹ afin de pallier le retrait progressif des sept Tracker²** qui étaient encore en service et arrivaient au terme des 25 000 heures de vol fixées par le constructeur. Le premier appareil a été livré en 2019 avant qu'un second ne le rejoigne en 2020, conformément au calendrier prévisionnel prévu par le marché. Il a complété la flotte de deux Dash 8 dont disposait déjà la DGSCGC.

Comme le craignait Catherine Troendlé dans son avis rendu au nom de la commission des lois sur le PLF 2020, un « *creux dans le cycle de remplacement des Trackers par les nouveaux Dash* » s'est effectivement produit puisque l'ensemble des avions Trackers ont été retirés du service au cours de l'année 2020 **suite à la perte d'un Tracker et au décès de son pilote pendant la saison des feux 2019 puis à la détection d'un problème technique sur les trains d'atterrissage rendant inopérant le reste de la flotte de ces appareils.**

L'échéancier actualisé de ces acquisitions est le suivant :

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Commande		6						6
Livraison			1	1	2	1	1	6
AE*	-	322,06	1,62	1,85	12,79	10,1	16,07	364,49
CP	-	34,35	64,17	65,61	80,55	65,3	54,51	364,49

**Répartition sommaire des appareils
du Bureau des moyens aériens de la DGSCGC
(octobre 2020)³**

	Appareils
Échelon central	-
Groupement « Avions »	22 avions bombardiers d'eau : 12 Canadair CL 415 amphibies 4 bombardiers lourds polyvalents Dash 8 3 avions de liaison de type Beechraft King 200
Groupement « Hélicoptères »	34 hélicoptères EC 145 biturbines 2 hélicoptères EC 225 bombardiers d'eau (location)

Afin de pallier le retrait anticipé des Tracker, la DGSCGC a loué auprès de la société Airtélis un hélicoptère bombardier d'eau EC225 déployé en Corse à partir du 15 juillet 2020 pour une durée de deux mois. Cet appareil est le second de ce type loué à cette société. La location du premier hélicoptère permet d'ajuster les moyens dont dispose la DGSCGC en fonction du niveau de risque.

¹ Les appareils de type « Dash 8 » sont des avions multi-rôles, bimoteurs à turbopropulseurs, rapides et d'une capacité d'emport de 10 tonnes d'eau contre 3 pour les Tracker.

² Les Tracker de la DGSCGC sont des avions bombardiers d'eau bimoteurs à turbopropulseurs dérivés d'appareils conçus dans les années 1950 et initialement destinés à la lutte anti-sous-marine par la marine américaine.

³ Données issues de réponses au questionnaire budgétaire.

Bilan des interventions des Dash 8 au cours de la crise sanitaire

Entre le 17 mars et le 16 avril 2020 (première période de l'état d'urgence sanitaire), le Dash M73 du groupement avions de la Sécurité Civile (GASC) a réalisé 8 missions en relation avec la crise sanitaire, correspondant à un total de 25 heures et 18 minutes de vol. En fonction des nécessités, les Dash 8 Q 400 ont été utilisés en configuration dite « combi » (passagers et fret) ou en configuration « passagers » uniquement.

Ces missions ont permis de répondre aux besoins exprimés par le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud pour assurer le transport de matériel sanitaire (masques, équipements de protection individuelle, gel hydroalcoolique) au profit des préfectures des départements de la Haute-Corse (2A) et de la Corse du Sud (2B) ainsi que le soutien au ministère de la santé pour le transfert d'une équipe médicale depuis Bordeaux vers Strasbourg et Besançon pendant le pic de la pandémie dans la Région Grand-Est.

Un Dash a également été engagé pour permettre aux équipages de l'hélicoptère envoyé en renfort aux Antilles de gagner l'aéroport de départ.

Une mission a également été ordonnée pour transporter un détachement de la Brigade des marins-pompiers de Marseille (BMPM) jusqu'à Paris.

Évaluées au coût complet de l'heure de vol (11 128 €), les 8 missions réalisées par le Dash M73 dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 représentent une dépense de 280 203 €.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Dans le cadre du Plan de soutien à l'aéronautique et pour une industrie verte et compétitive du 9 juin 2020, la DGSCGC a lancé un marché tendant à l'acquisition ferme de deux hélicoptères H145 D3 de la société Airbus Helicopters ainsi que deux appareils en option sur la base de crédits ouverts dans la troisième loi de finances rectificative de 2020. In fine, 80,55 millions d'euros de CP sont prévus au titre du remplacement des Trackers et de l'achat des hélicoptères initié cette année.

La France a également lancé l'acquisition de deux avions bombardiers d'eau en lien avec l'Union européenne qui en financerait 90 %, dans le cadre du mécanisme RescUE. Cette démarche répond ainsi aux craintes émises lors des exercices précédents par la commission des lois et la commission des finances du Sénat¹ quant au vieillissement de la flotte de Canadair. Enfin, une réflexion est susceptible d'être engagée en partenariat avec l'Allemagne sur l'acquisition d'un hélicoptère lourd de type H225 pouvant être basé dans le nord-est du territoire français.

2. UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ CIVILE ESSENTIELLEMENT PORTÉE PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DONT LES COÛTS DEVRAIENT ENFIN ÊTRE RAPPROCHÉS DES ÉCONOMIES GÉNÉRÉES

A. UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ CIVILE ESSENTIELLEMENT PORTÉE PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Un budget transversal de l'État en hausse mais difficilement lisible

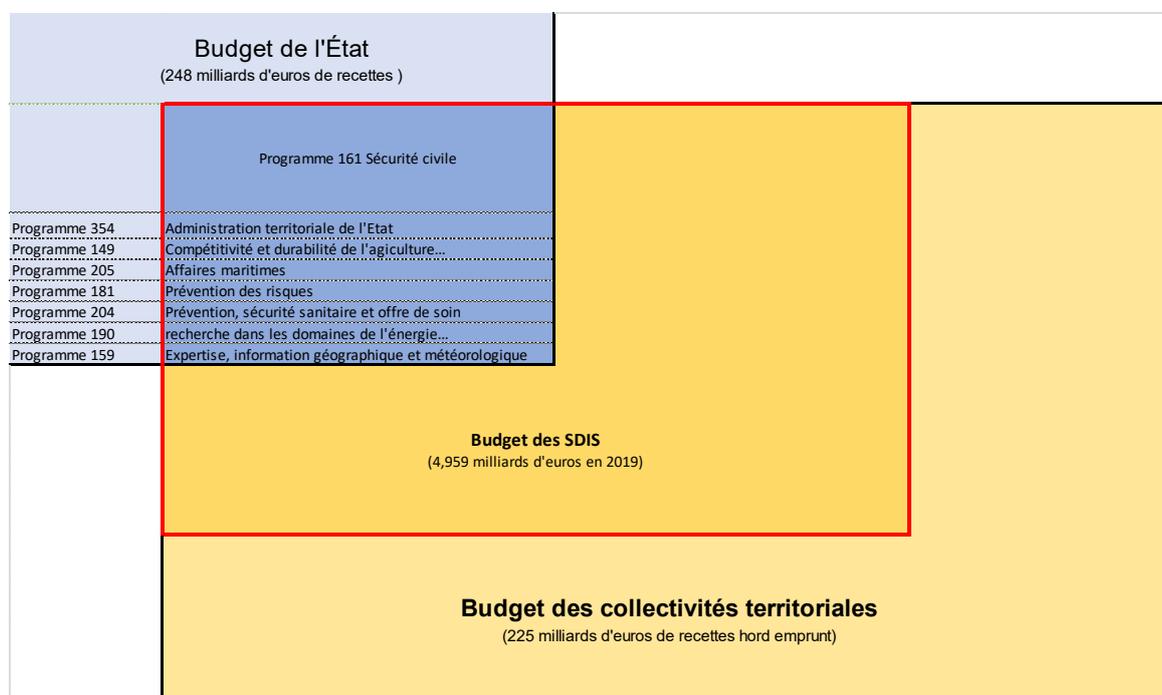
Les lignes du budget de l'État destinées à financer la politique transversale de sécurité civile ne se limitent pas au seul programme 161 « sécurité civile ». Certes, les crédits de ce programme sont entièrement consacrés à cette politique transversale et représenteront 43,5 % des 1 197 millions d'euros de CP et 37 % des 1 127 millions d'euros d'AE de son budget global en

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 feux de forêts : l'impérieuse nécessité de renforcer les moyens de lutte face à un risque susceptible de s'aggraver », page 60.

2021¹. Toutefois, **pas moins de 8 autres programmes abondent également les crédits de cette politique transversale** auxquels il convient d'ajouter la mission « plan de relance » dont certains crédits seront destinés aux moyens de la sécurité civile mais qui ne sont pas mentionnés dans le document de politique transversale annexé au PLF 2021. L'enchevêtrement de ces différents programmes rend difficilement lisible l'effort financier consenti par l'État à la politique de sécurité civile puisque **les crédits dédiés à cette politique transversale augmentent cette année : + 14 % en AE et + 18 % en CP. C'est d'ailleurs cette hausse globale qui justifie l'avis favorable de la commission des lois quant à l'adoption des crédits du programme 161.**

En outre, ce budget doit être rapproché du budget global des services d'incendie et de secours (SDIS) qui s'élevait, en 2019, à 5 131 millions d'euros, assumé à hauteur de 4 543 millions d'euros par les collectivités territoriales (58 % par les départements et 42 % par les communes et établissements publics de coopération intercommunale)².

Schéma simplifié de l'architecture globale du financement de la sécurité civile³ (Chiffres pour 2018⁴)



En jaune : le budget des collectivités dont le budget des SDIS ;

En bleu : le budget de l'état dont les crédits destinés à la sécurité civile ;

Cerné de rouge : le budget global de la sécurité civile française.

¹ Document de politique transversale « sécurité civile » annexé au PLF 2021, pages 28 et 29.

² Les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2020, page 51, éditées par la DGSCGC.

³ Schéma simplifié : une part non significative du budget de l'état abonde le budget des SDIS via, notamment, le soutien à l'investissement. Les ressources des SDIS sont également composées de diverses ressources propres qui ne sont pas à la charge des collectivités (facturation de prestations diverses, etc.)

⁴ Les recettes de l'État en 2018 sont établies sur la base d'un rapport de la Cour des comptes, le budget consolidé des SDIS sur la base des statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2019, et les recettes des collectivités territoriales sur la base des chiffres de l'INSEE.

2. Des budgets de SDIS à préserver

La qualité de la politique nationale de sécurité civile est largement tributaire des moyens dont disposent les SDIS et, *in fine*, de ceux des collectivités territoriales, les départements en tête. Or, la santé financière de ces derniers va nécessairement pâtir de l'actuelle crise sanitaire.

Face à ces difficultés à venir, **il est primordial de rationaliser les dépenses des SDIS.** À ce titre, la DGSCGC indique réfléchir à un « *pacte capacitaire* » qui permettrait de mutualiser certaines dépenses entre SDIS. Le rapporteur salue cette initiative mais constate que **de nombreux efforts de mutualisation ont déjà été mis en œuvre entre SDIS** et craint que les économies restant à réaliser soient décevantes.

En revanche, le rapporteur pour avis appelle la DGSCGC à une grande vigilance dans l'élaboration des référentiels techniques qu'elle pourrait être amenée à mettre en œuvre dans les mois à venir. **Il appelle à ce que les changements de normes induisant le remplacement du matériel des SDIS soient réduits au strict nécessaire afin d'éviter les coûts de réacquisition.**

B. LE COÛT DE LA SÉCURITÉ CIVILE DEVRAIT ENFIN ÊTRE RAPPROCHÉ DES ÉCONOMIES QU'ELLE GÉNÈRE

Devant la raréfaction à venir des deniers publics du fait de la crise sanitaire, tant pour l'État que pour les collectivités territoriales, la tentation de réduire les moyens alloués à la sécurité civile pourrait intervenir. Il est donc primordial **d'enfin rapprocher le coût de la sécurité civile aux économies qu'elle permet de générer, à tout niveau, afin de le considérer pour ce qu'il est : un investissement et non une perte sèche.**

L'exercice a été réalisé par le SDIS des Bouches-du-Rhône dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) via une méthode de calcul réalisée sur la base des travaux de plusieurs universitaires¹. Son résultat est édifiant : **les 200 millions d'euros de budget 2019 du SDIS ont permis d'obtenir près de 5,5 milliards d'euros de valeur sauvée.**

Peu d'investissements publics peuvent se prévaloir d'un « rendement » aussi significatif.

Répartition de la valeur sauvée par le SDIS des Bouches-du-Rhône en 2019

Pour un budget total de 200 millions d'euros :

- 4 milliards d'euros de valeur sauvée pour les interventions sanitaires (1 592 vies sauvées) soit un gain pour la société de 39 000 € par intervention ;

- 1,4 milliards d'euros de valeur sauvée pour les feux de forêts (202 feux de forêts) soit un gain pour la société de 754 000 € par intervention ;

- 394 millions d'euros de valeur sauvée pour les feux d'habitation (842 feux d'habitation) soit un gain pour la société de 478 000 € par intervention.

Source : SDIS des Bouches-du-Rhône

¹ En annexe du SDACR, le SDIS 13 indique s'être appuyé sur les méthodes de calcul proposées par les travaux de Cécile Canouet (2016), Dorian Goninet (2018) et de Nouhaila Amir (2019).

Aussi le rapporteur appelle-t-il à une prise de conscience de ce « gain avéré » pour les arbitrages budgétaires futurs, afin que la sécurité civile bénéficie effectivement des moyens adéquats pour assurer ses missions d'intérêt général.

*
* *

**La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme
« Sécurité civile » inscrits au projet de loi de finances pour 2021.
Ces crédits seront examinés en séance publique le 3 décembre 2020.**



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Françoise Dumont

Rapporteur pour avis
Sénateur
(Les Républicains)
du Var

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-
legislatif/pjlf2021.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html)