



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission
« SÉCURITÉS »

Programme
« Sécurité civile »

Examen par la commission des finances le mercredi 5 novembre 2025

Rapporteur spécial :
M. Jean Pierre VOGEL

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PREMIÈRE PARTIE	
ANALYSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 161 « SÉCURITÉ CIVILE »	
I. DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET UN SCHÉMA D'EMPLOIS POURSUIVANT UNE AUGMENTATION TENDANCIELLE.....	8
II. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES INVESTISSEMENTS RÉSULTANT DE LA COMMANDE DE DEUX NOUVEAUX AVIONS BOMBARDIERS D'EAU	11
III. UNE STABILISATION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION NÉCESSAIRES AU MAINTIEN DES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES.....	12
A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PORTÉES PAR LES CONTRATS DE MAINTENANCE ET DE LOCATION DES AÉRONEFS	12
B. UNE STABILISATION DES DÉPENSES D'INTERVENTION AU SERVICE 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 SUITE AU BEAUVAU DE LA SÉCURITÉ CIVILE	15
II. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DES MOYENS AÉRIENS	16
A. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DE LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES H145 AU RYTHME ANNONCÉ.....	16
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 une traduction dans la programmation budgétaire depuis 2025</i>	<i>18</i>
3. <i>Articulation entre flotte patrimoniale et flotte de location : une réflexion stratégique et budgétaire de long terme.....</i>	<i>20</i>
C. L'ENTRETIEN ET LE RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE DE CANADAIR	20
1. <i>Le risque de rupture capacitaire rappelé par le mégafeu exceptionnel dans l'Aude en août 2025</i>	<i>20</i>
2. <i>La commande de deux Canadair cofinancés par l'Union européenne signée en 2024 avec une livraison prévue en 2028</i>	<i>21</i>
3. <i>La commande de deux Canadair supplémentaires sur fonds propres programmée dans le PLF 2026 suite au mégafeu de l'Aude</i>	<i>22</i>
4. <i>Des enjeux de financements et de souveraineté industrielle européenne</i>	<i>23</i>

III. LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AUX MOYENS DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS (SIS)	24
A. VERS LA PLEINE RÉALISATION DES « PACTES CAPACITAIRES » ENTRE L'ÉTAT, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES SIS	24
B. L'INVESTISSEMENT DANS DES MOYENS NATIONAUX POUR FAIRE FACE AU RISQUE INONDATION	26
C. UNE PARTICIPATION DYNAMIQUE DE L'ÉTAT AU BUDGET DE FONCTIONNEMENT DE LA BSPP EN RAISON D'UN PLAN DE MODERNISATION IMPLIQUANT DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES	27
IV. DES PROJETS DE MODERNISATION DES OUTILS DE LA SÉCURITÉ CIVILE À DES STADES D'AVANCEMENT VARIABLES	29
A. NEXSIS 18-112 : UN DÉPLOIEMENT OPÉRATIONNEL ET UN ÉQUILIBRE FINANCIER DIRECTEMENT MENACÉS PAR LE MANQUE DE MOYENS HUMAINS	29
1. <i>Un projet retardé et rebudgété à la hausse au profit du développement d'un outil opérationnel suscitant désormais la pleine adhésion des acteurs de la sécurité civile</i>	<i>29</i>
2. <i>Un modèle de financement de l'ANSC reposant à terme principalement sur les redevances des SIS</i>	<i>30</i>
3. <i>Un sous dimensionnement des moyens humains de l'ANSC mettant en péril le déploiement opérationnel de NexSIS avec pour conséquences des surcoûts significatifs pour les SIS, l'ANSC et l'État</i>	<i>31</i>
B. LA VIGILANCE CONTINUE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL À L'ÉGARD DU PROJET FR-ALERT	32
V. DES INTERVENTIONS ACCRUES DE LA SÉCURITÉ CIVILE DANS LES OUTRE-MER INSUFFISAMMENT ANTICIPÉES DANS LE PLF 2026	34
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	37

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, le rapporteur spécial avait reçu 0 % des réponses à son questionnaire portant sur le programme 161 « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

À la date d'examen en commission du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités » le 5 novembre, il a obtenu 78 % des réponses.

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

La dotation inscrite en PLF pour 2026 sur le programme « Sécurité civile » s'élève à près de **994,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 882,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, contre respectivement 861,0 millions d'euros et 830,5 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2025, soit une hausse **de 15,7 % en AE et de 6,3 % en CP**.

Évolution des crédits du programme par action

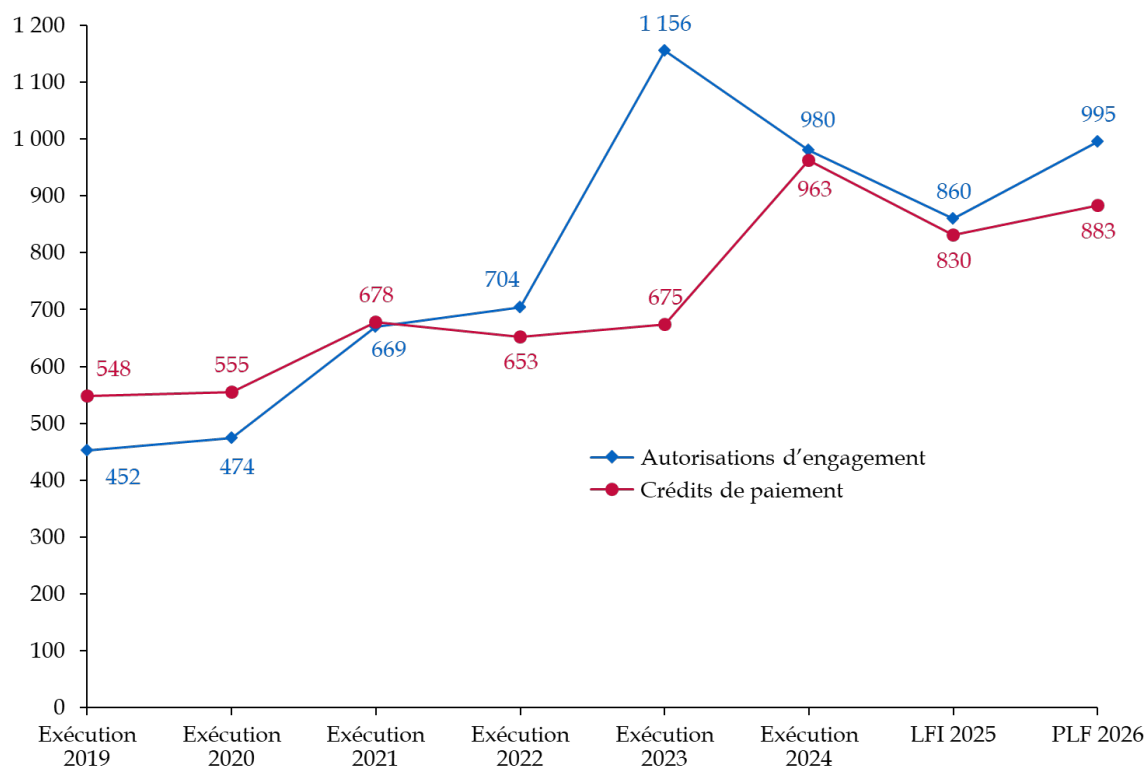
(en millions d'euros)

Nom de l'action	AE 2025 (LFI)	CP 2025 (LFI)	AE 2026 (PLF)	CP 2026 (PLF)	Variation AE 2026/2025	Variation CP 2026/2025
11 - Prévention et gestion de crises	72,2	62,0	67,4	66,0	- 6,6%	+ 6,6%
12 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	581,8	511,4	705,9	571,5	+ 21,3%	+ 11,8%
13 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile	173,0	222,0	185,8	208,2	+ 7,4%	- 6,2%
14 - Fonctionnement, soutien et logistique	33,1	35,1	35,8	37,0	+ 8,1%	+ 5,3%
Total Programme 161	860,1	830,5	994,9	882,7	+ 15,7%	+ 6,3%

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

Évolution des autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme 161 entre 2019 et 2026

(en millions d'euros)



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

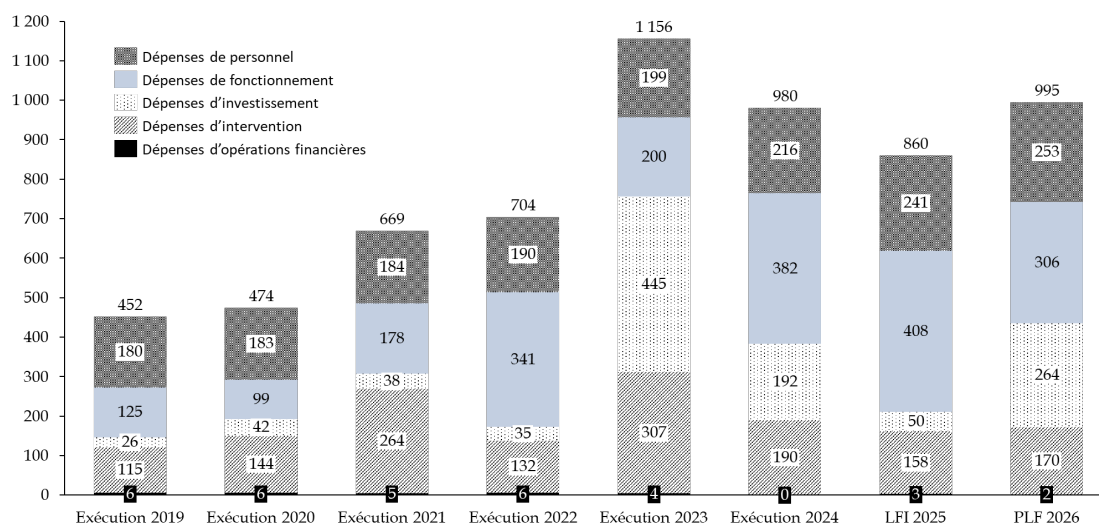
Par ailleurs, les crédits présentés dans le PLF pour 2026 sont plus élevés de 22,4 % en CP que les montants estimés par la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI)¹. Celle-ci prévoyait 770 millions d'euros en CP pour cette même année.

La moyenne du montant des crédits en CP sur la période 2023-2026 se stabilise ainsi à un niveau 40 % supérieur (environ 850 millions d'euros) à celui observé entre 2019 et 2022 (environ 600 millions d'euros). Cela s'explique principalement par une mobilisation accrue des moyens humains et matériels associée à des investissements significatifs face à l'extension géographique et temporelle des risques.

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 2026

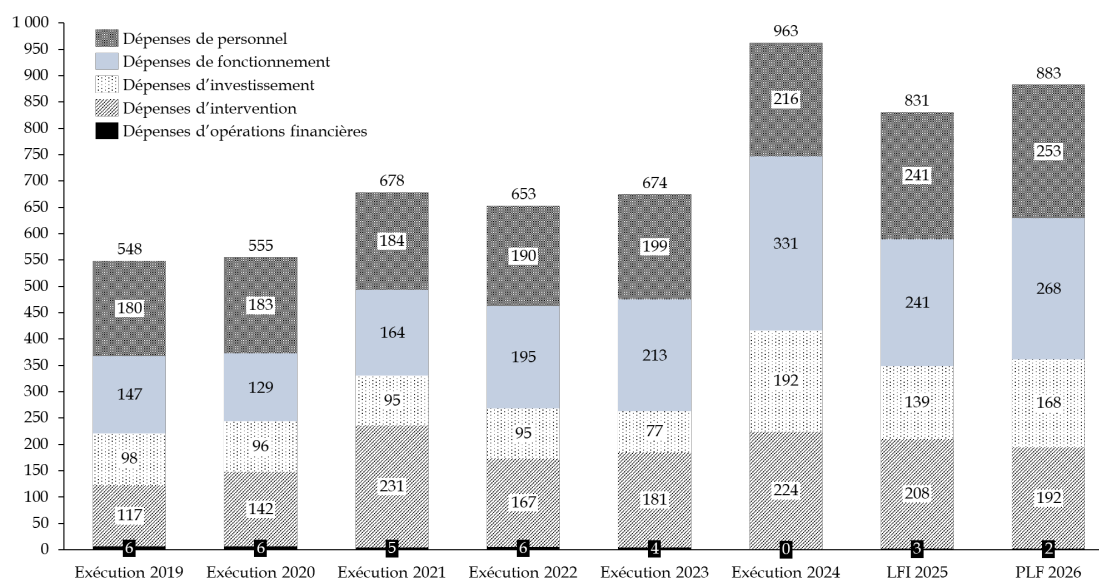
(en millions d'euros)



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

Évolution des crédits de paiement du programme 161 entre 2019 et 2026

(en millions d'euros)



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

I. DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET UN SCHÉMA D'EMPLOIS POURSUIVANT UNE AUGMENTATION TENDANCIELLE

Les dépenses de personnel du programme poursuivent une **augmentation tendancielle en AE et en CP de 12,5 millions d'euros (+ 5,2 %)**, pour atteindre 253,1 millions d'euros.

Cette augmentation couvre à hauteur de 1,9 million d'euros la mise en œuvre de mesures catégorielles 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. Par ailleurs, cette augmentation s'explique par l'impact du schéma d'emplois positif de 2026 à hauteur de 1,6 million d'euros.

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) à Libourne, pour laquelle sont intervenus 65 recrutements en 2023 et 163 en 2024. Après un schéma d'emplois du programme 161 nul en 2025, **le PLF 2026 prévoit une augmentation de 50 ETP** répartis de la manière suivante : **30 militaires** pour renforcer la montée en charge progressive de la 4^{ème} UIISC de Libourne ; **20 personnels techniques et administratifs** pour armer l'usine de destruction des munitions chimiques du déminage à Suippes ou encore assurer la maintenance des nouveaux aéronefs.

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 2024

(en ETP)

Catégorie d'emplois	Exécution 2024	Prévision 2025	Prévision 2026
Personnels administratifs cat A	55	54	59
Personnels administratifs cat B	37	36	36
Personnels administratifs cat C	54	54	54
Personnels techniques	538	538	553
Militaires (hors gendarmes)	1666	1666	1696
Ouvriers d'État	40	40	40
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale)	61	61	61
Corps d'encadrement et d'application (police nationale)	293	293	293
Total	2745	2743	2793

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

Schéma d'emplois 2026

(en ETP)

Catégorie d'emplois	Sorties prévues	Entrées prévues	Schéma d'emplois
Personnels administratifs cat A	18	23	+ 5
Personnels administratifs cat B	32	32	0
Personnels administratifs cat C	31	31	0
Personnels techniques	56	71	+ 15
Militaires (hors gendarmes)	405	435	+ 30
Ouvriers d'État	0	0	0
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	566	616	+ 50

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

Malgré un schéma d'emplois globalement positif, le rapporteur spécial attire l'attention sur l'Agence du Numérique de la Sécurité Civile (ANSC), opérateur rattaché au programme, actuellement en situation de sous-effectif. Le manque d'agents risque en effet de porter atteinte à l'avancement du projet NexSIS 18-112 et d'être source de surcoûts à court et long termes (Cf. Seconde partie IV.A du présent rapport).

II. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES INVESTISSEMENTS RÉSULTANT DE LA COMMANDE DE DEUX NOUVEAUX AVIONS BOMBARDIERS D'EAU

Le rapporteur souhaite préalablement rappeler que **les variations significatives des crédits d'investissement du programme 161 entre les exercices s'expliquent principalement par les cycles de commandes d'aéronefs** (le coût unitaire total d'un hélicoptère et d'un avion bombardier d'eau du type *Canadair* représentant respectivement environ 15 et 90 millions d'euros).

Les AE demandées pour 2026 bénéficient d'une augmentation très significative de **214,2 millions d'euros**, soit + **428,4 %** par rapport aux montants inscrits en LFI pour 2025. Les CP font également l'objet d'une hausse de **28,9 millions d'euros**, soit + **20,9 %**. Ces progressions apparaissent d'autant plus conséquentes que les crédits d'investissement avaient baissé en LFI 2025 par rapport à 2024. Cela s'explique par l'inscription de **209 millions d'euros d'AE et 20 millions d'euros de CP** en prévision de **la commande de deux avions bombardiers d'eau sur fonds propres**, qui seraient livrés entre 2032 et 2033.

Les prévisions triennales présentent en ce sens des montants élevés de dépenses d'investissement en AE (149,7 millions d'euros en 2027) et en CP (167,6 et 164,6 millions d'euros en 2027 et en 2028) dans le cadre de la poursuite du renouvellement de la flotte aérienne.

III. UNE STABILISATION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION NÉCESSAIRES AU MAINTIEN DES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES

A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PORTÉES PAR LES CONTRATS DE MAINTENANCE ET DE LOCATION DES AÉRONEFS

Le **niveau des dépenses de fonctionnement** du programme **dépend essentiellement des coûts de maintenance des aéronefs**, qui peuvent faire l'objet de variations significatives en fonction du renouvellement ponctuel de contrats pluriannuels de maintien en condition opérationnelle (MCO) de la flotte patrimoniale, et des **coûts de location d'aéronefs**.

Le PLF 2026 prévoit **306,1 millions d'euros en AE, soit une baisse de 102,2 millions d'euros (- 25,0 %)**, et **268,0 millions d'euros en CP (+ 11,2 %)**. Le différentiel s'explique d'abord par un montant particulièrement élevé d'AE prévu par le PLF 2025 afin de financer le renouvellement du marché de maintien en condition opérationnelle (MCO) « Cellules » des hélicoptères H145, qui couvrira à terme le MCO pour 12 ans de 40 appareils, et dont le coût était estimé à 165 millions d'euros. En outre, le PLF 2025 prévoyait un montant d'AE particulièrement élevé de 22,5 millions d'euros, dans le cadre d'engagements pluriannuels liés à la location de bâtiments, contre 0,5 million d'euros dans le PLF 2026 qui marque un retour au niveau de 2024.

Par ailleurs, dans l'attente de l'arrivée de nouveaux appareils bombardiers d'eau dans sa flotte patrimoniale, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) entend continuer d'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, 2024 et 2025. Ainsi, **les AE et les CP dédiés à la location d'aéronefs sont stabilisés à 30 millions d'euros** dans le cadre du PLF 2026.

B. UNE STABILISATION DES DÉPENSES D'INTERVENTION AU SERVICE DU RENFORCEMENT CAPACITAIRE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Les **dépenses d'intervention ont été préservées** à des niveaux proches de la LFI 2025, avec une évolution de **+ 7 % en AE et - 7,5 % en CP**, afin de sauvegarder les capacités opérationnelles des acteurs de la sécurité civile.

La baisse des CP traduit l'extinction progressive du financement exceptionnel des pactes capacitaires initié en 2023. Ainsi, **22 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 », et 8 millions d’euros pour les risques complexes et émergents (RCE). La LFI 2024 avait ajouté 4 millions d’euros d’AE en faveur des pactes capacitaires RCE.

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

(en millions d’euros)

	2023		2024		2025		2026		2027 et 2028	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Pactes capacitaires « feux de forêt »	150	37,5	0	42	0	45	0	22	0	3,5
Pactes capacitaires « risques complexes et émergents »	8	1	4	4	0	0	0	0	0	7
Total	158	38,5	4	46	0	45	0	22	0	10,5

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, qui traduit le principe d’une solidarité de plus en plus nationale face à l’extension des risques incendies dans le temps et dans l’espace.**

Les crédits prévus au titre des colonnes de renfort pour l’année 2026, à hauteur de 13,3 millions d’euros en AE et en CP, sont égaux à ceux inscrits en PLF 2025 qui marquaient un renforcement par rapport à 2023 (6,3 millions d’euros) et 2024 (7 millions d’euros). Cette budgétisation apparaît nécessaire alors le coût des colonnes de renfort au titre de la saison feux de 2025 est estimé à plus de 16 millions d’euros.

Enfin, les dépenses d’intervention liées à la **part de la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance (NPFR) assumée par l’État,** connaissent une **augmentation** (24,9 millions d’euros dans le PLF 2026 contre 18 millions d’euros en 2025), **amenée à se poursuivre** dans les prochaines années. En effet, le montant de la prestation a été revalorisé avec la loi Matras de 2021¹. Il a par exemple doublé pour les pompiers ayant exercé au moins 25 ans. Le seuil pour en bénéficier avait également été abaissé de 20 à 15 années, engendrant une augmentation du nombre de bénéficiaires.

¹ 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

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 SUITE AU 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 Gouvernement a lancé les travaux du Beauvau de la sécurité civile, le 23 avril 2024.

Voulu et pensé comme une démarche participative, le Beauvau de la sécurité civile s'est concrétisé au travers de plusieurs exercices animés par une logique de proximité avec le monde et les acteurs de la sécurité civile : des **grands chantiers thématiques** dont un consacré à « La gouvernance, le financement et les moyens des acteurs de la sécurité civile », des **rencontres de terrain**, et une **grande enquête en ligne**, complétés de travaux techniques, d'auditions et d'études documentaires assurés par une structure dédiée.

Après plusieurs suspensions des travaux liées à l'instabilité gouvernementale depuis l'été 2024, le Beauvau de la sécurité civile a repris sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur Bruno Retailleau. Finalement, le **4 novembre 2025**, François-Noël Buffet, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'Intérieur a présenté le **rapport de synthèse**.

Ce rapport présente des préconisations et réformes possibles. **Cependant, le contexte d'instabilité politique semble empêcher le prolongement logique des travaux par des arbitrages politiques et le dépôt, annoncé depuis plus d'un an, d'un projet de loi devant « poser les bases d'un modèle renouvelé », 20 ans après la loi de modernisation de la sécurité civile.**

Outre l'absence de dépôt d'un projet de loi fondateur, le **PLF pour 2026 ne contient aucune mesure fiscale visant à réformer un modèle de financement de la sécurité civile pourtant unanimement reconnu comme « à bout de souffle »**. Les crédits du programme 161 ne représentent en effet qu'une part minoritaire du financement de la sécurité civile, lequel est notamment assuré par la fraction de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), transférée aux collectivités territoriales.

La présentation des **premières mises en œuvre concrètes des réflexions issues du Beauvau de la sécurité civile, qui « connaissent désormais leur phase interministérielle » d'après la DGSCGC, ne devrait donc intervenir qu'en 2026.**

II. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DES MOYENS AÉRIENS

L'intensité de la saison feux de forêt 2025, marquée par le **méga incendie de Ribaute dans l'Aude**, lequel a atteint des proportions exceptionnelles malgré la mobilisation totale des moyens, **ramène à la nécessité pour les acteurs de la sécurité civile de disposer de moyens, aériens notamment, à la hauteur des risques.**

De fait, les **objectifs avancés** dans le projet annuel de performances concernant le **taux de disponibilité des hélicoptères (95 % contre 64 % en 2023 et 81 % en 2024) et surtout des avions de la sécurité civile (98 % contre 89 % en 2023 et 86 % en 2024) paraissent toujours exagérément optimistes au regard de la vétusté de la flotte** et des nombreuses immobilisations pour maintenance observées. 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 AU RYTHME ANNONCÉ

L'acquisition de 4 appareils H145, dont 2 financés dans le cadre du plan de relance mis en service depuis janvier 2022 et 2 achetés sur crédits de droit commun du programme 161 et reçus en 2023, avait porté la flotte à 37 hélicoptères en 2023 (4 H145 et 33 EC145).

Dans le cadre de la LOPMI 2023-2027, a été décidé le **renouvellement intégral de la flotte hélicoptères « Dragons » EC145** vieillissante et particulièrement sollicitée dans le cadre des missions de secours à personne. Cela avait donné lieu à **l'inscription en LFI pour 2023 de 471,6 millions d'euros en AE**, destinés à **financer la commande de 36 nouveaux appareils de type H145**. Le montant a ensuite été réévalué à 447 millions d'euros une fois les offres consolidées.

Coût du marché d'achat 36 hélicoptères H145

	Prix unitaire estimé	Nombre d'appareils	Coût prévisionnel total
Hélicoptère H145	12,41 millions d'euros	36	446,98 millions d'euros

Ainsi, le **PLF 2026 prévoit 98 millions d'euros de CP pour l'achat des H145**, après 95 millions de CP déjà prévus en LFI 2025.

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

Les 3 premiers H145 prévus par le marché de 2023 ont été livrés en fin d'année 2024 et se sont ajoutés aux 4 H145 déjà acquis entre 2021 et 2023. En 2025, 3 H145 ont déjà été livrés sur les 8 prévus. 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.

Au total le besoin de financement actualisé sur la période 2023-2029 est de 451,5 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	4,2	6,7	8,5	8,1	9,8
CP	0	89,7	95	98	87	55,8	26

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

¹ Rapport d'information n° 838 (2022-2023), déposé le 5 juillet 2023 par M. Jean Pierre VOGEL au nom de la commission des finances sur la flotte d'aéronefs bombardiers d'eau de la sécurité civile

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

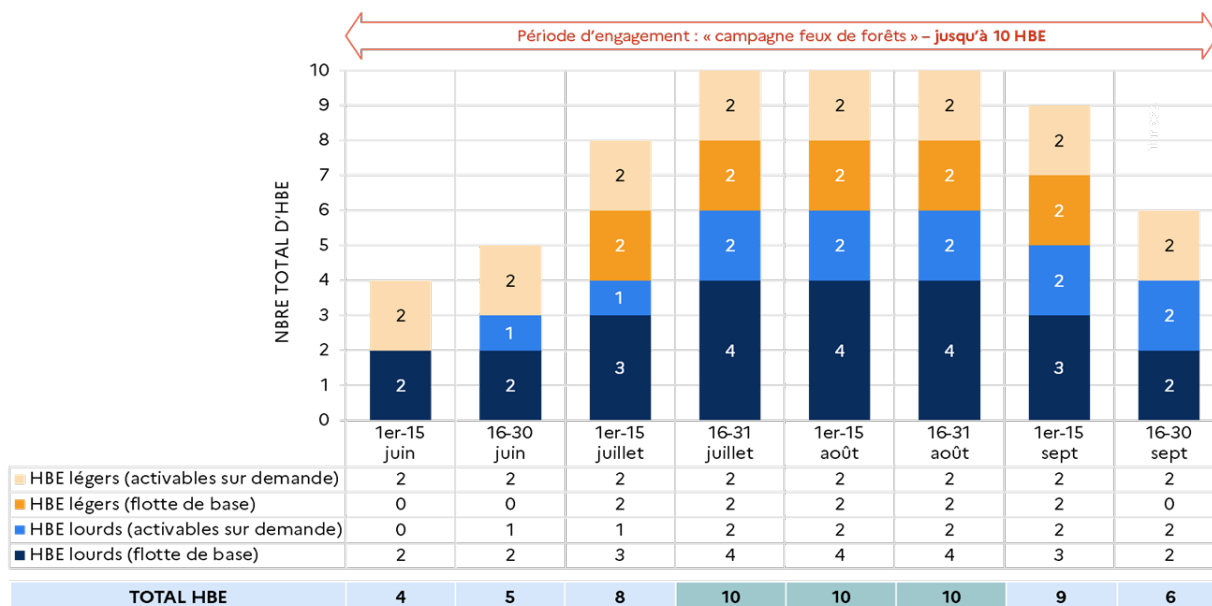
En complément de sa flotte aérienne de lutte contre les feux de forêts, la DGSCGC s'est progressivement dotée de moyens bombardiers d'eau auprès d'opérateurs privés. Historiquement, les locations portaient uniquement sur les hélicoptères bombardiers d'eau (HBE) d'une capacité de 3 000 litres, puis à 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 hélicoptérés 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 hélicoptères bombardiers d'eau (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 une traduction dans la programmation budgétaire depuis 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 2025¹ 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 2024, les estimations des coûts des contrats de location des HBE et des avions légers de type Air tractor trouvent désormais une traduction budgétaire claire et réaliste de 30 millions d'euros en AE et en CP prévus pour la location d'aéronefs dans le cadre des PLF 2025 et 2026.

¹ Du fait de l'absence de réponses apportées à plus de 20% des questions du questionnaire budgétaire soumis au Gouvernement par le rapporteur spécial en application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), certains chiffres relatifs au coût des marchés de location des aéronefs en 2025 et 2026 n'ont pas pu être actualisés.

3. Articulation entre flotte patrimoniale et flotte de location : une réflexion stratégique et budgétaire de long terme

La définition des moyens aériens nécessaires est fonction de l'évolution des risques et de 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 aussi 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.**

C. L'ENTRETIEN ET LE RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE DE CANADAIR

1. Le risque de rupture capacitaire rappelé par le mégafeu exceptionnel dans l'Aude en août 2025

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

¹ Rapport d'information n° 838 (2022-2023), déposé le 5 juillet 2023 par M. Jean Pierre VOGEL au nom de la commission des finances sur la flotte d'aéronefs bombardiers d'eau de la sécurité civile

exceptionnel, traduisant le **besoin d'adaptation de la réponse opérationnelle au dérèglement climatique**.

Dans son précédent rapport budgétaire portant sur le PLF 2025, le rapporteur spécial soulignait que si les **résultats de la campagne 2024 de lutte contre les feux de forêts** étaient apparus satisfaisants et en retrait par rapport aux dernières années, ils le devaient **en partie à une météo clémente**. Par contraste, **en 2025, la France a connu plus de 10 000 départs de feux**, majoritairement en zone sud, dont le **mégafeu de l'Aude, le plus important depuis 1949** avec une capacité de destruction de plus de 2000 ha/heure d'après la Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France. Ainsi, la pleine mobilisation des moyens aériens n'a pas suffi à contenir le caractère exceptionnel de cet incendie.

2. La commande de deux *Canadair* cofinancés par l'Union européenne signée en 2024 avec une livraison prévue en 2028

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**.

D'après la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), à **certaines périodes critiques de l'été 2024, seuls trois appareils sur douze étaient opérationnels**. En juillet 2025, le **sous-dimensionnement du nombre d'avions bombardiers d'eau disponibles a cette fois conduit à arbitrer entre des demandes simultanées d'engagement du commandant des opérations de secours** dans deux territoires distincts dans l'Aude et les Bouches-du-Rhône. **Le risque de rupture capacitaire est donc avéré**.

Afin de renforcer sa flotte et d'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. Pour la France, le **contrat d'acquisition de deux DHC515 dans ce cadre a été signé par le Ministre de l'Intérieur le 12 août 2024**.

En termes budgétaires, les coûts d'acquisition de 2 DHC-515 par pays sont 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 hors taxe par appareil). Cependant, le coût global de l'ensemble des postes de dépenses pour un seul appareil est estimé autour de 91 millions d'euros TTC. En effet, demeurent à la charge de l'État acquéreur et donc du programme budgétaire 161 : 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 de provisions (montant estimé entre 13 millions d'euros et 35 millions d'euros).

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**. Ces délais ont été confirmés à la DGSCGC par l'industriel en 2025.

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.

3. La commande de deux Canadair supplémentaires sur fonds propres programmée dans le PLF 2026 suite au mégafeu de l'Aude

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.

Dans le cadre du PLF 2026, le programme 161 prévoit d'engager la commande de deux avions supplémentaires (209 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP). Ces deux appareils seraient livrés entre fin 2032 et courant 2033.

4. Des enjeux de financements et de souveraineté industrielle européenne

Le rapporteur spécial demeure vigilant 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 anticiper des retards et une livraison probable à horizon 2030. En outre, au regard des incendies ravageurs qui ont frappé l'Amérique du Nord, 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 opère une veille stratégique en étant en contact étroit avec l'ensemble des porteurs de projets européens connus à ce jour. Des lettres d'intention (LOI) peuvent être signées à destination des porteurs de projets afin de leur permettre d'accéder plus facilement à des financements privés ou publics.

III. LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AUX MOYENS DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS (SIS)

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 6 fois supérieur aux crédits de paiement inscrits sur le programme 161 dans le PLF pour 2026. 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.

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

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

Annoncés dans le cadre de la LOPMI, les pactes capacitaires devaient initialement être dotés d'une enveloppe totale de 30 millions d'euros sur cinq ans, par l'intermédiaire de la DSIS². La budgétisation initiale du programme 161 pour l'année 2023 prévoyait un montant de 8 millions d'euros en AE et d'1 million d'euros en CP au titre de ces pactes capacitaires.

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 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.

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.

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.

Concernant les pactes capacitaires feux de forêt, **37,5 et 42 millions d'euros de CP ont été consommés respectivement en 2023 et 2024, et 45 millions d'euros devraient l'être en 2025**. Le solde des paiements (28,5 millions d'euros) interviendra pour l'essentiel en 2026 (**22 millions d'euros programmés par le PLF 2026**) et jusqu'en 2028, en fonction des rythmes des livraisons effectives et des capacités budgétaires du programme.

Concernant le volet risques complexes et émergents (RCE), 8 millions d'euros en 2023, puis 4 millions en 2024, avaient été engagés en AE au bénéfice de projets permettant de combler des fragilités capacitaires portant sur différentes natures de risques sur le territoire (inondation, NRBCe, séismes, industriels, tunnels, bâtimentaire, etc.). Leur programmation et leur consommation en CP reste inachevée.

Trajectoire prévisionnelle des crédits de paiement afférents aux pactes capacitaires

(en millions d'euros)

	2023		2024		2025		2026		2027 et 2028	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Pactes capacitaires « feux de forêt »	150	37,5	0	42	0	45	0	22	0	3,5
Pactes capacitaires « risques complexes et émergents »	8	1	4	4	0	0	0	0	0	7
Total	158	38,5	4	46	0	45	0	22	0	10,5

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. En juillet 2025, plus de 300 engins de lutte contre les feux de forêt (camions-citernes feux de forêt, véhicules de liaisons hors route...) avaient déjà été livrés dans les SIS.

B. L'INVESTISSEMENT DANS DES MOYENS NATIONAUX 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 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). Les événements dramatiques survenus en 2024 dans la région de Valence en Espagne ont à nouveau souligné cette nécessité.

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 et de la commission des finances par la mission conjointe de contrôle relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024.

Tandis que l'idée de pactes capacitaires « inondations » favorisant l'acquisition de matériel par les acteurs locaux avait été formulée, **la DGSCG a souligné l'intérêt de plutôt privilégier l'investissement dans des moyens nationaux et mobilisables dans les différents territoires selon les besoins.**

L'action de la DGSCGC s'est dès lors déployée selon deux axes.

Une **réponse immédiate a produit ses effets concrets dès 2025** en permettant une augmentation de la dotation en moyens de pompage détenus en propre et mis en œuvre par la DGSCGC au titre des moyens nationaux, grâce à des **acquisitions réalisées fin 2024** via l'UGAP : 3 pompes HYDROSUB 250 (3,4 millions d'euros) constituant une augmentation de 30 % du potentiel de pompage des moyens nationaux ; 4 pompes HYDROSUB 60 (1,3 million d'euros), faciles et rapides à déployer constituant un complément aux moyens lourds pour une mise en place de toute urgence dans des zones plus difficiles d'accès ; 2 transports lourds de grande capacité (0,6 million d'euros).

Une réponse parallèle de moyen terme est en cours d'élaboration et vise la passation d'un marché de pompes spécifiques non disponibles au catalogue de l'UGAP (pompes à boue, pompes pouvant être installées en mode flottaison ...).

C. 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.

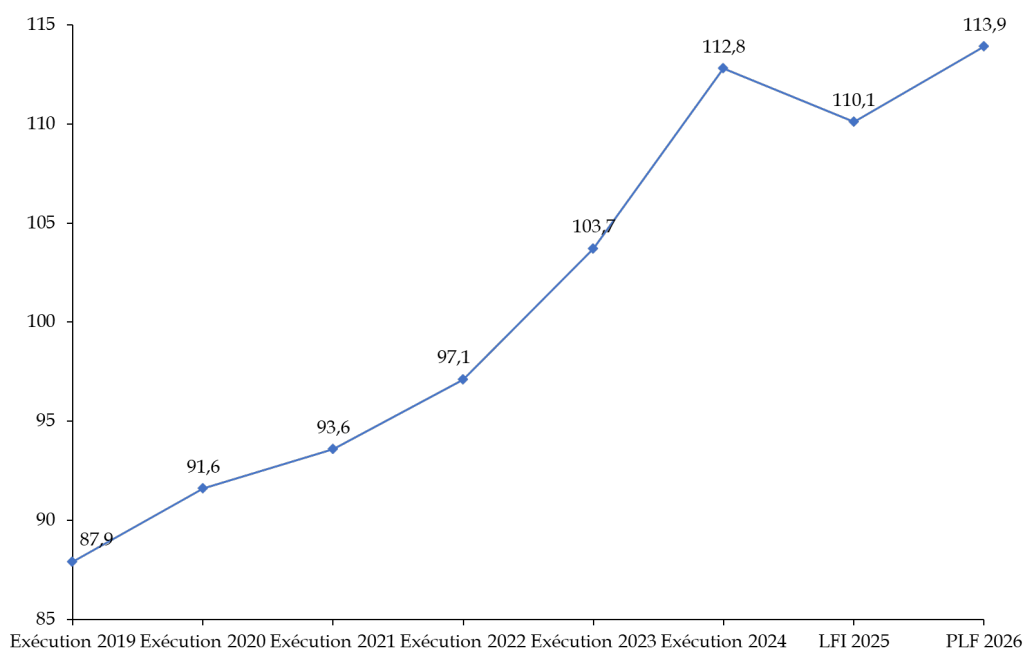
Source : code général des collectivités territoriales

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 113,9 millions dans le PLF pour 2026, **soit une augmentation de 29,6 % en 7 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 2026

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



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

À mi-parcours, le bilan du plan de modernisation est positif avec un niveau de réalisation de 87,8 millions d'euros sur les 105 millions d'euros prévus initialement (84 % de réalisation) entre 2019 et 2025. Il a permis des avancées indispensables par l'acquisition de matériels nécessaires pour répondre aux événements d'ampleur tels que la Coupe du monde de rugby en 2023 et les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024. En contribuant au financement des revalorisations statutaires et à une partie des travaux de rénovation des centres de secours, il a soutenu les efforts de **fidélisation du personnel**.

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

A. NEXSIS 18-112 : UN DÉPLOIEMENT OPÉRATIONNEL ET UN ÉQUILIBRE FINANCIER DIRECTEMENT MENACÉS PAR LE MANQUE DE MOYENS HUMAINS

1. Un projet retardé et rebudgété à la hausse au profit du développement d'un outil opérationnel suscitant désormais la pleine adhésion des acteurs de la sécurité civile

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 de la transformation du numérique (DTNUM) 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. Il était initialement évalué à 52 millions d'euros, mais il ne prenait en compte que la phase de développement de la solution informatique NexSIS 18-112, et couvrait donc une période beaucoup plus courte, de 2018 à 2022. Il ne prenait pas non plus en considération l'intégration du projet SECOURIR qui emporte toutes les charges de téléphonie opérationnelle des SIS, avec une architecture sécurisée, résiliente, et dynamique en capacité d'assurer l'entraide entre les Centres de Traitement de l'Alerte (CTA).

Coût détaillé du projet NexSIS 18-112

(en millions d'euros)

	2023 et années précédentes		2024 Exécution		2025 Prévision		2026 Prévision		2027 et années suivantes		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Hors titre 2	86,31	76,76	32,12	29,37	39,00	37,00	40,00	38,00	78,59	94,89	276,02	276,02
Titre 2	5,69	5,69	1,64	1,64	2,03	2,03	2,10	2,10	12,52	12,52	23,98	23,98
Total	92,00	82,45	33,76	31,01	41,03	39,03	42,10	40,10	91,11	107,41	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 **près de 20 millions d'euros par an pour l'État et par l'ANSC à au moins 20 millions par an pour les SDIS. 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.

Le retard important pris dans le déploiement du programme au sein des premiers SIS, initialement programmé pour l'année 2021, avait pu fragiliser la crédibilité de l'agence vis-à-vis des SIS.

Néanmoins, en 2023, le projet est rentré en phase de déploiement opérationnel. **Le rythme de déploiement de l'ANSC est passé de 1 SIS tous les 3,5 mois** (4 SIS entre décembre 2023 et janvier 2025) **à 1,5 SIS tous les mois** (5 SIS entre février et juillet 2025), **et continue de s'accélérer**. À date de juillet 2025, 9 SIS étaient pleinement utilisateurs de la solution NexSIS. Outre ces utilisateurs permanents, à l'été 2025, 49 SIS disposaient déjà du système NexSIS 18-112 au sein de leur établissement avec des niveaux de déploiement plus ou moins avancés. **Dans ces SIS, l'ANSC a démontré la maturité technique et opérationnelle d'un outil source d'économies.**

Ainsi, les années 2024 et 2025 ont finalement marqué **l'entrée du programme dans une dynamique vertueuse de basculement progressive des SIS vers la plateforme NexSIS 18-112**, et avec elle **l'adhésion des SIS**, et plus largement **des acteurs de la sécurité civile, à un outil dont l'intérêt opérationnel et la valeur ajoutée sont unanimement reconnus.**

2. Un modèle de financement de l'ANSC reposant à terme principalement sur les redevances des SIS

Le financement de l'ANSC et du projet NexSIS est dual.

D'une part, il repose, sur le **versement par l'État de subventions** pour charge de service public et de charges d'investissement, principalement issues des crédits du programme 161. En cumulant les dépenses engagées par l'État depuis 2018 jusqu'à ce jour et les prévisions de financement jusqu'en 2027, les financements provenant de l'État s'élèvent à 97 millions d'euros pour un coût actualisé du programme estimé à 300 millions d'euros, soit 32 % contre 17 % initialement prévus.

D'autre part, le financement repose sur le **versement par les SIS de subventions d'investissement** dans le cadre du développement et du déploiement de NexSIS, **puis de contributions d'exploitation annuelles** pour assurer son fonctionnement. Au terme de l'année 2025, l'ANSC devrait avoir

cumulé plus de 75 millions d’euros de recettes en provenance des SIS depuis le démarrage du programme.

Grâce à un soutien important de l’État lors des premières années, l’ANSC a pu continuer à développer NexSIS et à le déployer, dans une période où la confiance des SIS avait pu être mise à l’épreuve. Néanmoins, **depuis 2024, l’engouement pour le produit permet des versements plus réguliers des SIS vers l’ANSC**, dont les ressources propres représentent désormais environ la moitié de ses revenus en 2025. **L’autonomie financière de l’opérateur est ainsi prévue à la fin de l’année 2027.**

3. Un sous dimensionnement des moyens humains de l’ANSC mettant en péril le déploiement opérationnel de NexSIS avec pour conséquences des surcoûts significatifs pour les SIS, l’ANSC et l’État

Dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, le secrétariat général du ministère de l'intérieur avait planifié une augmentation de 100 ETP, entre 2023 et 2028, en faveur des services liés aux sujets numériques, parmi lesquels 28 ETP au bénéfice de l’ANSC.

Comparaison de l’évolution du plafond d’emplois de l’ANSC tels que prévu par la LOPMI et par les LFI

(en ETPT)

	2023	2024	2025	2026	2027
Plafond d’emplois tel que prévu par les arbitrages du ministère de l’intérieur sous-jacents à la LOPMI (A)	14	22	28	35	40
Schéma d’emplois tel que prévu par les arbitrages du ministère de l’intérieur sous-jacents à la LOPMI	+ 2	+ 8	+ 6	+ 7	+ 5
Plafond d’emplois autorisé en LFI	14	22	23	23*	...
Schéma d’emplois autorisé en LFI (B)	+ 2	+ 8	+ 1	0*	...
Différence entre le plafond d’emploi prévu en LOPMI et celui autorisé en LFI (A-B)	0	0	- 5	- 12	...

* autorisé par le PLF 2026

Source : Documents budgétaires et ANSC

Ces effectifs complémentaires devaient permettre à l'ANSC d'assurer les activités cumulées de conception, de réalisation, de déploiement, et d'exploitation. Or, le plafond d'emploi s'établit à 23 ETPT dans le PLF 2026 contre 35 prévus dans le cadre de la LOPMI, soit un **déficit de 12 ETP**. L'ANSC se présente ainsi dans une **situation de sous-effectif** qui aura pour **conséquence un retard dans le déploiement de NexSIS** auprès des 100 SIS et **des surcoûts significatifs pour les SIS, l'ANSC et, in fine, l'État**.

Cela n'est pas sans incidence sur la situation financière de l'agence. Outre que **l'externalisation excessive** pèse plus fortement sur son budget par rapport aux coûts de ressources internes, elle limite la capitalisation des savoir-faire. La direction de l'ANSC estime ainsi que l'internalisation d'une dizaine de fonctions aujourd'hui exercés par des prestataires externes permettrait une réduction annuelle des coûts de l'ordre de 1,2 million d'euros. Surtout, le faible nombre d'emplois autorisés induit un **risque de non-respect du calendrier de déploiement de NexSIS** : l'agence ne peut en effet assumer le risque d'augmenter le nombre de SIS en exploitation sans effectif suffisant pour garantir le bon fonctionnement d'un outil destiné aux services de secours. Or, un **retard dans le déploiement génèrera non seulement un manque de recettes pour l'agence mais encore des surcoûts de maintenance opérationnelle pour les SDIS** dans lesquels la solution tarderait à être déployée. Le rapporteur spécial relève enfin que **si l'autonomie financière de l'ANSC devait être fragilisée, ce serait, in fine, l'État qui pourrait devoir compenser par le versement de nouvelles subventions**.

B. LA VIGILANCE CONTINUE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL À L'ÉGARD DU PROJET FR-ALERT

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.

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.

Coût total prévisionnel du programme FR-Alert

(En millions d'euros)

	2019-2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
AE	0,76	14,89	25,95	3,98	2,93	3,12	4,4	4,5	NC
CP	0,76	7,03	18,30	8,49	5,55	2,08	7,4	7,5	3,42

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

Par ailleurs, le budget prévisionnel s'élève à 4,4 et 4,5 millions d'euros en AE en 2026 et en 2027. A l'approche de 4 années d'exploitation, il portera notamment sur le financement du maintien en condition opérationnelle du système applicatif FR-Alert, ainsi que sur le remboursement des frais liés aux investissements réalisés par les opérateurs de communication électronique pour le maintien en condition opérationnelle du système.

V. DES INTERVENTIONS ACCRUES DE LA SÉCURITÉ CIVILE DANS LES OUTRE-MER INSUFFISAMMENT ANTICIPÉES DANS LE PLF 2026

Qu'elles soient **planifiées ou liées à une situation d'urgence**, les missions dans les Outre-mer sont régulières et ont tendance à augmenter sous l'effet du changement climatique, des tensions sociales et des phénomènes migratoires.

La DGSCGC a connu une activité très soutenue dans les Outre-mer entre 2023 et 2025, plus particulièrement marquées par les événements sociaux et climatiques ayant affecté la Nouvelle-Calédonie et Mayotte.

Depuis mai 2024 et le début des **événements insurrectionnels** en Nouvelle-Calédonie et jusqu'à ce jour, la sécurité civile a **déployé 1300 personnels** sapeurs-pompiers et sapeurs-sauveteurs en provenance de la métropole avec un coût estimé à près de **60 millions d'euros en 2024 et 6 millions d'euros en 2025**.

Entre décembre 2024 et mai 2025, les équipes de la sécurité civile ont été particulièrement mobilisées par les conséquences du **Cyclone Chido** qui a conduit à près de 40 décès et 7 000 blessés. En lien avec la cellule interministérielle de crise, la sécurité civile a contribué à envoyer près de 5 300 personnes de différents ministères et entités depuis la métropole vers Mayotte et plus de 8 200 tonnes de fret. **L'impact financier global de la manœuvre dépasse les 100 millions d'euros**.

À cela s'ajoute les **interventions croissantes de la sécurité civile dans les autres territoires d'outre-mer pour pallier des situations de fragilité** de diverses natures en Guyane (gestion des demandeurs d'asile, augmentation importante de l'activité de lutte contre les feux de végétation, approvisionnement en eau potable dans des zones isolées...) ou à la Réunion à l'occasion du cyclone Belal par exemple.

Le rapporteur tient donc à souligner **les capacités de réponse dont dispose la DGSCGC pour faire face à d'éventuelles crises à venir** : production d'eau potable, appui aux forces de l'ordre, capacité médicalisée, mission d'appui en situation de crise, détachement lourd de sauvetage déblaiement en cas de séisme ou de cyclone, projection de moyens logistiques s'appuyant sur les moyens de la réserve nationale concentrés en métropole (hébergement d'urgence, matériel NRBC, lutte contre les feux...).

Le recours accru aux moyens humains et matériels de la sécurité civile ces dernières années met en exergue une **trajectoire de crédits du programme 161 particulièrement sensible aux aléas** et peu prévisible par nature. Le rapporteur spécial attire ainsi l'attention sur le **caractère optimiste du montant des crédits relatifs aux interventions dans les outre-mer fixé à seulement 18,7 millions d'euros en AE et en CP pour 2026**. Celui apparaît en

effet peu élevé au regard des 76 millions d'euros de CP exécutés en 2024 et des 140 millions d'euros de CP prévus en exécution de l'année 2025 en cours.

**Total des crédits du programme 161 « Sécurité civile »
consacrés aux outre-mer**

(En millions d'euros)

Territoires	Exécution 2024		Prévisions 2025		PLF 2026	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Guadeloupe	4,86	4,99	5,36	5,32	5,41	5,37
Guyane	5,32	5,27	5,72	5,76	5,77	5,80
Martinique	3,74	3,76	4,78	4,73	4,58	4,56
La Réunion	3,87	3,88	4,57	4,57	2,49	2,49
Mayotte	3,99	0,01	109,01	113,00	0,02	0,02
Nouvelle-Calédonie	59,65	57,65	6,01	6,01	0,00	0,00
Polynésie française	0,13	0,13	0,14	0,14	0,15	0,15
Iles Wallis et Futuna	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01
Saint-Martin	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Saint-Barthélemy	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TAAF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Crédits non répartis	0,29	0,29	0,30	0,30	0,30	0,30
Total	81,86	75,99	135,90	139,84	18,73	18,70

Source : Document de politique transversale « outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2026

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

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

- M. Olivier RICHEFOU, président ;

Fédération nationale des sapeurs-pompiers (FNSPF)

- Éric FLORÈS, contrôleur général, vice-président ;

- M. Marc VERMEULEN, contrôleur général, membre du comité exécutif ;

- M. Fabien MATRAS, conseiller relations institutionnelles ;

- M. Guillaume BELLANGER, directeur de cabinet.

Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC)

- M. Pierre CASCIOLA, directeur ;

- M. Jean-Yves LAMBROUIN, colonel, directeur adjoint ;

- M. René CARLET, Secrétaire général.

*

* *

- Contributions écrites -

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)

Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC)