

... le projet de loi de finances pour 2024

MISSION « SÉCURITÉS »

PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

Jean Pierre VOGEL, rapporteur spécial, Sénateur de la Sarthe

1. UN BUDGET EN LÉGÈRE HAUSSE, MAIS INCOMPLÈT À CE STADE

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

Évolution des crédits du programme par action

(en millions d'euros)

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

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

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

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

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

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

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

B. UNE PROGRAMMATION INITIALE DU PROGRAMME 161 INCOMPLÈTE

Lors des auditions du rapporteur spécial, la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) a indiqué que des crédits supplémentaires seraient inscrits par le Gouvernement sur ce programme en cours de discussion budgétaire. Un **amendement du Gouvernement visant à majorer les**

crédits du programme 161 de 215,2 millions d'euros en AE et de 145,9 millions d'euros en CP a finalement été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, puis repris dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Ces crédits seront consacrés à la création d'une 4ème unité de formation militaire de la sécurité civile (ForMiSC), au renforcement des pactes capacitaires entre l'État et les services d'incendie et de secours (SIS), à la mobilisation de colonnes de renfort supplémentaires et à l'acquisition d'hélicoptères.

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

2. LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROGRAMME 161

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

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

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

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

Calendrier prévisionnel de livraison des hélicoptères H145

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(en nombre d'appareils)

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

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

Source : commission des finances, d'après la DGSCGC

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

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

Le rapporteur spécial suit également avec intérêt les perspectives **d'acquisition en propre par la DGSCGC d'HBE lourds, dont le coût est estimé actuellement à 46 millions d'euros**, mais dont le financement pourrait être assuré par l'Union européenne dans le cadre du programme *RescEU*. **Toutefois, les délais de fabrication de ces appareils rendent difficilement envisageable leur livraison avant 2028 voire 2029**.

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

L'année 2024 sera marquée par la **création d'une 4^{ème} unité de formation militaire de la sécurité civile (ForMiSC)**. Cette nouvelle « Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile n°4 » (UIISC4) devrait être dotée de 565 ETP à l'horizon 2027. Si le rapporteur spécial salue la création de cette nouvelle unité, **il relève qu'aucun crédit n'y est consacré dans le PLF 2024**. L'amendement du Gouvernement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale devrait permettre de **consacrer 180 millions d'euros en AE et 45 millions d'euros en CP** à la création de cette nouvelle unité.

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

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

Près de 9,7 millions d'euros en AE et 7,4 millions d'euros en CP sont inscrits dans le PLF pour 2024 **pour la poursuite des pactes capacitaires** destinés à renforcer les moyens opérationnels des service d'incendie et de secours (SIS) par l'acquisition de matériels cofinancés par l'État. L'amendement du Gouvernement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale est en outre venu abonder ces crédits de **39 millions d'euros en CP**.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Réunie le mardi 31 octobre 2023, sous la présidence de M. Emmanuel Capus, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Sécurité ».

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Sécurité » et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », de même que l'article 63.



Jean Pierre VOGEL
Rapporteur spécial
Sénateur (LR) de la Sarthe

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28