

N° 736

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 29b
Sécurités

(Programme 161 « Sécurité civile »)

Rapporteur spécial : M. Jean Pierre VOGEL

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczyrek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2025.....	7
A. L'EXERCICE 2025 CONFIRME LA HAUSSE TENDANCIELLE DES MONTANTS EXÉCUTÉS	7
B. LE PLAFOND D'EMPLOIS EST PLEINEMENT EXÉCUTÉ POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2015	8
C. L'EXÉCUTION 2025 EST AFFECTÉE PAR LES SURCOÛTS GÉNÉRÉS PAR LES CRISES EN OUTRE-MER ET UNE SAISON DES FEUX DE FORÊT DE HAUTE INTENSITÉ.....	9
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	11
A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTINUENT D'AUGMENTER, PORTÉES PAR LA PROGRESSION DE LA PART INDEMNITAIRE DES RÉMUNÉRATIONS...11	
B. UNE SURCONSOMMATION SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN RAISON D'ENGAGEMENTS OPÉRATIONNELS PARTICULIÈREMENT INTENSES POUR FAIRE FACE AUX FEUX DE FORÊTS AINSI QU'AUX CATASTROPHES NATURELLES DANS LES OUTRE-MER	11
C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT SONT EN BAISSÉ APRÈS DEUX EXERCICES MARQUÉS PAR LE FINANCEMENT DE MARCHÉS D'ÉQUIPEMENTS LOURDS	12
D. LES DÉPENSES D'INTERVENTION CONNAISSENT UNE HAUSSE DURABLE AFIN D'ASSURER LE FINANCEMENT DE LA BRIGADE DE SAPEURS-POMPIERS DE PARIS (BSPP), LA MOBILISATION DES COLONNES DE RENFORT, ET LA NOUVELLE PRESTATION DE FIDÉLISATION ET DE RECONNAISSANCE (NPFR).....	13

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. En 2025, l'exécution des crédits du programme 161 « Sécurité civile » s'est élevée à **811,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, et **967,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Cela confirme une **hausse tendancielle des montants exécutés en AE et en CP (+ 76,7 % en CP entre 2019 et 2025)**.

2. L'exécution 2025 du programme 161 est marquée par une **surconsommation de 137 millions d'euros de CP par rapport aux crédits prévus en loi de finance initiale pour 2025 (+ 16,5 %)**. Cela s'explique par la surconsommation des dépenses de fonctionnement de 133 millions d'euros (+ 55 % par rapport à la LFI 2025) résultant de la **mobilisation de moyens opérationnels exceptionnels** pour faire face aux **crises dans les outre-mer** (cyclones Chido à Mayotte et Garance à la Réunion, fin de la crise insurrectionnelle en Nouvelle-Calédonie) et à une **saison des feux de forêt de très haute intensité** qui, ensemble, ont conduit à un surcoût de 126,6 millions d'euros.

3. La **poursuite des investissements** (renouvellement de la flotte d'hélicoptères, pactes capacitaires « feux de forêt », moyens de pompage, matériels et équipements NRBC-E...) nécessaires pour faire face à l'extension et l'intensification des menaces et des risques **est source de satisfaction**. Cependant, l'intensité de la saison des feux de forêt 2025 a rappelé l'impérieuse nécessité de poursuivre les efforts entrepris en faveur du renouvellement rapide de la flotte de Canadair. Dans l'attente de la livraison de nouveaux moyens aériens, la pérennisation des crédits permettant la location d'avions et d'hélicoptères bombardiers d'eau, qui ont été pleinement mobilisée cet été, est indispensable.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2025

A. L'EXERCICE 2025 CONFIRME LA HAUSSE TENDANCIELLE DES MONTANTS EXÉCUTÉS

Exécution des crédits en 2025 pour le programme 161 « Sécurité civile »

(en millions d'euros, incluant les fonds de concours et attributions de produits)

	Crédits exécutés en 2024 (A)	Crédits votés en LFI 2025 (B)	Crédits ouverts en 2025 (C)	Crédits exécutés en 2025 (D)	Écart entre les crédits exécutés en 2024 (A) et 2025 (D)	Écart entre les crédits exécutés (D) et les crédits votés en LFI pour 2025 (B)
AE	980,5	860,1	1 091,7	811,2	- 17,3 %	- 5,7 %
CP	962,6	830,5	1 045,8	967,5	+ 0,5 %	+ 16,5 %

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

En 2025, **811,2 millions d'euros** ont été exécutés en **autorisation d'engagement (AE)** sur le programme « Sécurité civile », **soit une diminution de 17,3 % par rapport à l'année 2024**. Cette diminution est principalement liée aux dépenses d'investissement, alors que d'importants marchés d'équipements lourds ont été engagés en 2023 et 2024 (410 millions d'euros pour le renouvellement de la flotte d'hélicoptères en 2023, et 130 millions d'euros pour le renouvellement de la flotte de Canadair en 2024).

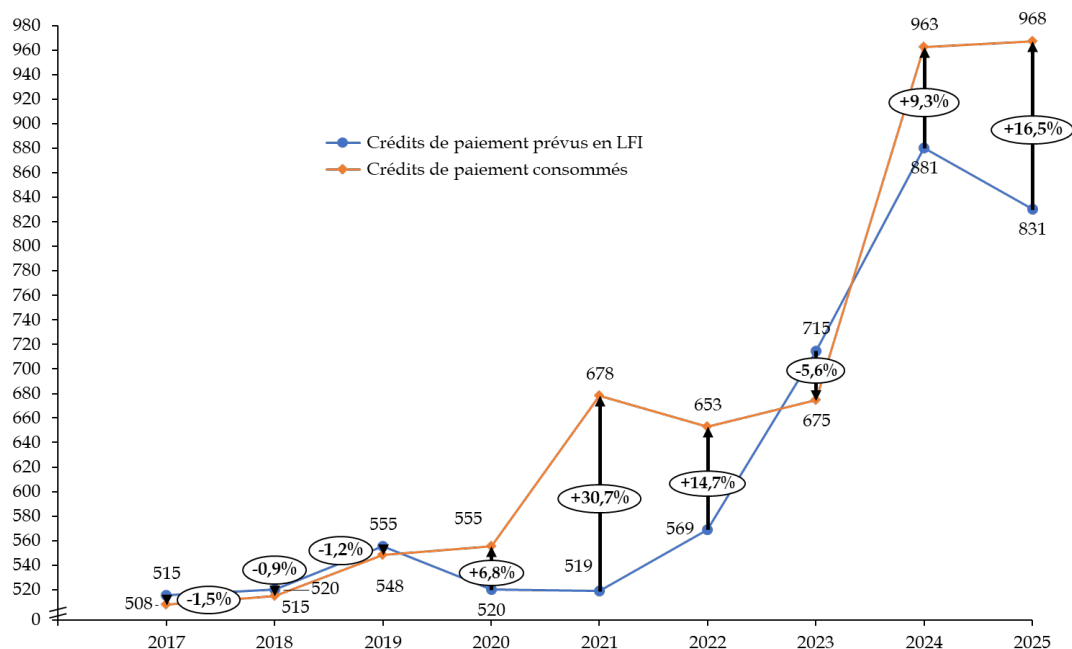
Le montant des **crédits de paiement (CP)** exécutés en 2025, **967,5 millions d'euros**, est **proche de l'exécution 2024 (+ 0,5 %)**.

Le montant des AE consommées en 2025 est inférieur de 5,7 % aux crédits initialement prévus en loi de finance pour 2025 (LFI 2025). Au contraire, **le montant des CP est supérieur de 16,5 % aux crédits prévus en LFI 2025**. Les AE et les CP consommés sont inférieurs aux crédits totaux ouverts en cours d'exécution.

Les variations significatives des montant des AE et CP prévus en LFI et consommés d'un exercice à l'autre s'expliquent, d'une part, par **les cycles de commandes et de livraison d'aéronefs**, un Canadair coûtant environ 60 millions d'euros et un hélicoptère H145 environ 13 millions d'euros, ainsi que par les renouvellements pluriannuels des marchés de maintenance en condition opérationnelle (MCO). D'autre part, **le nombre, l'intensité et la localisation des catastrophes naturelles** (incendies, inondations, cyclones...) et **la sécurisation d'évènements exceptionnels** (Jeux olympiques et paralympiques 2024, mouvement insurrectionnel en Nouvelle-Calédonie) influent sur les moyens humains et matériels mobilisés et les coûts associés.

Évolution de la consommation des crédits de paiement du programme 161

(en millions d'euros, incluant les fonds de concours et attributions de produits)



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

L'extension du risque incendie dans le temps et dans l'espace (mégafeux à l'été 2022 en Gironde, puis en 2025 dans l'Aude), l'intensification des épisodes d'inondation (dans le Pas-de-Calais en décembre 2023, épisodes cévenols à l'automne 2024), la survenance des cyclones Garance à la Réunion en 2024 et Chido à Mayotte en 2025, la modernisation des systèmes d'alertes et de gestion opérationnelle des services de secours suite aux attentats de 2015 (FR-Alert, NexSIS), le dynamisme de la participation de l'État au financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), les commandes et livraisons récentes d'aéronefs, l'inflation du prix du carburant, les revalorisations salariales, et la sécurisation des Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) 2024 expliquent ces dernières années une tendance à la hausse du montant des crédits de paiement exécutés (+ 76,7 % entre 2019 et 2025) qui concerne toutes les natures de dépenses du programme 161.

B. LE PLAFOND D'EMPLOIS EST PLEINEMENT EXÉCUTÉ POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2015

Le **plafond d'emplois** du programme 161 fixé par la LFI pour 2025 était en **léger recul**, avec un total de 2 661 ETPT prévus, contre 2 675 ETPT en 2024. Pour mémoire, en 2024, le plafond d'emplois avait connu une forte hausse pour permettre la constitution de la 4^e unité de formations militaires de la sécurité civile (ForMISC) annoncée par le Président de la République en octobre 2022.

Alors que le **plafond d'emplois** était marqué par une légère sous-exécution depuis 2015, il a été **pleinement exécuté en 2025** (- 1 ETPT en 2025, contre - 43 ETPT en 2024).

Le **schéma d'emplois est nul en 2025**, et les entrées constatées sont égales aux sorties.

Évolution de l'exécution du plafond d'emplois

(en ETPT)

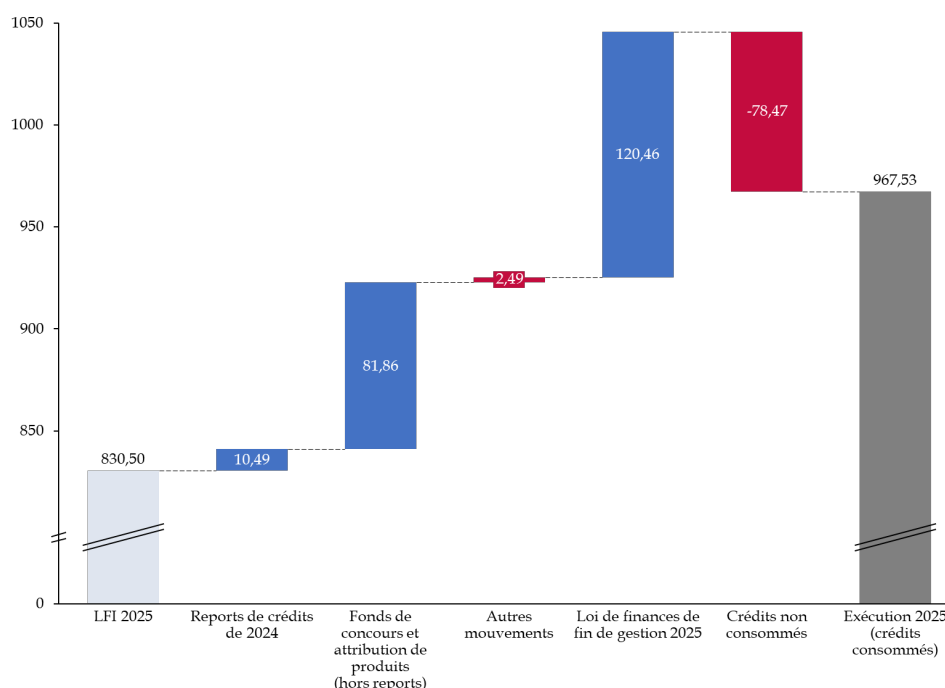
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Plafond d'emplois autorisé	2 402	2 450	2 483	2 498	2 479	2 490	2 463	2 467	2 675	2661
Plafond d'emplois réalisé	2 379	2 411	2 444	2 454	2 454	2 470	2 438	2 462	2 632	2660

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

C. L'EXÉCUTION 2025 EST AFFECTÉE PAR LES SURCOÛTS GÉNÉRÉS PAR LES CRISES EN OUTRE-MER ET UNE SAISON DES FEUX DE FORÊT DE HAUTE INTENSITÉ

Mouvements intervenus en cours de gestion 2025 sur les crédits de paiement du programme « Sécurité civile »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après la Cour des comptes et les documents budgétaires)

Pour rappel, l'exécution 2024 du programme 161 avait été marquée par une démultiplication des mouvements de crédits qui s'expliquait par deux injonctions contradictoires : d'une part, maîtriser les dépenses dans un contexte inédit de dégradation des finances publiques, et d'autre part, allouer des moyens matériels et humains suffisants pour assurer l'indispensable sécurisation d'évènements exceptionnels dont les JOP et la crise insurrectionnelle en Nouvelle-Calédonie. Cela avait conduit à geler artificiellement des crédits ensuite réouverts pour financer la mobilisation des forces de la sécurité civile.

Par comparaison, la gestion des crédits en cours d'exercice 2025 apparaît plus raisonnée. Néanmoins, la **mobilisation de moyens opérationnels exceptionnels** pour faire face aux crises dans les outre-mer et à une saison des feux de forêt de très haute intensité a généré un **surcôt de 126,6 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2025**.

Ainsi, la réserve de précaution sur le hors-titre 2 (28,1 millions d'euros) et le surgel du mois de mars (3,4 millions d'euros) ont été intégralement levés pour permettre notamment le remboursement des services d'incendie et de secours (SDIS). Surtout, **un abondement important (120 millions d'euros en CP) a été nécessaire en loi de finances de fin de gestion (LFG) du 8 décembre 2025** : le programme 161 représente les deux tiers des crédits ajoutés à la mission « Sécurités ». ¹ Ces ouvertures de crédits n'ont concerné que les CP, le programme disposant d'AE à hauteur suffisante pour engager les dépenses afférentes (du fait d'une répartition annualisée d'AE prévues en LFI pour un marché de MCO des hélicoptères, lequel était à l'origine envisagé sur un modèle pluriannuel, ce qui est venu rendre disponible des AE à une hauteur suffisante).

Hors-titre 2, le montant élevé des fonds de concours et attributions de produits (81,2 millions d'euros) s'explique par le rattachement en gestion 2025 de 60 millions d'euros de fonds de concours issus de l'Union européenne accordés dans le cadre du mécanisme européen de protection civile (MPCU) au titre de la participation de l'Europe au financement des deux Canadiens acquis en 2024 par la France.

¹ Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2025 « Sécurités ».

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTINUENT D'AUGMENTER, PORTÉES PAR LA PROGRESSION DE LA PART INDEMNITAIRE DES RÉMUNÉRATIONS

Les **dépenses de personnel** se sont élevées à **230,7 millions d'euros** en AE et en CP en 2025, contre 216,1 millions d'euros en 2024, soit **une hausse de 7 %**, après une précédente hausse de 8,6 % en 2024. Cela s'explique notamment par la **progression des rémunérations**, et plus particulièrement de leur composante indemnitaire, qui représente 44 % de la rémunération globale de la sécurité civile en 2025.

Les années 2024 et 2025 ont nécessité une forte mobilisation des moyens humains en Nouvelle-Calédonie, entraînant par exemple une augmentation de l'indemnité de sujétions d'absence opérationnelle (ISAO) versée (6,3 millions d'euros en 2024). En outre, la progression des dépenses en 2025 est portée par l'exécution de mesures catégorielles (1,4 millions d'euros) avec l'application de 2 protocoles pour les personnels navigants et les techniciens sol, validés respectivement en 2023 et 2024 et dont la mise en œuvre s'échelonne, pour chacun d'eux, sur 4 ans, cela afin d'améliorer l'attractivité des emplois.

B. UNE SURCONSOMMATION SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN RAISON D'ENGAGEMENTS OPÉRATIONNELS PARTICULIÈREMENT INTENSES POUR FAIRE FACE AUX FEUX DE FORÊTS AINSI QU'AUX CATASTROPHES NATURELLES DANS LES OUTRE-MER

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) du programme 161 se sont élevées à **373,8 millions d'euros en CP**, contre 240,9 millions d'euros ouverts en LFI pour 2025.

Cette **surconsommation des dépenses de fonctionnement de 133 millions d'euros (+ 55 % par rapport à la LFI 2025)** s'explique essentiellement par la mobilisation de moyens opérationnels exceptionnels pour faire face aux crises dans les outre-mer et à une saison des feux de forêt de très haute intensité qui, ensemble, ont conduit à un surcôt de 126,6 millions d'euros.

Pour faire face aux conséquences du **cyclone Chido qui a frappé Mayotte** en décembre 2024 (40 décès, 41 portés disparus, 125 blessés graves), la sécurité civile a engagé près de 2 600 sapeurs-pompiers et sapeurs-sauveteurs de différentes unités et a contribué à l'envoi de 8 200 tonnes de fret, pour un coût estimé à **86 millions d'euros**. La gestion du cyclone Garance, qui a touché La Réunion en février 2025, et la crise en

Nouvelle-Calédonie ont également entraîné des surcoûts de respectivement 2,7 millions d'euros et 8,5 millions d'euros respectivement.

La saison des feux de forêt 2025 a été d'une intensité nettement supérieure à la moyenne : 16 300 feux recensés et plus de 30 000 hectares détruits par les incendies, dont 11 000 par le seul mégafeu de Ribaute dans l'Aude. À titre de comparaison, 5 100 hectares et 13 700 hectares avaient été détruits en 2023 et 2024. L'été 2025 a donc requis une mobilisation massive des moyens humains, avec 10 200 hommes/jours mobilisés, et aériens, avec la location de 10 hélicoptères bombardiers d'eau et 6 avions légers bombardiers d'eau, soit le maximum permis par le marché renforcé suite à la saison des feux exceptionnelle de 2022. **Le surcoût lié à cette activité opérationnelle exceptionnelle atteint 26 millions d'euros.**

Enfin, s'ajoutent des dépenses imprévisibles liées à la gestion d'un contentieux dans le cadre du marché de maintien en condition opérationnelle (MCO) des hélicoptères (13,6 millions d'euros) ou encore l'acquisition de moteurs de Canadair.

C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT SONT EN BAISSÉ APRÈS DEUX EXERCICES MARQUÉS PAR LE FINANCEMENT DE MARCHÉS D'ÉQUIPEMENTS LOURDS

Le niveau des dépenses d'investissement dépasse la prévision de la LFI avec une surconsommation des AE (+ 16 %) et des CP (+ 9 %).

En montant, les **autorisations d'engagement exécutées** s'élèvent à **58,2 millions d'euros en 2025** contre 192,4 millions d'euros en 2024, soit une **diminution de 69,8 %, après une précédente diminution de 56,9 % entre 2023 et 2024**. Cela tient au fait que l'essentiel des nouveaux marchés d'équipements lourds ont été engagés sur 2023 et 2024 (410 millions d'euros pour le renouvellement de la flotte d'hélicoptères en 2023, et 130 millions d'euros pour le renouvellement de la flotte de Canadair en 2024). Les **CP présentent également une diminution de 21,6 %**, passant de 192 millions d'euros en 2024 à 150,5 millions d'euros en 2025. Ils ont notamment servi à l'acquisition d'aéronefs (101,5 millions d'euros de CP) – avec 8 H145 livrés en 2025 –, ou encore le financement de projets immobiliers, dont 6,2 millions d'euros non prévus en LFI pour l'acquisition des assises immobilières du 4^{ème} régiment d'instruction et d'intervention de la Sécurité civile (RIISC) à Libourne.

D. LES DÉPENSES D'INTERVENTION CONNAISSENT UNE HAUSSE DURABLE AFIN D'ASSURER LE FINANCEMENT DE LA BRIGADE DE SAPEURS-POMPIERS DE PARIS (BSPP), LA MOBILISATION DES COLONNES DE RENFORT, ET LA NOUVELLE PRESTATION DE FIDÉLISATION ET DE RECONNAISSANCE (NPFR)

Les dépenses d'intervention (titre 6) se sont élevées à 212,4 millions d'euros en CP en 2025, soit un montant supérieur de 2,3 % au montant programmé en LFI (+ 4,9 millions d'euros).

Malgré la **légère diminution** des dépenses d'intervention (- 5,2 % par rapport à 2024), celles-ci demeurent à des niveaux relativement élevés pour trois raisons.

Tout d'abord, elles suivent le **dynamisme de la contribution de l'État au financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)¹**, s'élevant à 111,9 millions d'euros en 2025, en hausse de près de 40 % depuis 2015. Ce financement représente 15 % des CP hors titre 2 du programme « Sécurité civile ».

Deuxièmement, elles financent le remboursement de dépenses engagées par les SDIS dans le cadre des **colonnes de renforts** déployés dans une logique de solidarité nationale afin de parer aux événements ou crises majeurs. En 2024, leur mobilisation dans le cadre des JOP avaient ainsi coûté 14,5 millions d'euros. En 2025, les inondations en Ile-et-Vilaine en janvier, les feux de forêts dans l'Aude en août 2025, les cyclones dans les territoires ultramarins ont à nouveau conduit à leur forte mobilisation pour un montant total de **24,1 millions d'euros en CP**, expliquant en partie la surconsommation en titre 3.

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 (21,2 millions d'euros en 2025, contre 17,9 millions d'euros en 2024), amenée à se poursuivre mécaniquement pour dépasser les 40 millions d'euros d'ici 2030.

¹ En application de l'article L. 2512-19 du code général des collectivités territoriales, l'État participe aux dépenses de fonctionnement de la BSPP. Cette participation est égale à 25 % des dépenses inscrites au budget spécial de la préfecture de police relatives à la rémunération des militaires (y compris alimentation, frais d'habillement, de transport et de missions), au service d'instruction et de santé, à l'entretien, la réparation et l'installation du matériel de lutte contre l'incendie, du matériel de transport, ainsi que du matériel de transmission.