

N° 134

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2023

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024,

TOME XIII

SÉCURITÉ CIVILE

Par Mme Françoise DUMONT,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Philippe Bonnacarrère, Thani Mohamed Soilihi, Mme Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Mme Nathalie Delattre, vice-présidents ; Mmes Agnès Canayer, Muriel Jourda, M. André Reichardt, Mme Isabelle Florennes, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. Olivier Bitz, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Michel Masset, Mmes Marie Mercier, Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Olivia Richard, M. Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Patricia Schillinger, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1680, 1715, 1719, 1723, 1745, 1778, 1781, 1805, 1808, 1820 et T.A. 178

Sénat : 127 et 128 à 134 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE SAISON DES FEUX 2023 MAITRISEE MAIS QUI CONFIRME LES VULNERABILITES INDUITES PAR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	6
A. UN ILLUSOIRE RETOUR A LA NORMALE	6
B. UN RETOUR D'EXPERIENCE A SECURISER.....	7
II. LA HAUSSE DES MOYENS DU PROGRAMME « SECURITE CIVILE »	8
A. UN BUDGET DE LA SECURITE CIVILE S'INCRIVANT DANS UNE TENDANCE HAUSSIERE, DANS LA CONTINUITÉ DE LA LOPMI ET DES ANNONCES PRESIDENTIELLES DE L'ANNEE 2022.....	8
B. DES EFFECTIFS ET DES DEPENSES DE PERSONNEL EN LEGERE HAUSSE	11
III. LES MOYENS NATIONAUX DE LA SECURITE CIVILE : UN INDISPENSABLE RENFORCEMENT PEINANT A SE CONCRETISER	12
A. UNE PRISE DE CONSCIENCE SALUTAIRE DE LA NECESSITE DE RENFORCER LES MOYENS AERIENS DE LA SECURITE CIVILE.....	12
1. <i>Un consensus sur le besoin de modernisation de la flotte aerienn</i> e de la securite civile	17
a) L'état de la flotte en 2023	13
b) Le renouvellement de la flotte d'hélicoptères, représentant un coût de 471 millions d'euros, devrait enfin permettre d'atteindre la cible de 40 appareils	14
c) Une annonce claire de renouvellement et d'extension de la flotte de Canadair....	16
B. UNE VIVE PREOCCUPATION QUANT AU RESPECT DU CALENDRIER ET DU DIMENSIONNEMENT DU PLAN D'ACQUISITION DES CANADAIR ET DES HELICOPTERES LOURDS	17
C. SOUTENIR LES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS EN METTANT PLEINEMENT EN ŒUVRE LES PACTES CAPACITAIRES.....	18
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	33

L'ESSENTIEL

Le programme 161 « Sécurité civile » est l'un des quatre programmes de la mission « Sécurités »¹, laquelle « concourt à la stratégie du ministère de l'intérieur visant à protéger et secourir les Français sur l'ensemble du territoire »².

Piloté par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), **le programme 161 finance les moyens nationaux de la sécurité civile**, qu'il s'agisse des outils d'intervention opérationnels mis en œuvre pour le secours à la personne, les opérations de déminage ou déclenchées en cas de catastrophes majeures, qu'elles soient naturelles comme les feux de forêt, les inondations, les tempêtes ou les séismes, ou technologiques avec les risques NRBC-E (nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif).

Constatant que les forces de sécurité civile font face à un accroissement des risques qu'a encore illustré, cette année, l'extension de la saison des feux, **la commission est favorable à la hausse des crédits alloués au programme 161, portée par les plans de renouvellement et d'accroissement de la flotte d'aéronefs de la sécurité civile**. Malgré des difficultés calendaires compréhensibles bien que justifiant une politique industrielle plus ambitieuse, elle sera cependant **vigilante à ce que ces plans soient appliqués dans leur intégralité**.

Alors qu'un projet de réforme de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) est régulièrement évoqué, la commission appelle en outre à **ne pas limiter la réflexion aux seuls moyens nationaux, mais à l'étendre également au financement des services d'incendie et de secours (SIS)**, en première ligne face à cette transformation des risques.

¹ Les autres programmes de la mission « Sécurités » sont examinés par l'avis de Henri Leroy.

² Comme défini dans le projet annuel de performances annexé à la loi de finances de la mission « Sécurités ».

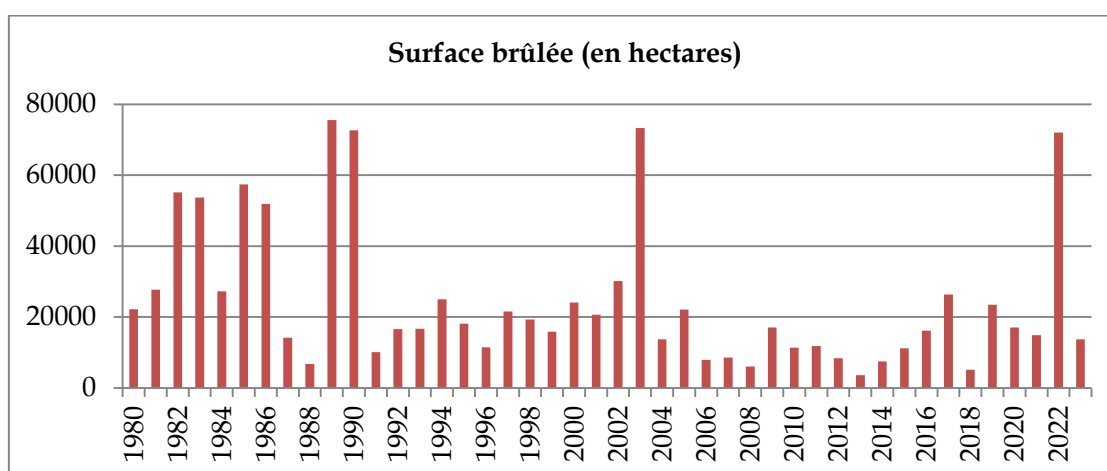
I. UNE SAISON DES FEUX 2023 MAITRISÉE MAIS QUI CONFIRME LES VULNÉRABILITÉS INDUITES PAR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

A. UN ILLUSOIRE RETOUR À LA NORMALE

Avec un total de **13 700 hectares brûlés¹** et approximativement 14 000 incendies à la date du 12 septembre, **l'année 2023 contraste fortement, à première vue, avec la saison des feux 2022**. Cette dernière, lors de laquelle 72 000 hectares de forêt et de végétation furent détruits, a représenté un tournant pour les forces de sécurité civile en rompant un cycle de modération entamé lors des années 1990 - que seule l'année 2003 a infirmé - et en matérialisant l'accroissement des risques que pourrait entraîner le changement climatique.

L'année 2023 se présente, pour le cas de la France, dans la moyenne des quinze dernières années, lors desquelles ont été comptés annuellement 11 739 incendies et 15 383 hectares brûlés².

En outre, un seul feu a dépassé les 500 hectares : le feu de Banyuls-sur-Mer, dans les Pyrénées-Orientales, qui s'est déclenché le 16 avril 2023 et a détruit 870 hectares. En comparaison, 15 feux ont dépassé les 500 hectares brûlés en 2022, dont trois feux supérieurs à 5 000 hectares, en Gironde et dans les Landes.



Source des données : Commission européenne et, pour les années 2021 à 2023, réponses de la DGSCGC aux questionnaires budgétaires

¹ Selon les données transmises par la DGSCGC.

² Ibid.

Ce retour quantitatif à la normale trouve partiellement son explication dans une météo clémente dans le sud-ouest et dans la partie nord du pays, qui a limité la sécheresse des sols et de la végétation, et ainsi le risque de départ de feu. Il démontre par ailleurs, en ce qui concerne le pourtour méditerranéen qui fut à nouveau l'objet d'une sécheresse prononcée, **la pertinence de la stratégie française** consistant à attaquer massivement tout feu naissant afin de l'éteindre rapidement. En effet, le nombre de départs de feu en 2023 est supérieur à la moyenne des quinze dernières années, attestant que l'intensité moindre de la saison des feux a cependant nécessité une activité soutenue de la part des forces de sécurité civile.

Bien que ces chiffres agrégés paraissent rassurants et démontrent l'engagement exemplaire des forces de sécurité civile, ils confirment cependant une tendance de fond synonyme de nombreux défis à relever, à savoir **l'extension de la période des feux de forêt**.

Comme l'a déclaré André Accary, président de la commission « sapeurs-pompiers » de l'Assemblée des départements de France (ADF)¹, *« le changement climatique s'installe durablement »*. À l'aune de l'année 2023, **le pic de la saison des feux de forêt ne semble plus limité à la période traditionnelle allant du 1^{er} juillet au 15 août**. Fait notable, le premier feu significatif de l'année a débuté le 16 avril dans les Pyrénées-Orientales et a parcouru près de 870 hectares, ce qui en fait le plus grave incendie de l'année. En outre, les épisodes de canicule et de forte chaleur observés entre la mi-août et le début du mois d'octobre ont engendré des départs de feu plus tardifs qu'à l'accoutumée, par exemple en septembre dans la forêt de Fontainebleau.

Cette extension temporelle, qui semble se confirmer au regard des dernières années, aura indubitablement des répercussions majeures en termes de réponse opérationnelle et d'engagement des moyens humains et matériels pour la sécurité civile, alors que plus de **80 % de ses missions demeurent liées au secours à la personne et aux missions sanitaires**, ces dernières ne devant pas connaître de tendance décroissante dans un contexte de vieillissement de la population.

B. UN RETOUR D'EXPÉRIENCE À SÉCURISER

Les incendies de l'été 2022 ont incité les pouvoirs publics à engager une salutaire réflexion sur l'adaptation de la sécurité civile à l'accroissement du risque d'incendie. Cette réflexion s'est concrétisée, d'une part, par **les annonces du Président de la République à la suite de son discours du**

¹ Lors de son audition par le rapporteur le 24 octobre 2023.

28 octobre 2022¹ et, d'autre part, par l'adoption de la loi, d'initiative sénatoriale, du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie.

L'année 2023 fut ainsi la première année de mise en œuvre de ces mesures d'ordres réglementaire et législatif, parmi lesquelles peuvent notamment être citées l'instauration d'une « météo des forêts » ou encore la possibilité ouverte aux préfets d'ordonner le recours à des coupes tactiques.

Le rapporteur s'est cependant vivement étonné, à la lecture de la version initiale de l'article 12 du projet de loi de finances pour 2024, de **découvrir que le Gouvernement souhaitait abroger, moins de trois mois après leur adoption par le Parlement, deux dispositifs fiscaux² favorables aux SIS** qui furent introduits dans le cadre de la loi du 10 juillet 2023 précitée. Si, en réponse à la mobilisation de nombreux parlementaires, dont le rapporteur, le Gouvernement a finalement rétabli ces deux dispositifs, le rapporteur restera vigilant lors du prochain budget et souligne que la DGSCGC s'est engagée, lors de son audition, à leur maintien dans la durée.

II. LA HAUSSE DES MOYENS DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

A. UN BUDGET DE LA SÉCURITÉ CIVILE S'INCRIVANT DANS UNE TENDANCE HAUSSIÈRE, DANS LA CONTINUITÉ DE LA LOPMI ET DES ANNONCES PRÉSIDENTIELLES DE L'ANNÉE 2022

Conformément à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) et aux annonces du Président de la République du 28 octobre 2022, le projet de loi de finances pour 2024 transmis au Sénat et incluant les évolutions issues de l'Assemblée nationale prévoit **une baisse prévisible des autorisations d'engagement (AE) mais une augmentation substantielle des crédits de paiement (CP), en particulier au regard de la moyenne des dix dernières années.**

¹ *Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, sur la lutte contre les feux de forêt, prononcé à Paris le 28 octobre 2022.*

² *La version initiale de l'article 12 du projet de loi de finances pour 2024 prévoyait d'abroger l'exonération totale de l'ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour les véhicules des services d'incendie et de secours (article 50 de la loi du 10 juillet 2023) ainsi que l'exonération de malus écologique pour l'ensemble des véhicules d'intervention des acteurs de la défense des forêts contre les incendies (article 51 de la loi du 10 juillet 2023).*

**Évolution des crédits du programme « Sécurité civile »,
tel que transmis au Sénat
(en euros)**

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
		Ouvertes en LFI 2023	Demandées pour 2024	Évolution (en %)	Ouverts en LFI 2023	Demandés pour 2024	Évolution (en %)
1	Prévention et gestion de crises	76 169 207	49 450 826	- 35,08 %	55 289 207	75 77 041	+ 37,06 %
2	Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	1 060 061 501	414 052 033	- 60,94 %	442 128 186	442 913 764	+ 0,18 %
3	Soutien aux acteurs de la sécurité civile	321 360 510	405 338 365	+ 26,7 %	202 285 619	328 796 655	+ 62,6 %
4	Fonctionnement, soutien et logistique	14 406 213	32 831 904	+ 127,9 %	14 406 225	32 008 002	+ 122,18 %
TOTAL		1 471 997 431	901 673 128	- 38,8 %	714 109 225	880 495 462	+ 23,18 %

Source : commission des lois, d'après les données issues de l'état B annexé au PLF pour 2024

Les AE passent de 1,472 milliard d'euros à **901,7 millions d'euros**, soit **une baisse de 38,8 %**. S'il s'agit, à première vue, d'une baisse significative, celle-ci était cependant **prévisible et attendue**. En effet, elle fait suite à une année 2023 record lors de laquelle le programme 161 a atteint un niveau inégalé en termes d'AE, en raison de trois principales mesures :

- **le renouvellement de la flotte d'hélicoptères** de la sécurité civile (471 millions d'euros) ;

- une première enveloppe dédiée à **l'extension de la flotte d'avions amphibies bombardiers d'eau** (240 millions d'euros) ;

- la relance des « **pactes capacitaires** » (150 millions d'euros).

Ces trois mesures ont porté le programme 161, pour la toute première fois, au-dessus du milliard d'euros d'AE, le précédent montant maximal s'élevant à 854 millions d'euros d'AE dans la loi de finances initiale pour 2018, à la suite de la commande de six appareils *DASH 8 Q400M*, dont le dernier a été réceptionné en 2023.

Le niveau des AE pour 2024, bien qu'en baisse par rapport à 2023, reste néanmoins élevé au regard de la dernière décennie, confirmant une tendance haussière initiée lors du vote de la LOPMI et à la suite du

retour d'expérience de la difficile saison des feux 2022. Avec 901 millions d'euros, l'année 2024 se place au deuxième rang des années lors desquelles les AE ont atteint les montants les plus élevés. Elle apparaît **en hausse de 71 % par rapport à la moyenne des AE des années 2014 - 2022** (528 millions d'euros).

Cette hausse se révèle d'autant plus tendancielle qu'elle ne résulte d'aucune mesure nouvelle notoire propre à l'année 2024, la seule annonce significative étant la création d'une quatrième unité de formation militaire de la sécurité civile (ForMiSC). **Les dépenses de fonctionnement du programme affichent ainsi une hausse de 44,5 %** par rapport à la loi de finances pour 2023 (en AE). La maintenance des aéronefs, en forte hausse (+ 63 %) à la suite d'un renouvellement du marché, ainsi que l'achat de leur carburant représentent cependant la moitié de ces dépenses de fonctionnement.

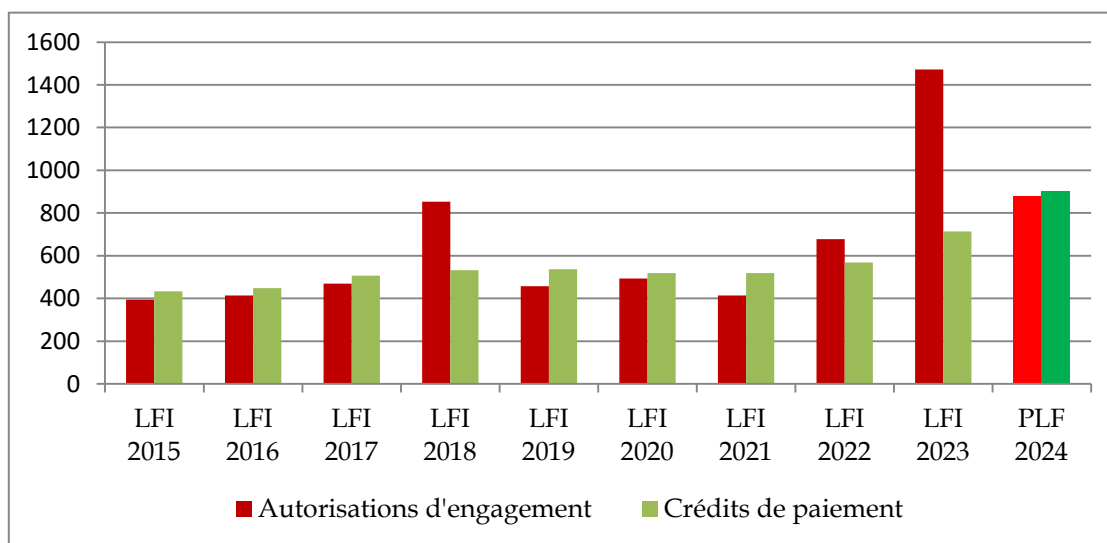
Les crédits de paiement alloués au programme 161 s'élèvent quant à eux à 880,5 millions d'euros pour l'année 2024, contre 714 millions d'euros en 2023, soit **une augmentation de 23,2 %** par rapport à 2023. Sur le long terme, il s'agit d'**une hausse de 76 % par rapport à la moyenne des CP des années 2014-2022** (499 millions d'euros).

Cette hausse sur un an n'est portée par aucune mesure emblématique et s'explique, d'une part, par un contexte inflationniste pesant plus particulièrement sur l'achat de carburant et de produit retardant et, d'autre part, par la mise en œuvre des mesures précitées, annoncées en 2022. En revanche, l'une des principales dépenses du programme 161 en termes de CP, à savoir la participation de l'État au budget spécial de la ville de Paris pour la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, apparaît stable par rapport à 2023, à 106,9 millions d'euros, malgré l'organisation des jeux olympiques et paralympiques l'année prochaine.

Enfin, nonobstant un retard de plusieurs années, le rapporteur relève avec satisfaction la montée en puissance du **projet « NexSIS 18-112 »**, relatif à la création d'un système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile, lequel sera déployé dans 20 départements au cours de l'année 2024. Pour ce faire, le programme 161 alloue **16,6 millions d'euros en AE et en CP à l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC) et rehausse le plafond d'emplois de l'agence, qui passe de 14 à 24 ETPT¹**. Le coût total du projet est désormais évalué à **225,53 millions d'euros**, contre une estimation initiale de 52,7 millions d'euros lors de son lancement.

¹ Hors apprentis.

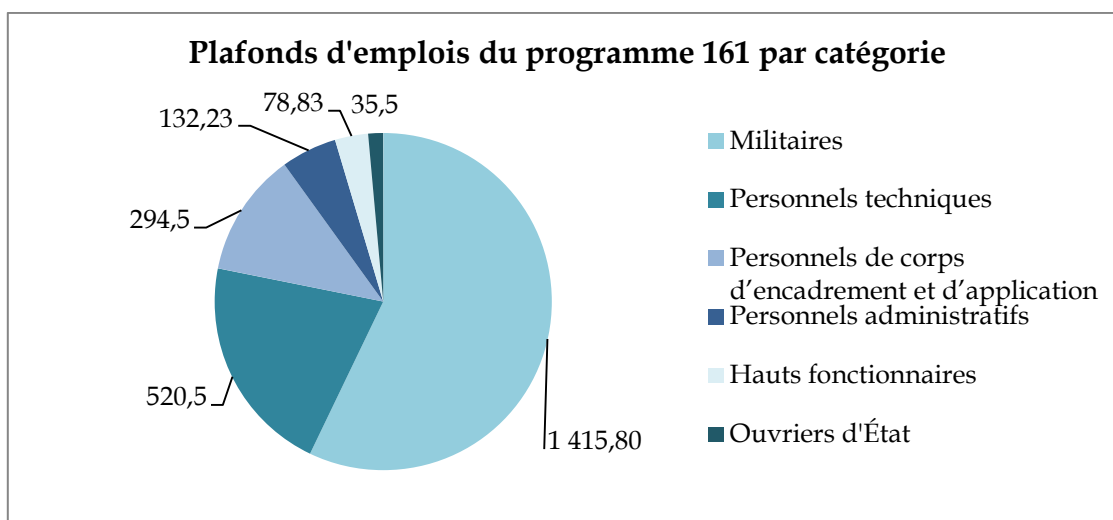
Évolution des crédits du programme « Sécurité civile » sur dix ans (en millions d'euros)



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

B. DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN LÉGÈRE HAUSSE

Le plafond des emplois rémunérés par le programme augmente de **10,07 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, passant de 2 467,29 ETPT autorisés pour 2023 à **2 477,36 ETPT pour 2024**, dont 1 415,80 militaires et 520,50 personnels techniques. L'extension en année pleine du schéma d'emplois 2023 sur 2024 conduit à une augmentation de 28,71 ETPT, compensée par l'impact du schéma d'emplois pour 2024 prévoyant une diminution de 19,64 ETPT. À ces mouvements s'ajoutent un effet de périmètre conduisant à la création d'un ETPT (remplacement d'un personnel navigant relevant du statut des sapeurs-pompiers de Paris par un personnel technique).



Source : projet annuel de performances annexé au PLF pour 2024

Les dépenses de personnel (titre 2) suivent une augmentation similaire, passant de 201,83 millions d'euros pour 2023 à **215,76 millions d'euros** en AE et en CP pour 2024, **soit une hausse de 6,9 %**. Cette augmentation de la masse salariale est principalement portée par la revalorisation de 1,5 % du point d'indice des fonctionnaires, par la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), lesquels représentent plus de la moitié des personnels rémunérés par le programme 161, et par la revalorisation de la grille indiciaire des personnels navigants des groupements « hélicoptères » et « avion » de la sécurité civile.

À l'échelle du quinquennat, la Lopmi prévoit **d'ici 2027 une hausse des effectifs rémunérés par le programme 161 de 238 ETPT**, laquelle n'inclut pas les effectifs de la quatrième unité de ForMiSC, annoncée cette année et qui devrait être dotée de 565 ETPT d'ici 2027.

III. LES MOYENS NATIONAUX DE LA SÉCURITÉ CIVILE : UN INDISPENSABLE RENFORCEMENT PEINANT À SE CONCRÉTISER

Le programme 161 finance les moyens nationaux consacrés à la sécurité civile, qui correspondent, à titre principal bien que non exclusif, **aux moyens aériens de la protection civile et de lutte contre les incendies** dont la maintenance, la gestion et l'éventuel élargissement relèvent du budget de l'État. Les services d'incendie et de secours, dont le budget annuel s'élève à 5,5 milliards d'euros, sont quant à eux financés majoritairement par les départements, dont certains, situés dans la zone méridionale, ont acquis ou louent pour leur propre compte une flotte d'hélicoptères complétant les moyens nationaux.

A. UNE PRISE DE CONSCIENCE SALUTAIRE DE LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES MOYENS AÉRIENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

1. Un consensus sur le besoin de modernisation de la flotte aérienne de la sécurité civile

La remise à niveau de la flotte aérienne de la sécurité civile est un des principaux chantiers de la DGSCGC depuis 2018 et le lancement, en raison de dysfonctionnements mettant en danger les pilotes, du marché de **remplacement des 7 Tracker** - en exploitation depuis 64 ans - **par 6 Dash 8 Q400M**. **Quatre hélicoptères H 145** ont également été livrés entre 2021 et 2023 pour pallier les graves accidents intervenus ces dernières années sur 5 des 38 hélicoptères *EC 145* qui composaient initialement la flotte nationale.

Comme le soulignait le rapporteur à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2023, ces commandes, pour nécessaires qu'elles soient,

apparaissaient parcellaires et ponctuelles, semblant davantage avoir vocation à répondre à des incidents qu'à mettre en place une stratégie contrôlée de renouvellement. Ces limites, partagées par la Cour des comptes¹, ont été particulièrement flagrantes lors de l'été 2022 : **la flotte s'est révélée largement sous-dimensionnée** en cas d'incendies majeurs simultanés dans le pays. La DGSCGC a reconnu en 2022 une « *sollicitation maximale* » des services de la sécurité civile, qui ont été poussés à la « *limite capacitaire* », ce qui a justifié la réquisition en urgence de huit hélicoptères et, pour la première fois depuis son instauration en 2001, le recours par la France au mécanisme de protection civile de l'Union européenne.

En réponse à ces difficultés, **le chantier de remise à niveau de la flotte aérienne a connu une accélération et une structuration bienvenues en 2022**, à la suite, d'une part, du vote de la Lopmi lors de laquelle a été acté le principe du renouvellement de la flotte d'hélicoptères de la sécurité civile et, d'autre part, du discours du Président de la République du 28 octobre 2022 annonçant aussi bien l'extension que le renouvellement de la flotte des avions amphibies bombardiers d'eau.

Ainsi, les plus récentes commandes couplées avec la mise en œuvre de ces annonces devraient théoriquement permettre à la sécurité civile de disposer, à l'orée de la décennie 2030, **d'une flotte entièrement renouvelée**, à l'exception des deux anciens *Dash 8*, commandés au début des années 2000 et des trois avions de liaison *Beechcraft King 200*, exploités depuis une quarantaine d'années.

Ces commandes s'avèrent d'autant plus nécessaires que la DGSCGC recourt de façon croissante à **la location d'aéronefs**, dont le coût, bien qu'inférieur à court terme aux acquisitions, est substantiel. Il s'est ainsi élevé à 10,69 millions d'euros en 2022, tandis qu'en 2023, la DGSCGC a loué cinq avions (un *Dash* et 4 *Air Tractor*) ainsi que dix hélicoptères lourds bombardiers d'eau *Super puma* pour un montant similaire. Pour 2024, le programme 161 alloue **7 millions d'euros de CP pour la location des avions**, auxquels s'ajoute **un marché pluriannuel 2024-2027 de 60 millions d'euros**, pouvant être rehaussé à 120 millions d'euros si besoin, pour la location des hélicoptères.

a) L'état de la flotte en 2023

Compte tenu des récentes acquisitions précitées, et en particulier de la fin du marché d'acquisition des *Dash 8* dont le dernier appareil a été livré lors du printemps 2023 et de la livraison début 2023 de deux hélicoptères *H 145*, la flotte aérienne de la sécurité civile est désormais composée de **20 avions bombardiers d'eau** (12 *Canadair CL 415* et 8 *Dash 8*), de **3 avions de liaison** de type *Beechcraft King 200* et de **37 hélicoptères**.

¹ Référé n° S2022-1353 de la Cour des comptes du 26 juillet 2022, « La flotte aérienne de la sécurité civile ».

**Répartition des appareils du Bureau des moyens aériens de la DGSCGC
(en 2023)**

	Appareils	Vieillessement moyen
Groupelement « Avions »	12 <i>Canadair CL 415</i> amphibies	26 ans
	8 bombardiers lourds polyvalents <i>Dash 8</i>	Génération 1 : 22 ans Génération 2 : 2,5 ans
	3 avions de liaison de type <i>Beechcraft King 200</i>	39 ans
	Location d'un <i>Dash</i> et de 4 <i>Air Tractor</i>	—
	TOTAL : 20 avions bombardiers d'eau + 3 avions de liaison + 5 avions loués	
Groupelement « Hélicoptères »	33 hélicoptères <i>EC 145</i> biturbines	19 ans
	4 hélicoptères <i>H 145</i>	< 2 ans
	Location de 10 hélicoptères lourds bombardiers d'eau « super puma »	—
	TOTAL : 37 hélicoptères de la DGSCGC + 10 en location	

Source : commission des lois, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Les récentes acquisitions ne doivent cependant pas masquer la **vétusté généralisée de la flotte aérienne française**, en particulier des 12 *Canadair CL 415*, dont le vieillissement moyen atteint 26 ans, ou encore des trois *Beechcraft*, en exploitation depuis 39 ans. De même, les hélicoptères *EC 145* ont une durée moyenne d'utilisation de 19 ans.

Si ces appareils sont encore opérationnels, **leur maintien en condition d'exercice exige néanmoins des efforts significatifs de maintenance**, lesquels ont non seulement un coût important (130 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2024), mais immobilisent les appareils pendant de longues périodes. Ainsi, en 2022, les 12 *Canadair* ont nécessité un total de 1 694 jours de maintenance, dans un contexte de raréfaction des pièces détachées puisque le modèle *CL 415* n'est plus commercialisé.

b) Le renouvellement de la flotte d'hélicoptères, représentant un coût de 471 millions d'euros, devrait enfin permettre d'atteindre la cible de 40 appareils

La flotte d'hélicoptères comporte désormais 37 appareils dont 33 *EC 145* vieillissants et 4 *H 145* reçus récemment, un chiffre bien en deçà de l'objectif cible de 40 appareils affiché par la DGSCGC, malgré un contexte de forte sollicitation des hélicoptères de la sécurité civile. 18 710 missions ont en effet été effectuées en 2022, représentant 15 253 heures de vol dont 11 045 en

missions de secours. Elles ont permis de secourir 14 166 personnes, soit une personne secourue par heure de vol.

Si les hélicoptères de la sécurité civile ont pour principale fonction le secours aux personnes (à hauteur de 75 % de leurs heures de vol) davantage que la lutte contre les incendies qui ne représente que 2 % de leur activité, ils sont néanmoins une aide précieuse pour guider les avions bombardiers d'eau, effectuer des missions de reconnaissance, transporter du personnel ou encore assurer un soutien logistique. C'est notamment pour ces raisons qu'en 2022 la DGSCGC a réquisitionné dans l'urgence huit hélicoptères pour les feux de Gironde.

En conséquence, le Parlement a voté à deux reprises, lors de la Lopmi puis lors de l'examen de la loi de finances pour 2023, le principe d'une **commande de 36 nouveaux appareils H 145**, en remplacement des 33 hélicoptères EC 145. Cette commande portera le nombre total d'hélicoptères de la sécurité civile à 40, permettant d'atteindre le seuil critique nécessaire à une couverture convenable du territoire ainsi qu'à la mise à disposition d'appareils destinés à la formation et au maintien en compétence des pilotes.

Le coût total de ce programme d'achats s'élève à 471 millions d'euros, dont les AE ont été votées en 2022, soit **un coût unitaire par appareil de 13 millions d'euros**. Il s'agit d'une somme similaire à celle qui a été engagée pour l'acquisition des deux derniers hélicoptères H 145 ayant été livrés en 2023 (27,8 millions d'euros pour deux appareils).

Pour 2024, le projet de loi de finances prévoit d'y dédier **plus de 65 millions d'euros de CP**, soit 14 % du coût total. C'est également en 2024 que devraient être livrés les trois premiers appareils, **les livraisons s'échelonnant par la suite jusqu'en 2029**.

Calendrier de paiement et de livraison des 36 hélicoptères H 145 commandés en 2023

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
AE	471	-	-	-	-	-	-
CP	19,483	65,316	86,1	125,63	125,63	68,116	9,885
Livraisons d'appareils	-	3	8	8	6	8	3

Source : commission des lois, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

En parallèle de ce plan de renouvellement et des locations régulières d'hélicoptères lourds, le Président de la République a annoncé, dans son discours précité du 28 octobre 2022, que **la France allait « acquérir**

deux [hélicoptères lourds] pour qu'ils intègrent durablement la flotte nationale ». Aucun calendrier n'a cependant été mentionné à cette occasion (cf. *infra*).

c) Une annonce claire de renouvellement et d'extension de la flotte de Canadair

Si, depuis plusieurs années¹, est évoquée régulièrement **la commande de deux nouveaux Canadair par le biais du programme européen RescEU** qui devrait financer entièrement ces appareils, cette annonce a été complétée d'un plan plus ambitieux de **renouvellement intégral de la flotte de Canadair**, constituée actuellement de 12 appareils, ainsi que de **l'acquisition de 4 nouveaux appareils** (dont les deux de RescEU), portant la flotte à **un total de 16 appareils**. Avec un prix unitaire de plus de 67 millions d'euros, **le coût de l'achat de ces 14 Canadair² est estimé à au moins 938 millions d'euros pour l'État**.

Cette annonce a été faite à deux reprises en 2022 : par le ministre de l'intérieur et des outre-mer, dans le cadre de l'examen de la Lopmi et, à nouveau, lors du discours du Président de la République, prononcé le 28 octobre 2022 devant les acteurs de la lutte contre les incendies de forêt. Le Président de la République a ainsi déclaré que la France allait « *investir pour que d'ici la fin du quinquennat, [les] 12 [Canadair] soient remplacés et que leur nombre soit porté jusqu'à 16.* »

Au-delà de l'objectif de renouvellement, largement partagé compte tenu du vieillissement moyen de 26 ans de la flotte de *Canadair*, **le rapporteur avait alors mis en garde contre les effets d'annonce ainsi observés³**, la plupart des mesures étant présentées comme nouvelles alors qu'elles s'avéraient récurrentes et qu'elles ne faisaient l'objet d'aucun financement. En effet, le projet initial de loi de finances pour 2023 ne prévoyait aucune AE pour la commande de ces nouveaux appareils.

En réponse à ces observations, le Gouvernement a fait adopter, lors de l'examen en séance publique du programme 161 au Sénat, un amendement allouant **240 millions d'euros d'AE** afin d'engager le processus budgétaire nécessaire à la passation de cette commande. Cette somme est cependant très inférieure au montant estimé de la commande. En outre, dans sa version initiale, le PLF pour 2024 ne comportait aucun CP ni AE consacré à ce programme de renouvellement et d'extension de la flotte, justifiant les inquiétudes déjà énoncées par le rapporteur en 2022.

¹ Voir les avis de la commission des lois sur le programme « Sécurité civile » pour les années 2021 et 2022.

² Sont exclus de cette estimation les 2 Canadair financés par le programme RescEU.

³ Voir l'avis de la commission des lois sur le programme « Sécurité civile » pour l'année 2023.

B. UNE VIVE PRÉOCCUPATION QUANT AU RESPECT DU CALENDRIER ET DU DIMENSIONNEMENT DU PLAN D'ACQUISITION DES CANADAIR ET DES HÉLICOPTÈRES LOURDS

Si le calendrier présidentiel de renouvellement et d'extension de la flotte de *Canadair* semble, à la vue des éléments transmis par la DGSCGC, **amplement irréaliste** compte tenu des difficultés de mise en place d'une chaîne de production et de la forte demande de la part de plusieurs pays européens et nord-américains, **l'inquiétude du rapporteur porte également sur le dimensionnement de ce plan.**

Alors que le Président de la République a fixé comme horizon temporel « *la fin du quinquennat* », la DGSCGC évoque, quant à elle, **un scénario jugé « optimiste »**, puisque le contrat n'est toujours pas signé après deux ans de tractations, **dans lequel le premier aéronef serait livré en 2027, le second en 2028 et deux autres au cours de la décennie 2030.** Il s'agit là des quatre *Canadair* dont l'acquisition est prévue dans le cadre de la commande pilotée par la Commission européenne, deux appareils via RescUE et deux autres financés par la France mais intégrés à la commande groupée européenne. Cette commande, que le rapporteur soutient malgré les difficultés de production liées à la position monopolistique du constructeur, permettra d'étendre la flotte à 16 appareils.

La DGSCGC ne s'est cependant avancée sur aucun élément budgétaire ni calendaire quant aux 12 *Canadair* restant à commander, obérant ainsi la probabilité que cette seconde tranche d'achats soit initiée rapidement. Ce silence et cette apparente inertie sont d'autant plus préoccupants que les délais de contractualisation et de production des appareils sont particulièrement longs, comme l'illustrent les délais pourtant « *optimistes* » évalués par la DGSCGC pour les 4 premiers appareils.

L'acquisition de deux hélicoptères lourds, dont le coût unitaire est estimé par la DGSCGC à 46 millions d'euros, annoncée par le Président de la République en 2022 semble suivre un cheminement tout aussi incertain. Sans mentionner d'éléments concrets, la DGSCGC a seulement indiqué au rapporteur qu'elle « *entend travailler à l'évolution de sa doctrine pour intégrer, à terme, des hélicoptères lourds bombardier d'eau* », tout en rappelant qu'**un délai minimal incompressible de cinq ans** (un peu moins de deux ans pour la contractualisation et au moins trois ans pour la production) serait nécessaire, une fois les crédits débloqués. Sans qu'il soit certain que la France soit choisie, la DGSCGC a en parallèle répondu à l'appel à projet de la Commission européenne le 15 juin 2023 pour l'acquisition d'un premier hélicoptère lourd, de la classe d'un *H 225* ou *SH 70 Fire Hawk*. Afin de s'assurer du respect de l'engagement présidentiel, **la commission a adopté un amendement inscrivant 92 millions d'euros d'AE pour l'achat des deux appareils.**

C. SOUTENIR LES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS EN METTANT PLEINEMENT EN ŒUVRE LES PACTES CAPACITAIRES

À deux reprises, en 2022 et en 2023, le Gouvernement a abondé, par amendement, le programme 161 de plusieurs dizaines de millions d'euros afin de **relancer la démarche dite des « pactes capacitaires »**. Ces pactes sont destinés à renforcer les moyens opérationnels des SIS par l'acquisition de matériels cofinancés par l'État.

D'après les éléments transmis au rapporteur par la DGSCGC, ces pactes devraient permettre aux SIS de financer l'achat de véhicules d'intervention, et en particulier **1 079 camions citernes feux de forêt (CCF) pour en porter le total national à 4 800**.

Pour ce faire, le Gouvernement a inscrit, par amendement adopté à l'Assemblée nationale le 28 octobre 2022 faisant suite au discours précité du Président de la République, **150 millions d'euros d'AE** pour l'ensemble du plan de soutien et **37,5 millions d'euros de CP** pour l'année 2023. Ces 37,5 millions d'euros ont été répartis entre tous les départements et ont été intégralement consommés, malgré des difficultés, observées par le rapporteur dans le Var et par l'ADF, démontrant que certains véhicules proposés par la DGSCGC et l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) ne correspondent pas toujours aux besoins locaux et sont parfois plus coûteux nonobstant l'aide de l'État.

Alors que le PLF pour 2024, dans sa version initiale, ne prévoyait que 7,4 millions de CP pour la dotation de soutien à l'investissement structurant des SDIS sans davantage de précision sur les pactes capacitaires, le Gouvernement a à nouveau procédé par amendement, le 30 octobre 2023, pour **inscrire 215 millions d'euros d'AE et 145 millions d'euros de CP supplémentaires au programme 161**. Ces crédits sont notamment censés permettre « *le renforcement des moyens capacitaires des SDIS* », sans que ne soit détaillé le montant dédié spécifiquement à cette mesure, l'amendement citant également le renouvellement de la flotte aérienne, la 4^e unité de ForMiSC et les colonnes de renfort. D'après les déclarations orales du ministre de l'intérieur, la somme allouée aux pactes capacitaires pour 2024 serait de **39 millions d'euros de CP**.

Le rapporteur souhaite souligner qu'**une telle méthode de construction du budget**, pour une mesure annoncée depuis octobre 2022, est **insatisfaisante au regard de l'impératif de sincérité budgétaire et du respect du débat parlementaire**. Le rapporteur s'inquiète de l'apparente systématisation du dépôt d'amendements tardifs et imprécis débloquant des sommes significatives - 33 % du total des AE en 2024 - sans évaluation dans le projet annuel de performances. En outre, il résulte de ce procédé une incertitude quant au calendrier de dépense des 150 millions d'euros d'AE votés en 2022 par le Parlement. Ainsi, **la commission a adopté deux amendements de son rapporteur afin, d'une part, que**

le Gouvernement précise l'échéancier prévisionnel d'utilisation des 73,5 millions d'euros d'AE non encore inscrits en CP au titre des pactes capacitaires, très attendus des SIS, et, d'autre part, que les crédits nécessaires à l'engagement de la commande des deux hélicoptères lourds soit inscrits au sein du programme 161.

*

* *

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Sécurité civile » inscrits au projet de loi de finances pour 2024.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 15 NOVEMBRE 2023

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour avis sur les crédits du programme « Sécurité civile ». – Il me revient de vous présenter les crédits du programme 161 relatif à la sécurité civile, qui est une composante de la mission « Sécurités », qui sera rapportée la semaine prochaine.

Le programme « Sécurité civile » finance les moyens nationaux alloués à la sécurité civile. Ces moyens nationaux recouvrent principalement, bien que non exclusivement, les dépenses liées à la flotte aérienne de la sécurité civile.

Les moyens humains, comme le traitement des 43 000 sapeurs-pompiers professionnels, et les moyens matériels terrestres relèvent, quant à eux, des services d'incendie et de secours (SIS), dont le budget de 5,5 milliards d'euros représente plus de 80 % des sommes dédiées à la sécurité civile. Or, les SIS sont financés majoritairement par nos départements, qui n'ont reçu pour cela que 1,3 milliard d'euros issus de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) en 2022.

À ce propos, je vous informe que la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur et des outre-mer m'a confirmé qu'une réforme imminente du financement des SIS était en préparation. Cette réforme, dont la nécessité fait consensus, devrait aboutir à une nouvelle clef de répartition de la TSCA en s'appuyant notamment sur le rapport de l'inspection générale de l'administration. Nous pouvons nous réjouir que l'État se saisisse enfin, après des années d'alertes émanant des parlementaires, de ce sujet majeur pour nos collectivités territoriales et pour les forces de sécurité civile. Je ne doute pas que notre commission sera vigilante lors de la transposition législative de ces travaux, dont l'issue est très attendue localement.

J'en viens désormais à la présentation des crédits du programme pour l'année 2024.

Ceux-ci s'inscrivent à la suite d'une année 2023 exceptionnelle sur le plan budgétaire, puisque les crédits du programme 161 avaient alors atteint un niveau inégalé, le seuil du milliard d'euros d'autorisations d'engagement (AE) ayant été dépassé pour la première fois. La hausse très substantielle des crédits en 2023 a résulté, vous vous en souvenez, de la prise de conscience, de la part du Gouvernement, de la nécessité de renforcer les moyens de la sécurité civile après la difficile saison des feux en 2022, lors de laquelle 72 000 hectares avaient brûlé. Le Président de la République avait

alors prononcé un discours consacré à la lutte contre les feux de forêt, dont les annonces se sont concrétisées dans le budget pour 2023. Plus précisément, trois postes de dépenses principaux expliquent l'augmentation des crédits : le renouvellement de la flotte d'hélicoptères, à hauteur de 471 millions d'euros, une première enveloppe dédiée à l'extension de la flotte de Canadair, à hauteur de 240 millions d'euros et, enfin, la relance des « pactes capacitaires », à hauteur de 150 millions d'euros.

Saluant cet effort budgétaire que nous avons qualifié de salubre, notre commission avait donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme.

Cette année, le budget alloué au programme 161 s'inscrit dans la continuité de ces annonces. Si les AE, qui s'élèvent à 901 millions d'euros, apparaissent sans surprise en baisse, les crédits de paiement (CP) atteignent 880 millions d'euros, soit une hausse de 23 % sur un an. En comparaison avec la moyenne de la précédente décennie, les AE se révèlent en hausse de 71 % et les CP de 76 %.

Pour 2024, le maintien des AE à un niveau élevé et l'accroissement notable des CP confirment ainsi une tendance haussière des crédits du programme, qui correspond aux besoins exprimés sur le terrain, en particulier au regard de la transformation des risques qui résulte du changement climatique.

Je souhaite rappeler à ce titre que, de l'aveu même de la DGSCGC, les forces de sécurité civile ont atteint en 2022 leur « limite capacitaire ». En 2023, le retour à un total de surfaces brûlées proche de la normale, avec 15 000 hectares brûlés, ne doit par ailleurs pas nous leurrer : je qualifie ce retour à la normale d'illusoire, car l'année 2023 confirme une inquiétante tendance à l'extension de la période des feux. Alors que, traditionnellement, la période la plus à risque se situe entre le 1^{er} juillet et le 15 août, l'année 2023 se démarque par la survenue d'incendies importants dès le mois d'avril à Banyuls-sur-Mer, ou encore en septembre à Fontainebleau.

Ce changement structurel exige des réponses afin de préserver la résilience et l'efficacité de notre modèle de sécurité civile.

Sur le papier, je l'ai dit précédemment, la prise de conscience semble avoir eu lieu. Nous ne pouvons que nous en satisfaire.

Ainsi, le chantier de la remise à niveau de la flotte de la sécurité civile, initié, il est vrai, dès 2018, a connu une accélération et une structuration bienvenues depuis l'année dernière. Ce chantier est d'autant plus nécessaire que la DGSCGC est contrainte de recourir de plus en plus massivement à la location d'aéronefs : un contrat pluriannuel de location pouvant atteindre 120 millions d'euros sur la période 2024-2027 vient d'être signé. La maintenance de nos appareils vieillissants est également un poste de dépenses majeur du programme : 103 millions d'euros de CP pour la seule année 2024.

Alors que les commandes, pour nécessaires qu'elles soient, apparaissent parcellaires et ponctuelles, répondant davantage à des incidents qu'à une stratégie contrôlée de renouvellement, les récents achats ainsi que les annonces de l'année 2022 nous permettraient finalement d'être dotés d'une flotte presque intégralement renouvelée à l'aune de la décennie 2030.

En effet, la DGSCGC a remplacé les sept Tracker, vieux de soixante-quatre ans, par six Dash 8, dont le dernier a été réceptionné en 2023. En outre, quatre hélicoptères H 145 ont été livrés entre 2021 et 2023.

Pour les années à venir, la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) et la loi de finances pour 2023 ont permis à la DGSCGC de commander trente-six nouveaux hélicoptères H 145, afin que nous atteignions enfin l'objectif cible de quarante hélicoptères. Cette commande permettra de remplacer les trente-trois hélicoptères EC 145 que nous exploitons depuis dix-neuf ans. Ce plan de renouvellement fait l'objet d'un financement clair, inscrit dans le budget, et d'une capacité de suivi de la part des industriels. En conséquence, les livraisons débiteront dès l'année 2024 et s'échelonnent jusqu'en 2029.

Il n'en va pas de même des Canadair et des hélicoptères lourds. Pourtant, les propos du Président de la République étaient clairs. Lors de son discours du 28 octobre 2022, il a annoncé que la France allait « acquérir deux [hélicoptères lourds] pour qu'ils intègrent durablement la flotte nationale » et « investir pour que d'ici la fin du quinquennat, les douze Canadair soient remplacés et que leur nombre soit porté jusqu'à seize. »

Le coût de deux hélicoptères lourds est estimé à 92 millions d'euros, soit 46 millions d'euros l'unité. Pour rappel, la France n'en dispose d'aucun à l'heure actuelle et est contrainte de recourir à une coûteuse location. À ce stade, cet engagement présidentiel reste lettre morte. Ni le budget pour 2023 ni celui pour 2024 n'y consacrent la moindre AE, tandis que la DGSCGC reste évasive lorsqu'elle est interrogée sur le sujet. Face à cette inertie qui nuit autant aux acteurs de la sécurité civile qu'à la crédibilité de la parole publique, je vous proposerai l'adoption d'un amendement inscrivant 92 millions d'euros d'AE afin d'appeler le Gouvernement au respect de son engagement.

Concernant les Canadair, outre les deux appareils financés directement par l'Union européenne (UE), le coût des quatorze autres appareils est évalué à 938 millions d'euros, soit 67 millions d'euros par unité. Nous convenons qu'il s'agit d'une somme substantielle et que cet investissement sera nécessairement étalé sur plusieurs années. Pour autant, deux difficultés majeures émergent : d'une part, le respect du calendrier et, d'autre part, le dimensionnement du plan de renouvellement et d'extension de la flotte.

En premier lieu, il est acté que le calendrier présidentiel est irréaliste. À l'heure actuelle, des négociations, initiées par l'Union européenne depuis deux ans, ont lieu avec le constructeur pour contractualiser la commande des quatre appareils qui permettront d'étendre la flotte à seize appareils. Or, la chaîne de production n'existe plus et le constructeur, seul détenteur des brevets, est en situation monopolistique. Par conséquent, selon le scénario jugé optimiste par la DGSCGC, nous pourrions réceptionner le premier appareil en 2027, le deuxième en 2028 et deux autres au cours de la décennie 2030, bien loin, donc, de l'acquisition de 16 Canadair d'ici à la fin du quinquennat, comme promis par le Président de la République.

Ma seconde inquiétude porte sur le dimensionnement de ce plan. Il résulte de mes échanges avec la DGSCGC que le renouvellement de la flotte actuelle de 12 appareils n'est plus évoqué dans le calendrier des livraisons, même au sein du calendrier présenté comme « optimiste ». En outre, si le Gouvernement a bien inscrit 240 millions d'euros d'AE pour ce plan l'année dernière, cette somme ne correspond à rien de concret : ni au coût des deux Canadair devant être commandés d'ici peu, ni à celui estimé pour la commande totale de quatorze appareils financés par la France. Tout porte donc à croire que seul le volet « extension » du plan d'acquisition des Canadair est d'actualité, le renouvellement de la flotte actuelle étant renvoyé, sans mauvais jeu de mots, aux calendes grecques.

Je formule le vœu que ces difficultés, liées principalement à la mise en place d'une chaîne de production, sensibilisent le Gouvernement sur la nécessité de bâtir une politique plus ambitieuse en matière de souveraineté industrielle.

Je terminerai mon propos en évoquant les pactes capacitaires. Ces pactes sont destinés à renforcer les moyens opérationnels des SIS par l'acquisition de matériels cofinancés par l'État, et en particulier plus d'un millier de camions-citernes feux de forêt.

Pour ce faire, en 2022, le Gouvernement a inscrit, par amendement, 150 millions d'euros d'AE pour l'ensemble du plan de soutien et 37,5 millions d'euros de CP pour l'année 2023. Le Gouvernement a de nouveau procédé par amendement, le 30 octobre 2023, pour inscrire 215 millions d'euros d'AE et 145 millions d'euros de CP supplémentaires. Ces crédits sont notamment censés financer « le renforcement des moyens capacitaires des services d'incendie et de secours », sans que ne soit détaillé le montant dédié spécifiquement à cette mesure. D'après les déclarations orales du ministre, la somme allouée aux pactes capacitaires pour 2024 serait de 39 millions d'euros.

Une telle méthode de construction du budget, pour une mesure annoncée depuis un an, est à mes yeux insatisfaisante au regard de l'impératif de sincérité budgétaire et du respect du débat parlementaire.

L'apparente systématisation du dépôt d'amendements tardifs et imprécis débloquent des sommes significatives sans évaluation dans le projet annuel de performances est une tendance pour le moins inquiétante. En outre, il résulte de ce procédé une incertitude quant au calendrier de consommation des 150 millions d'euros d'AE que nous avons votés en 2022. C'est pourquoi, afin de soutenir les centres d'incendie et de secours, je vous proposerai d'adopter un amendement incitant le Gouvernement à préciser l'échéancier prévisionnel d'utilisation des 73,5 millions d'euros d'AE non encore consommés au titre des pactes capacitaires.

Malgré ces vives réserves sur la méthode employée et sur le plan de renouvellement des Canadair, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 161.

M. Hussein Bourgi. – Je souhaite remercier la rapporteure pour sa présentation, qu'elle fait chaque année avec la même minutie et la même perspicacité. Mon groupe et moi-même soutiendrons les amendements qu'elle propose, puisque nous constatons année après année la fuite en avant du Gouvernement, qui ne fait que répondre à l'urgence sans s'inscrire dans une stratégie de longue durée.

Le problème auquel nous sommes confrontés est réel, car les incendies ont été très nombreux et violents l'année dernière. Fort heureusement, la situation a été un peu moins dramatique cette année. Nous avons le sentiment que le Gouvernement pense qu'il peut enjamber les saisons de feux de forêt les unes après les autres, alors même que les départements attendent un nouveau plan de financement des SIS. Une disparité existe entre les plus grands départements qui arrivent à dégager des marges de manœuvre budgétaires et les plus petits départements dont le budget est nettement plus contraint et qui n'ont donc pas la capacité de pouvoir investir eux-mêmes dans du matériel.

Par ailleurs, la loi du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, dite « loi Matras », peine à trouver sa traduction sur le terrain. Les sapeurs-pompiers, volontaires ou professionnels, nous interpellent afin qu'elle s'applique dans les meilleurs délais. Il y va de la pérennité du modèle français de sécurité civile. La question des conséquences de l'application de la jurisprudence « Matzak » de la Cour de justice de l'Union européenne sur notre modèle français de volontariat reste, elle aussi, en suspens. Nous avons le sentiment que le Gouvernement traite les urgences, mais ne s'inscrit pas dans une dynamique transversale et de longue durée.

Mme Laurence Harribey. – Je félicite la rapporteure pour la qualité et la pertinence de son rapport, et je souhaite mettre en avant quelques éléments qui viennent renforcer ses propos, notamment concernant la systématisation du dépôt d'amendements au dernier moment.

Nous souscrivons à la création unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile en France. Une quatrième unité doit être créée à Libourne, en Gironde, mais, à ma connaissance, aucun crédit ne fait écho à cette annonce dans le PLF pour 2024. Or, il est désormais question d'un amendement du Gouvernement qui devrait venir abonder le programme 161. Voilà qui illustre bien la nécessité de mettre en cohérence une politique budgétaire globale et des mesures annoncées au fur et à mesure des crises.

J'aimerais aussi souscrire à ce que le rapport dit en filigrane : il est nécessaire de procéder à une refonte globale de notre système de protection civile. La rapporteure a insisté plusieurs fois sur ce fait, un retour à la normale est illusoire et nous sommes actuellement à la croisée des chemins concernant les missions de la sécurité civile. Cette refonte devra inclure une réforme globale du système de financement des SIS.

Votre rapport de l'année dernière pointait le retard pris par le programme NexSIS. Je souhaiterais savoir où nous en sommes cette année. Vos préconisations ont-elles été suivies ?

M. François Bonhomme. - Je salue le travail de notre rapporteure qui, chaque année, remplit cette tâche avec beaucoup de précision et d'exhaustivité.

Je souhaite tout d'abord souligner que, dans l'architecture actuelle, les départements sont certes les principaux contributeurs des politiques de sécurité, mais les communes elles aussi en financent une grande partie, tout comme les communautés de communes, qui contribuent parfois au budget des SIS pour le compte des communes.

Je relève, à l'instar de la rapporteure, que la méthode de fonctionnement adoptée depuis plusieurs années appelle beaucoup de réserves, notamment en raison du dépôt d'amendements au dernier moment qui parasite le bon déroulé de notre travail. Fort heureusement, les deux amendements présentés par la rapporteure permettront d'obtenir 92 millions d'euros d'AE pour la commande annoncée des deux hélicoptères lourds et ainsi de faire respecter l'engagement présidentiel de l'année dernière.

Certes, l'année 2023 n'a pas été aussi dramatique que 2022 sur le plan des incendies liés aux dérèglements climatiques, mais nous savons que ceux-ci vont se multiplier. Nous comprenons donc la difficulté résultant du décalage entre les annonces et l'obtention de nouveaux matériels adéquats et opérationnels. L'enjeu est de fait important. J'estime que la pratique du Gouvernement, qui relève du bricolage, est tout à fait irrespectueuse du Parlement, et en particulier du Sénat.

M. Olivier Bitz. - Je tiens aussi à souligner l'excellent travail réalisé par la rapporteure. Je trouve malgré tout certains propos exagérés, car jamais les moyens accordés à la sécurité civile n'ont été aussi élevés. Il peut bien sûr

y avoir quelques difficultés de mise en œuvre, mais la volonté politique d'adapter notre réponse aux risques entraînés par ces phénomènes évolutifs est très forte. Madame la rapporteure, vous savez bien que, aujourd'hui, la question est moins celle de la disponibilité des crédits que de la capacité de l'outil industriel à répondre aux besoins.

Une quatrième unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile a en effet été annoncée par le Président de la République à l'automne 2022. La ville de Libourne a été désignée pour l'accueillir, d'ici à la fin de l'année 2024, pour une dotation globale de 318 millions d'euros d'investissements. Qu'en est-il de la réhabilitation de l'ancienne école des sous-officiers de gendarmerie de Libourne ? Ce chantier est tout de même estimé entre 80 et 90 millions d'euros ! Des pistes ont-elles déjà été annoncées ou, à défaut, des éléments de réponse provisoires ? Le bâtiment est classé aux monuments historiques, c'est pourquoi le chantier prendra du temps ; nous devrions cependant avoir des éléments préfigurateurs à la fin de l'année 2024. Où en sommes-nous, donc, concernant l'investissement immobilier, le matériel ? Je ne m'attends pas à ce que les 565 postes de sapeurs-sauveteurs soient inscrits au budget pour 2024, mais celui-ci contient-il déjà un signal qui permette de commencer à mettre en place cette compagnie d'intervention ?

Mme Françoise Gatel. – Je voudrais remercier la rapporteure pour son travail sur un sujet d'importance, que la multiplication et la gravité croissante des incendies et des inondations rendent souvent d'actualité. On passe beaucoup de temps à éteindre le feu, mais peut-être pourrait-on aussi s'efforcer de les prévenir.

En 2021, notre collègue Hervé Maurey a publié un excellent rapport d'information sur la défense extérieure contre l'incendie. Il soulignait alors qu'une modification s'était opérée en 2015 dans le règlement national pour prendre en compte la construction parfois quelque peu « sauvage » dans des zones à haut risque d'incendie. Les départements ont dû adopter des règlements de défense extérieure contre l'incendie, qui ont conduit à quelques excès. Par exemple, lorsque de nouvelles zones d'habitation sont construites, les communes peuvent être contraintes d'installer des bâches incendie qui peuvent coûter jusqu'à 40 000 euros par maison, notamment parce que les sapeurs-pompiers refusent parfois d'utiliser un étang ou une piscine comme point d'eau. M. Darmanin a reçu ce rapport avec intérêt et a demandé aux préfets de procéder à une révision des schémas de défense extérieure contre l'incendie pour adapter leur pertinence aux risques actuels. Pourrait-on demander au ministre un point sur ce sujet ?

Par ailleurs, la défense extérieure contre l'incendie, qui est confiée aux départements, pèse aussi lourdement sur les collectivités et les communes, puisque je rappelle que ces dernières financent environ 40 % du budget du SIS. Elles ne sont pas pour autant associées aux dépenses. Au Sénat, nous avons pour principe que celui qui décide paie. J'estime donc qu'il faut que les départements, qui font preuve d'une grande bienveillance par rapport aux communes, travaillent davantage avec les associations sur lors de l'élaboration des règlements départementaux de défense extérieure contre l'incendie.

Se pose aussi un problème de matériel. Aujourd'hui, il existe des matériels de grandes capacités qui permettraient de réaliser de belles économies. Les départements pourraient également coopérer davantage, notamment dans les zones frontalières. Un camion peut, par exemple, franchir très facilement une frontière en cas de besoin. Il faut encourager cette pratique, car nous manquons de moyens. Il nous faut veiller à ce que les dépenses sur la défense extérieure contre l'incendie « ordinaire » soient vraiment adaptées aux moyens, pour que l'argent soit dépensé de manière efficace.

M. Jean-Michel Arnaud. – J'ai trois observations et questions à formuler à l'issue de la présentation de la rapporteure.

Vous avez rappelé que la promesse du Président de la République concernant le renforcement de la flotte de Canadair est impossible à tenir dans le calendrier initialement annoncé. Pouvez-vous nous expliquer les conséquences de l'impossibilité de tenir cette promesse sur l'organisation territoriale ? Si nous ne bénéficions pas du renfort des Canadair dans les prochaines années, certaines zones ne seront plus défendues de manière optimale en raison d'un manque de matériel.

Par ailleurs, nous avons évoqué les conditions de financement des SIS. Il s'avère que, dans les départements les plus exposés aux feux de forêt, l'été dernier, de grandes différences entre le budget prévisionnel et le budget réalisé ont été observées. L'urgence faisant nécessité, les dépassements de budget de fonctionnement ont été nombreux. Des demandes de soutien financier ont été faites auprès du ministère de l'intérieur et des outre-mer pour des accompagnements ponctuels. Au vu des auditions que vous avez réalisées, pouvez-vous nous apporter des précisions sur la suite donnée à ces demandes ?

Enfin, un sujet a clairement émergé à l'occasion des feux de 2022 : l'absence d'entretien des pistes de défense contre l'incendie dans les espaces forestiers. Les collectivités, notamment les plus rurales, n'ont pas les moyens nécessaires pour mettre à niveau ces pistes d'intervention. Si nous ne disposons pas de Canadair, si nous n'avons pas la capacité d'intervenir au plus vite pour éviter l'extension des feux, le risque est réel d'être exposé à des feux hors-normes sur tout le territoire national. Je souhaite que ces éléments d'alerte puissent être transmis au Gouvernement.

M. Michel Masset. – Ce rapport traite de personnes qui sauvent des vies au quotidien. Le Lot-et-Garonne compte 1 300 sapeurs-pompiers, dont 1 200 volontaires, mais depuis deux ans, le département en perd une centaine par an. Le financement est porté à 60 % par le département et à 40 % par les communes. Le budget était de 27 millions d'euros, et le résultat n'excédait pas les 150 000 ou 200 000 euros par an. La réserve de la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours (DSIS) doit être gérée par les préfetures, ce qui n'est pas le cas de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Il serait bon d'insister sur ce point, ainsi que sur le mauvais état des casernes, auprès de certains préfets.

Je rappelle que notre territoire est sujet aux incendies, mais aussi aux inondations, et ces questions se posent désormais plusieurs fois par an en raison des dérèglements climatiques.

M. Mathieu Darnaud. – Je m'inscris dans la lignée des propos alarmistes de mes collègues. Le Président de la République nous a habitués à des effets d'annonce, que j'estime quelque peu irresponsables. Dans les territoires confrontés aux feux, ils deviennent lassants, épuisants et démoralisants.

Si certains pensent que les propos tenus ici sont parfois exagérés, je les invite à visiter des départements comme le mien, l'Ardèche : les SIS sont à l'os tant pour les dépenses de fonctionnement que pour les investissements, nous sommes contraints de demander de la DETR pour financer les casernes et nous n'avons même pas les moyens de nous appuyer sur les pactes capacitaires, puisqu'une partie des équipements subventionnés par l'État reste à la charge du SIS. Nous sommes dans l'incapacité chronique de dédier les 2 millions d'euros octroyés par l'État !

De nouveaux feux hors-normes auront lieu, c'est une évidence. Deux années de suite, nous avons vu des hectares entiers brûler. C'est une chance que nous n'ayons pas assisté pour autant à une véritable catastrophe, grâce au dévouement de nos forces de sécurité civile. Je le répète donc, il est nécessaire d'être alarmiste sur ces questions.

Mme Nathalie Delattre. – Je remercie la rapporteure pour la précision de son rapport et la justesse de ses propos. Je ne peux que

les approuver, notamment sur le dépôt tardif d'amendements. Ce procédé n'est effectivement pas de nature à conforter le travail que nous menons. Il est important de pouvoir anticiper.

Concernant l'unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile, c'est à mes yeux plus qu'une annonce puisque le ministre s'est déplacé en Gironde, et la ville de Libourne pourra sauver l'ancienne caserne militaire, un bâtiment patrimonial qui était abandonné depuis au moins vingt ans, pour un coût sans doute plus élevé que si un autre site avait été retenu. Assurons-nous que l'amendement visant des crédits de 180 millions d'euros sera bien déposé par le Gouvernement, sinon nous devons en déposer un pour garantir le bon fonctionnement de cette unité.

En ce qui concerne les feux, cette année a été plus calme que la précédente. Je partage les propos d'Olivier Bitz : nous sommes aujourd'hui confrontés à des problèmes plus industriels que financiers. Des développements sont prévus avec Airbus et Falcon ; en attendant, nous louons des avions. Avez-vous pu déterminer quels sont les montants nécessaires pour sortir de ce système de location ? Celui-ci est-il préférable à l'investissement ? Avez-vous connaissance des délais de développement des avions Airbus et Falcon ?

Enfin, pensez-vous que le crédit de 20,2 millions d'euros dégagé pour l'acquisition de matériel à destination du groupement d'intervention et de déminage soit suffisant par rapport à l'ampleur de l'évènement que représentent les jeux Olympiques ?

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour avis. – Sur le sujet des Canadair, je suis comme vous très inquiète, car les annonces du Gouvernement sont irréalisables – elles l'étaient déjà en 2022. La seule possible certitude que nous ayons repose sur les deux premiers Canadair financés par l'Union européenne. Je parle de « possible certitude », car le Canada a lui-même été confronté à de violents feux, cette année. Par ailleurs, la chaîne de production est encore à l'arrêt, et ce depuis vingt ans au moins. Nous n'avons donc ni ingénieurs, ni pièces détachées, ni personnel. Les avions qui sortiront de ces chaînes de production devront être soumis de nouveau à des normes et rien n'indique formellement que le Canada laissera l'Europe récupérer les deux premiers appareils produits, alors même qu'il en a grandement besoin pour se préparer à d'éventuels feux. Je ne veux pas jouer les Cassandre, mais je vous rapporte ce que j'entends sur le terrain. Comme je l'ai dit lors de la présentation de mon rapport, je suis très inquiète au sujet du programme de renouvellement. Pourtant, la chaîne de Havilland a besoin des fonds européens pour se relancer ! Il ne faudrait pas que ces fonds servent à des avions qui resteraient au Canada sous prétexte d'un *Patriot Act*.

Il est vrai que les décrets d'application de la loi du 25 novembre 2021 dite « Matras » ne sont pas encore tous publiés. Laissez-moi vous donner

un exemple concret des conséquences que cela implique. Je me suis exprimée à plusieurs reprises sur le danger que représente l'inflammabilité des batteries électriques. Les sapeurs-pompiers, lorsqu'ils arrivent sur un feu de véhicule, doivent pouvoir savoir s'il s'agit d'une voiture thermique ou électrique, car la technique d'extinction est différente. Dans le cadre de cette loi, nous avons voté l'autorisation, pour les sapeurs-pompiers, d'avoir accès au registre des immatriculations, ce qui leur permettrait de savoir en urgence à quel type de véhicule ils sont confrontés. Le décret d'application de cette mesure inscrite dans la loi n'a toujours pas été publié, ce qui est préjudiciable au fonctionnement, à la rapidité d'intervention et à la sécurité des sapeurs-pompiers. Seuls les deux tiers des décrets d'application de cette loi ont aujourd'hui été publiés.

Une part des crédits concernant la quatrième UIISC ont en effet été inscrits par le biais d'un amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale, adopté le 30 octobre dernier, mais la ventilation des crédits inscrits au programme 161 par le biais de cet amendement n'est pas connue à ce jour.

La plateforme NexSIS a quelque peu rattrapé un retard qui était bien compréhensif, compte tenu de la nouveauté du dispositif. Elle sera mise en route dans vingt départements cette année. Le coût total du programme s'élève désormais à 225 millions d'euros. Le programme est donc bien lancé, ce qui correspond au nécessaire développement de l'équipement de nos Sdis, qui doit évoluer aujourd'hui.

Françoise Gatel a souligné l'importance de la solidarité entre départements, en mentionnant la possibilité laissée à des véhicules de franchir les limites départementales en cas de besoin. C'est là l'un des enjeux de NexSIS, qui permettra une mutualisation des moyens entre l'ensemble des SIS. Lorsqu'un département manquera de camions, il pourra recourir à ceux d'un autre département.

Olivier Bitz, même si j'ai été critique au sujet des annonces du Gouvernement, qui n'ont pas toutes été suivies d'effets, j'ai souligné l'importance des moyens financiers exceptionnels et inédits qui ont été accordés, notamment au regard de la dernière décennie, sur laquelle les sommes engagées pour le programme 161 apparaissent en très forte hausse.

J'ai également été interrogée sur le recours à la location d'aéronefs. Bien entendu, la location n'est pas une fin en soi. Par exemple, le marché pluriannuel de location d'hélicoptères que vient de signer la DGSCGC pourrait coûter jusqu'à 120 millions d'euros sur quatre ans. Cette année, les marchés de location ont été passés tardivement et plus aucun avion n'était disponible sur le marché français. Nous avons donc passé un marché avec une société espagnole, qui a elle-même fait appel à des appareils australiens. Les pilotes ont dû être accompagnés au sein des aéronefs par

des traducteurs. Le recours à la location est donc fort coûteux et ne saurait donc être pérennisé.

Françoise Gatel, la révision des schémas communaux de défense extérieure contre l'incendie est un sujet majeur. Trop souvent, en effet, les maires ne comprennent pas pourquoi ils sont écartés et regrettent que les sapeurs-pompiers leur imposent leurs méthodes sans concertation. Il faut les impliquer à chaque révision des schémas.

Article 35

L'amendement LOIS.1 et l'amendement LOIS.2 sont adoptés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 161 « Sécurité civile », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Auditions de Mme Françoise Dumont, rapporteure pour avis au nom de la commission des lois

Ministère de l'intérieur - Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGS)

M. Julien Marion, directeur général

M. Stéphane Thebault, sous-directeur des affaires internationales, des ressources et de la stratégie

Mme Adeline Savy, cheffe du bureau du groupement des moyens aériens

Auditions communes avec M. Jean-Pierre Vogel, rapporteur au nom de la commission des Finances

Assemblée des départements de France (ADF)

M. André Accary, président du Département de Saône-et-Loire, membre du bureau de l'Assemblée des Départements de France, président de la commission « sapeurs-pompiers »

Col Jean-Baptiste Estachy, conseiller sécurité civile (SDIS)

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)

M. le contrôleur général Éric Florès, vice-président, directeur du service départemental d'incendie et de secours de l'Hérault