



... le projet de loi de finances pour 2023

## PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

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

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

Constatant que les forces de sécurité civile ont fait face à une forte sollicitation lors de la dernière saison des feux et que s'observe parallèlement un accroissement des risques d'incendies, **la commission est favorable à la hausse des crédits alloués au programme 161, portée par le plan de renouvellement de la flotte d'hélicoptères de la sécurité civile**. Alors que sont évoqués depuis plusieurs années deux *Canadair* dans le cadre du programme européen RescEU sans que leur production n'ait été initiée, **elle sera en outre vigilante à ce que le renouvellement intégral de la flotte de *Canadair*, annoncé cette année, fasse rapidement l'objet de financements et d'un suivi industriel plus approfondi**.

La commission appelle néanmoins à **ne pas limiter la réflexion aux seuls moyens aériens de l'État, mais à l'étendre également au financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)**, en première ligne face à cette transformation des risques.

### 1. 2022, ANNÉE DE RUPTURE POUR LA SÉCURITÉ CIVILE

#### A. LA FIN D'UN CYCLE BIDÉCENNAL DE MODÉRATION DES INCENDIES

L'année 2022, caractérisée par une saison des feux unanimement reconnue comme hors normes, marque **un tournant pour la sécurité civile**. En illustrant les fragilités d'un modèle pouvant difficilement répondre, en l'état, à un accroissement des risques d'incendies, le retour d'expérience de la dernière saison des feux appelle à une nécessaire adaptation du modèle français de sécurité civile.

En effet, et ce alors que les opérations de soins et secours d'urgence à la personne constituent un cœur de métier que les sapeurs-pompiers ne peuvent délaissier pendant l'été, **le niveau exceptionnel de la récente saison des feux laisse craindre**, si celui-ci devient la norme, **des ruptures capacitaires** dans les prochaines années.

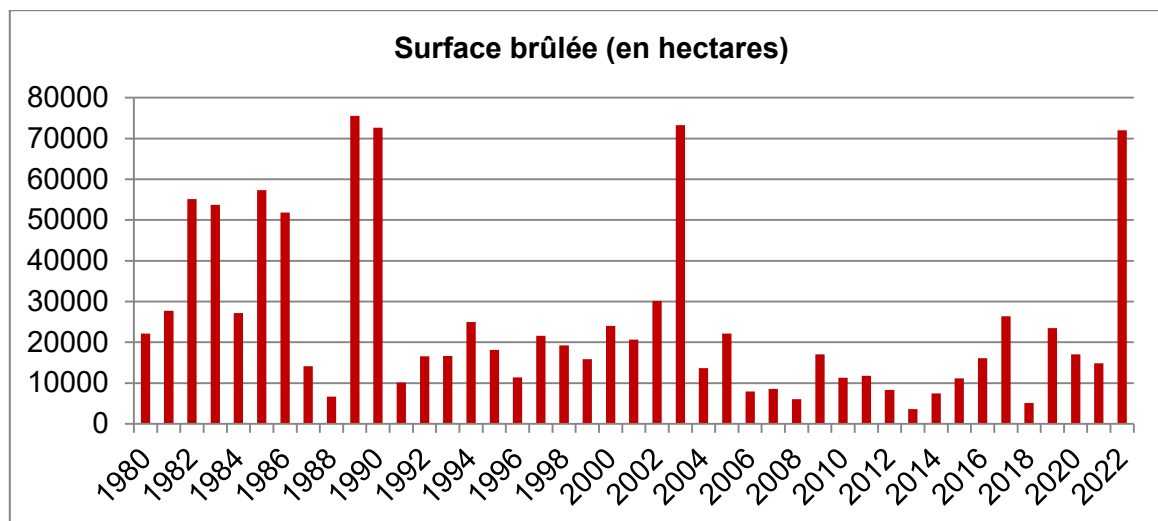
À ce titre, l'été 2022 a représenté, pour les forces de lutte contre les incendies, **une « pression opérationnelle intense »**, selon les mots du contrôleur général Grégory Allione, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF). La DGSCGC a reconnu **une « sollicitation 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.

<sup>1</sup> Les autres programmes sont examinés dans le rapport d'Henri Leroy.

<sup>2</sup> Comme défini dans le projet annuel de performances annexé à la loi de finances initiale pour 2020 de la mission « Sécurités ».

Selon Olivier Richefou, président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), seule l'absence de grands incendies dans les départements méditerranéens a permis au modèle français de « tenir » et d'afficher un bilan humain (aucune victime civile) et matériel (une vingtaine d'habitations détruites) satisfaisant malgré l'intensité des feux.

Ceux-ci ont atteint en 2022 des niveaux constituant **une nette rupture par rapport à la tendance des deux dernières décennies**. En effet, avec 72 000 hectares brûlés, l'année 2022 représente **une multiplication par sept de la surface brûlée par rapport à la moyenne des vingt dernières années**, qui s'était stabilisée autour de 10 000 hectares par an après un pic en 2003 (74 000 hectares) et des niveaux importants tout au long de la décennie 1980. Ainsi, l'année 2022 marque incontestablement la fin d'un cycle de modération.



Source des données : Commission européenne et, pour les années 2021 et 2022, réponses aux questionnaires budgétaires.

En parallèle de cette hausse de la surface brûlée, ont été observés au cours de l'été 2022 quatre phénomènes qui illustreraient, selon toutes les personnes auditionnées par le rapporteur, un changement de paradigme lié aux effets du dérèglement climatique :

- Une **intensification des incendies**, en raison de températures particulièrement élevées et d'une sécheresse prononcée ;
- Une **extension géographique** du risque d'incendies, les départements du nord de la Loire ayant été touchés dans des proportions inédites ;
- Une **extension temporelle**, la saison des feux débordant davantage sur les mois de juin et de septembre, voire d'octobre ;
- Une part croissante des **incendies de végétation et de terres agricoles**, les risques se limitant de moins en moins aux seuls feux de forêt.

Ces quatre phénomènes combinés peuvent entraîner une simultanéité des grands incendies, laquelle mettrait à l'épreuve la résilience des forces de sécurité civile.

## B. UNE PRISE DE CONSCIENCE SALUTAIRE MAIS PARTIELLE DES NOUVEAUX DÉFIS OPÉRATIONNELS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Dans ce contexte, le rapporteur constate avec satisfaction que l'année 2022 marque une rupture pour la sécurité civile, dans le sens d'**une prise de conscience**, de la part du Gouvernement, de la nécessité d'adapter les moyens nationaux de la sécurité civile à ce que le Président de la République a nommé, lors de son discours du 28 octobre 2022, « **la transformation du risque** ». À ce titre, les diverses annonces, au cours de

l'année 2022, évoquant un renforcement et un renouvellement aussi bien de la flotte d'hélicoptères que de la flotte d'avions amphibies bombardiers d'eau (*cf. infra*) constitueraient, si elles se concrétisent, **une montée en puissance significative des moyens opérationnels** dédiés à la lutte aérienne contre les incendies.

Le rapporteur souligne néanmoins que **les moyens terrestres et humains de la sécurité civile sont principalement à la charge des départements**, qui financent les SDIS et sont particulièrement exposés, notamment ceux de la moitié nord qui y sont aujourd'hui moins préparés, à cette transformation du risque.

En conséquence, **aucune réflexion sur l'adaptation du modèle français de sécurité civile face à l'accroissement des risques ne peut faire l'impasse sur une évaluation des modalités et des besoins de financement des SDIS**. La remise, présentée comme imminente, du rapport sur « *le financement des services départementaux et territoriaux d'incendie et de secours* » par le ministre de l'intérieur, demandé par les parlementaires dans le cadre de l'article 54 de la loi du 25 novembre 2021 dite « Matras », devrait servir de support et de première étape à cette réflexion que le rapporteur appelle de ses vœux.

## 2. LA HAUSSE DES MOYENS DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

### A. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 161 PORTÉE PAR LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET D'INTERVENTION

Le projet de loi de finances pour 2023 transmis au Sénat et incluant les évolutions issues du texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit **une augmentation tant des autorisations d'engagement (AE) que des crédits de paiement (CP)**, à périmètre constant.

#### 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 2022	Demandées pour 2023	Évolution (en %)	Ouverts en LFI 2022	Demandés pour 2023	Évolution (en %)
11	Prévention et gestion de crises	35 484 054	69 169 207	+ 94,9 %	37 727 406	48 289 207	+ 28,0 %
12	Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	490 434 414	815 061 501	+ 66,2 %	377 925 040	413 128 186	+ 9,3 %
13	Soutien aux acteurs de la sécurité civile	140 851 325	321 360 510	+ 128,2 %	141 254 599	202 285 619	+ 43,2 %
14	Fonctionnement, soutien et logistique	11 222 909	14 406 213	+ 28,4 %	11 222 909	14 406 213	+ 28,4 %
<b>TOTAL</b>		<b>677 992 702</b>	<b>1 219 997 431</b>	<b>+ 79,8 %</b>	<b>568 129 954</b>	<b>678 109 225</b>	<b>+ 19,3 %</b>

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



AE pour 2023

Les AE passent de 678 millions d'euros à **1,22 milliard d'euros**, soit **une augmentation de 79,8 %**. C'est la première fois que le programme 161 dépasse le seuil du milliard d'euros en 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 6 appareils *DASH 8 Q400M*, dont le dernier doit être réceptionné en 2023.

Cette augmentation inédite des AE s'explique principalement par l'effet de deux mesures :

- **Un plan de renouvellement de la flotte des hélicoptères de la sécurité civile**, à hauteur de 471 millions d'euros (*cf. infra*) ;
- **La relance des « pactes capacitaires »**<sup>1</sup>, à hauteur de 158 millions d'euros, dont 150 millions d'euros issus d'un amendement du Gouvernement au texte adopté par l'Assemblée nationale, à la suite du discours du Président de la République prononcé le 28 octobre 2022.

**Le coût de ces deux mesures représente 51 % des AE du programme 161.** La pérennité de cette hausse n'est cependant pas garantie, ces dépenses étant catégorisées comme des dépenses d'investissement, qui affichent une progression de 1 352 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, et d'intervention (+ 143,9 %).

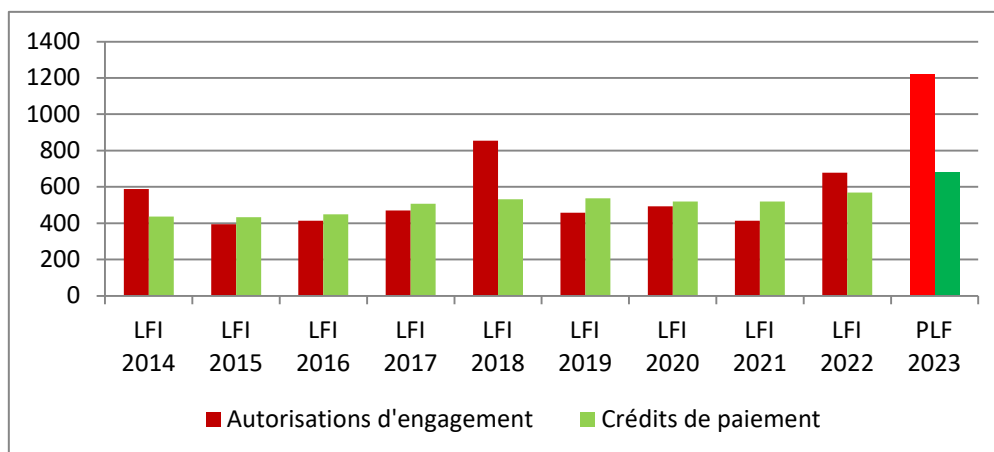
Les dépenses de fonctionnement (hors dépenses de personnel du titre 2) relevant du programme 161 s'élèvent pour 2023 à 164,86 millions d'euros en AE, soit 13,5 % des AE, et 176,86 millions d'euros en CP, soit 26,1 % des CP. La maintenance des aéronefs ainsi que l'achat de leur carburant représentent la moitié de ces dépenses de fonctionnement.

**Les crédits de paiement alloués au programme 161 s'élèvent quant à eux à 678,1 millions d'euros pour l'année 2023**, contre 568,2 millions d'euros en 2022, soit **une augmentation de 19,3 %**. Cette hausse n'est portée par aucune mesure emblématique et s'explique par des augmentations modérées mais généralisées de la plupart des dépenses, dans un contexte de forte inflation (6,2 % sur un an en octobre 2022 selon l'INSEE<sup>2</sup>).



CP pour 2023

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



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

Enfin, conformément à ses préconisations formulées lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2022<sup>3</sup>, **le rapporteur se félicite que les ressources de l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC)** aient été accrues par la création d'une subvention pour charges d'investissement, à hauteur de 4,63 millions d'euros en AE et CP et par le rehaussement du plafond d'emplois de l'agence, qui passe de 12 à 14 ETPT. Cette hausse

<sup>1</sup> Selon le projet annuel de performances pour 2023, les pactes capacitaires doivent « permettre à l'État, en concertation avec les collectivités locales et les services d'incendie et de secours, de combler une faiblesse capacitaire ou de favoriser une stratégie de mutualisation ».

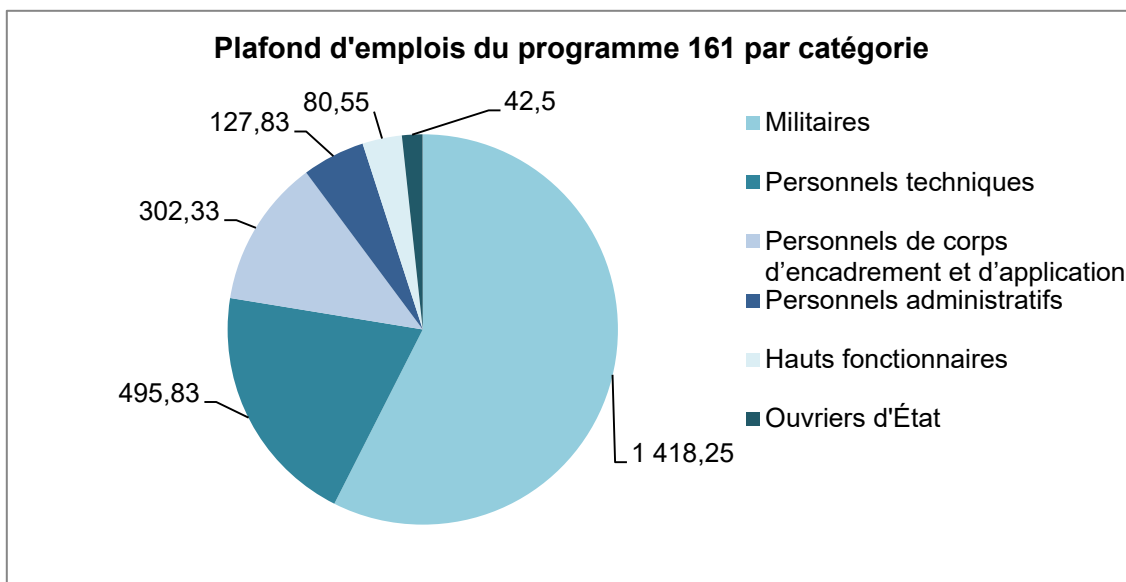
<sup>2</sup> INSEE Conjoncture n° 286. Accessible à l'adresse : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6653898>.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 195 (2021-2022) du 24 novembre 2021 de Mme Françoise Dumont, fait au nom de la commission des lois, portant avis sur le programme « Sécurité civile » du projet de loi de finances pour 2022.

apparaît nécessaire pour mettre œuvre, sans accentuer le retard déjà pris, le 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.

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

Le plafond des emplois rémunérés par le programme augmente de 4,73 équivalents temps plein travaillé (ETPT), passant de 2 462,56 ETPT autorisés pour 2022 à 2 467,29 ETPT pour 2023, dont 1 418,25 militaires et 495,83 personnels techniques.



Source : projet annuel de performances annexé au PLF pour 2023.

L'extension en année pleine du schéma d'emplois 2022 sur 2023 conduit à une augmentation de 13,44 ETPT, compensée par l'impact du schéma d'emplois pour 2023 prévoyant une diminution de 11,71 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) ainsi que la prise en compte de 2 ETPT au titre d'un transfert du programme 216 vers le programme 161 en raison de la reprise par la DGSCGC de la gestion du système d'alerte et d'information des populations (SAIP).

À l'échelle du quinquennat, la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), en cours d'examen par le Parlement, prévoit **d'ici 2027 une hausse des effectifs rémunérés par le programme 161 de 238 ETPT.**

**Les dépenses de personnel (titre 2) suivent une augmentation similaire**, passant de 190,4 millions d'euros pour 2022 à **201,83 millions d'euros** en AE et en CP pour 2023, **soit une hausse de 6 %**. Cette augmentation de la masse salariale est principalement portée par la revalorisation de 3,5 % 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.

## 3. LES MOYENS AÉRIENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE : DES ANNONCES BIENVENUES MAIS QUI RESTENT À CONCRÉTISER

Le programme 161 finance les moyens nationaux dédiés 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 sont quant

à eux financés majoritairement par les départements<sup>1</sup>, dont certains, situés dans la zone méridionale, ont acquis ou louent pour leur propre compte une flotte d'hélicoptères complétant les moyens nationaux.

## A. DES MOYENS JUGÉS UNANIMEMENT COMME « INSUFFISANTS » FACE À L'ACCROISSEMENT DES RISQUES

### 1. La remise à niveau de la flotte aérienne de la sécurité civile, un chantier encore inachevé et parcellaire

**La remise à niveau de la flotte aérienne de la sécurité civile est un des principaux chantiers de la DGSCGC** depuis 2018. Celui-ci est cependant loin de son aboutissement et les commandes passées ces dernières années ont davantage eu vocation à répondre à des incidents qu'à mettre en place une stratégie globale de renouvellement.

#### a) 2023 marquera la fin du remplacement de 7 *Tracker* par 6 *Dash 8*

Les efforts de remise à niveau ont été initiés afin de pallier, en premier lieu, le **retrait des sept *Tracker* que comptait la flotte de la sécurité civile**, dont la durée moyenne d'exploitation atteignait 64 ans lors de leur retrait.

Bien qu'il ait été prévu en amont de remplacer ces avions bombardiers d'eau qui étaient arrivés au terme des 25 000 heures de vol fixées par le constructeur, leur remplacement avait été rendu subitement nécessaire à la suite de la perte d'un *Tracker* et du décès de son pilote pendant la saison des feux 2019 puis de la détection d'un problème technique sur les trains d'atterrissage de ces appareils. Ces incidents ont conduit la DGSCGC à retirer précipitamment l'ensemble des *Tracker* au cours de l'année 2020, au lieu d'un retrait progressif au fur à mesure du remplacement des appareils.

Pour remplacer ces appareils, **la DGSCGC a commandé, le 10 janvier 2018, six appareils multi-rôles<sup>2</sup> de type *Dash 8 Q400M*** à la société CONAIR, qui viennent compléter les deux *Dash 8* que comporte la flotte aérienne de la sécurité civile depuis une vingtaine d'années, pour porter la flotte de *Dash 8* à **un total de huit appareils**. Le coût total du marché s'élève à 355 millions d'euros, dont 43,1 millions d'euros sont inscrits en CP dans le projet de loi de finances pour 2023.

Conformément au calendrier prévisionnel du marché, le premier appareil *Dash 8* a été livré en 2019 avant qu'un second ne le rejoigne en 2020, puis deux en 2021. Le cinquième appareil commandé a été opportunément livré en juillet 2022, permettant de déployer des moyens supplémentaires de lutte contre les violents incendies qui ont touché le territoire cette année. Enfin, **le sixième et dernier appareil commandé doit être livré avant l'été 2023**, marquant la fin du processus de remplacement des *Tracker*.

#### b) Une flotte d'hélicoptères sous tension, ponctuellement complétée

La flotte d'hélicoptères *EC 145* de la sécurité civile, initialement composée de 38 appareils, a été réduite ces dernières années par plusieurs accidents mortels, les deux derniers ayant eu lieu en 2019 et en 2021. **Elle compte désormais 33 appareils, 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 (18 577 missions effectuées en 2021).

En conséquence, **deux commandes de deux hélicoptères *H 145* ont été successivement engagées** afin de répondre à ces incidents. Les deux premiers hélicoptères ont été livrés fin 2021 tandis que la réception des deux derniers est attendue pour le début de l'année 2023.

Si les hélicoptères de la sécurité civile ont pour principale fonction le secours aux personnes 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 pourquoi, en réponse à la réduction involontaire de la flotte d'hélicoptères de

<sup>1</sup> Et plus minoritairement par les communes.

<sup>2</sup> Ces appareils bombardiers d'eau peuvent également assurer des missions de transport.

la sécurité civile, **la DGSCGC a loué en 2022 deux hélicoptères**, stationnés en Corse, **et en a réquisitionné 8** pour faire face à la situation exceptionnelle en Gironde.

Pour nécessaire qu'elle soit, **la location**, dont le coût n'est pas négligeable (4,94 millions d'euros en 2022, auxquels s'ajoutent 5,08 millions d'euros pour les réquisitions<sup>1</sup>) **ne peut être qu'une solution temporaire**, dans l'attente d'un renouvellement plus planifié de la flotte d'hélicoptères.

### c) L'état de la flotte pour l'année 2023

Compte tenu des acquisitions les plus récentes, ainsi que du calendrier prévisionnel des livraisons pour la première moitié de l'année 2023 (livraison d'un *Dash 8* et de deux hélicoptères *H 145*), la flotte aérienne de la sécurité civile devrait être composée, pour la prochaine saison des feux, 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**.

### Répartition des appareils du Bureau des moyens aériens de la DGSCGC (prévisions pour l'été 2023)<sup>2</sup>

	Appareils	Vieillessement moyen
<b>Groupelement « Avions »</b>	12 <i>Canadair CL 415</i> amphibies	25 ans
	8 bombardiers lourds polyvalents <i>Dash 8</i> <sup>3</sup>	Génération 1 : 21 ans Génération 2 : 1,5 an
	3 avions de liaison de type <i>Beechcraft King 200</i>	38 ans
	<b>TOTAL : 20 avions bombardiers d'eau + 3 avions de liaison</b>	
<b>Groupelement « Hélicoptères »</b>	33 hélicoptères <i>EC 145</i> biturbines	18 ans
	4 hélicoptères <i>H 145</i> <sup>4</sup>	< 1 an
	10 hélicoptères lourds bombardiers d'eau « <i>super puma</i> » (location) <sup>5</sup>	—
	<b>TOTAL : 37 hélicoptères de la DGSCGC + 10 en location</b>	

Source : commission des lois, d'après les réponses aux questionnaires budgétaires.

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 25 ans, ou encore des trois *Beechcraft*, en exploitation depuis 38 ans. De même, les hélicoptères *EC 145* ont une durée moyenne d'utilisation de 18 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 (88,5 millions d'euros en crédits de paiement pour 2023), mais immobilisent les appareils pendant de longues périodes. Ainsi, au cours des douze derniers mois, 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.

Suivant les annonces faites par le Président de la République le 28 octobre 2022, la flotte d'hélicoptères de la DGSCGC devrait en outre être complétée par la **location de 10 hélicoptères lourds bombardiers d'eau**. Si cette mesure paraît justifiée compte tenu des limites capacitaires observées cet été, **le rapporteur s'étonne néanmoins de la faiblesse des crédits dédiés à la location de ces hélicoptères**. En effet, si le Gouvernement a bien abondé le programme 161 de 150 millions d'euros pour faire suite au renforcement des « pactes capacitaires » annoncé le 28 octobre 2022, aucun abondement

<sup>1</sup> Source : DGSCGC.

<sup>2</sup> Données issues de réponses au questionnaire budgétaire.

<sup>3</sup> Dont 1 appareil devant être livré mi-2023.

<sup>4</sup> Dont 2 appareils devant être livrés début 2023.

<sup>5</sup> Annonce du Président de la République lors de son discours du 28 octobre 2022.

n'a été effectué pour mettre à niveau le budget alloué à la location d'hélicoptères, fixé à 7 millions d'euros, un niveau similaire à celui qui avait été prévu dans la loi de finances initiale pour l'année 2022 lors de laquelle seuls deux hélicoptères devaient être loués.

## 2. L'été 2022 a démontré le sous-dimensionnement de la flotte actuelle en cas de simultanéité d'incendies majeurs

Les moyens nationaux de la sécurité civile ont été fortement mobilisés lors de la dernière saison des feux. Selon un décompte de la DGSCGC s'arrêtant à la fin du mois de septembre 2022, ils ont été engagés sur **147 incendies** et ont effectué un total de **8 400 largages**, correspondant à 3 700 heures de vol.

Comme souligné précédemment, face à l'ampleur, à la simultanéité et à l'extension géographique des incendies cet été, ces moyens nationaux ont dû être complétés par des locations et des réquisitions d'hélicoptères ainsi que par un recours au mécanisme européen de protection civile, afin d'éviter une rupture capacitaire. Pour pallier la carence des moyens nationaux, certaines collectivités ont loué en urgence des hélicoptères, à l'instar du département de la Gironde qui a loué un hélicoptère bombardier d'eau et un hélicoptère dédié à l'observation et au commandement.

Force est de constater que **la flotte aérienne de lutte contre les incendies apparaît sous-dimensionnée** en cas de saison virulente des feux, dont la fréquence risque de s'accroître. La faible pluviométrie de l'automne 2022 laisse par ailleurs présager de futures difficultés pour l'année 2023.

Ce constat est partagé par l'ensemble des personnes auditionnées par le rapporteur, ainsi que par le Président de la République qui a reconnu publiquement, à deux reprises cette année<sup>1</sup>, que **« face aux changements profonds liés à la transformation de notre climat », la sécurité civile française n'est pas dotée de moyens aériens « suffisant[s] »**.

## B. LE RENFORCEMENT ET LE RENOUVELLEMENT DES FLOTTES D'HÉLICOPTÈRES ET D'AVIONS AMPHIBIE BOMBARDIERS D'EAU : DES MESURES VITALES MALGRÉ LES EFFETS D'ANNONCE DU GOUVERNEMENT

### 1. Une pluralité d'annonces, parfois récurrentes, visant à équiper la sécurité civile d'une nouvelle flotte aérienne

**Le renforcement et le renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile, longtemps attendus, ont été officiellement annoncés lors de l'année 2022.**

Contrairement aux mesures des années précédentes, il s'agit cette fois-ci d'un **renouvellement de plus grande ampleur**, et non d'achats sectoriels pour répondre à des incidents techniques ou à des accidents. Ce cadre plus large permet d'accompagner les achats d'une réflexion plus poussée sur les besoins aériens de la sécurité civile, dont les limites capacitaires ont été mises en exergue au cours de la dernière saison des feux.

a) **Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit 471 millions d'euros d'AE pour atteindre l'objectif cible de 40 hélicoptères**

Dans le cadre de la LOPMI, le renouvellement des 33 hélicoptères *EC 145*, dont la flotte a été réduite de 5 appareils à la suite d'accidents et dont la durée moyenne d'exploitation s'élève à 18 ans, a été initié. L'objectif, inscrit dans le rapport annexé à la LOPMI, est de **doter la sécurité civile de 36 nouveaux appareils** afin d'atteindre, avec les 4 appareils *H145* commandés ces deux dernières années, **un total de 40 appareils**. Selon la DGSCGC, l'atteinte de ce seuil **« cible »** permettrait de mieux répondre aux nombreuses sollicitations relatives au secours à la personne en armant toutes les bases et détachements de la sécurité civile et de disposer d'hélicoptères dédiés à la formation et au maintien en compétence des équipages.

Bien que la LOPMI n'ait pas été encore définitivement adoptée, ce plan de renouvellement des hélicoptères fait l'objet, dans le projet de loi de finances pour 2023, d'un **budget**

---

<sup>1</sup> Lors de son déplacement en Gironde le 20 juillet 2022 et lors de son discours à l'Élysée le 28 octobre 2022.



**de 471 millions d'euros en AE, soit un coût unitaire de 13 millions d'euros par hélicoptère.** Il s'agit d'une somme similaire à celle qui a été engagée pour l'acquisition des deux hélicoptères H 145 devant être livrés en 2023 (27,8 millions d'euros en CP pour deux appareils).

**La livraison des 36 nouveaux appareils est envisagée sur une période 5 à 6 ans,** une fois le marché notifié. Ainsi, à l'horizon 2030, l'ensemble des hélicoptères de la sécurité civile devrait avoir été renouvelé.

**Le rapporteur est favorable à ce plan de renouvellement,** qu'il appelait déjà de ses vœux lors du précédent projet de loi de finances, et qui fait l'objet d'un financement rapide, contrairement au renouvellement des *Canadair*. **Il regrette néanmoins l'incertitude,** que les réponses du ministre Gérald Darmanin n'ont pas pu lever, **qui prévaut quant au degré et au périmètre de la « mutualisation » et de « l'interopérabilité »**<sup>1</sup> des moyens hélicoptés des forces de sécurité civile et de sécurité intérieure.

#### b) Le renouvellement des *Canadair*, plusieurs fois annoncé, doit encore être concrétisé

Si, depuis plusieurs années<sup>2</sup>, est évoquée régulièrement **la commande de deux nouveaux Canadair par le biais du programme européen RescEU** qui devrait financer ces appareils à hauteur de 90 %, la nouveauté de l'année 2022 consiste en l'annonce, à plusieurs reprises, du **renouvellement intégral de la flotte de Canadair**, qui doit en outre être renforcée pour **passer de 12 à 16 appareils**, dont les deux du programme RescEU. Avec un prix unitaire de 60 millions d'euros, **le coût de l'achat de ces 14 Canadair<sup>3</sup> est estimé à 840 millions d'euros pour l'État.**

Bien que ces mesures fassent partie de la LOPMI et aient été largement commentées par le ministre de l'intérieur et des outre-mer au cours des derniers mois, elles ont été à nouveau annoncées lors du discours du Président de la République, prononcé le 28 octobre 2022 devant les acteurs de la lutte contre les incendies de forêt.

Au-delà de l'objectif de renouvellement, largement partagé compte tenu du vieillissement moyen de 25 ans de la flotte de *Canadair*, **le rapporteur met en garde contre les effets d'annonce ainsi observés**, la plupart des mesures étant présentées comme nouvelles alors qu'elles s'avèrent récurrentes et qu'elles ne font l'objet d'aucun financement.

Le rapporteur constate notamment **l'absence, dans le projet de loi de finances pour 2023, d'autorisations d'engagement destinées à financer ces Canadair**, y compris les 10 % restant à la charge de l'État dans le cadre de la commande, régulièrement annoncée, des deux *Canadair* du programme RescEU.

Alors que le retard pris sur la commande européenne a été systématiquement justifié par des difficultés de nature industrielle liées aux faibles volumes de commandes, le rapporteur note que **le lancement effectif de la chaîne de production a été annoncé par le constructeur le 31 mars 2022** et que plusieurs pays européens ont notifié leur souhait de commander des *Canadair*. Face à ce qui relève d'un véritable **enjeu de souveraineté**, le rapporteur appelle le Gouvernement à **concrétiser rapidement les annonces ainsi faites** et à accentuer les efforts engagés afin de **sécuriser l'approvisionnement de la France en avions amphibies bombardiers d'eau**, les difficultés industrielles ne pouvant être qu'une justification de court terme aux blocages constatés.

## 2. Un calendrier présidentiel irréaliste

Lors de son discours du 28 octobre 2022, le Président de la République a 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.* »

**Ce calendrier particulièrement ambitieux entre en contradiction avec les propos tenus par le ministre de l'intérieur et des outre-mer ainsi qu'avec les réponses fournies par la DGSCGC.**

<sup>1</sup> Rapport annexé au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

<sup>2</sup> Voir les avis de la commission des lois sur le programme « Sécurité civile » pour les années 2021 et 2022.

<sup>3</sup> Sont exclus de cette estimation les 2 *Canadair* financés à 90 % par le programme RescEU.

À deux reprises<sup>1</sup>, Gérald Darmanin a déclaré devant la commission qu'il y avait de fortes tensions sur la chaîne de production des *Canadair*, l'usine devant les fabriquer étant encore à construire. Dans un contexte de multiplicité des commandes de la part des autres pays de l'arc méditerranéen, les délais de livraison s'échelonnent donc au moins sur une décennie.

Par conséquent, la DGSCGC estime, selon « *les prévisions les plus optimistes* » que **seuls les deux *Canadair* commandés dans le cadre du programme RescEU pourraient être livrés d'ici la fin du quinquennat**. Sous réserve que leur financement soit confirmé et rapidement engagé, devraient suivre d'ici 2030 les deux premiers des 14 *Canadair* devant être commandés directement par l'État. Ainsi, **le remplacement des 12 *Canadair* actuellement en service ne devrait avoir lieu qu'au cours de la décennie 2030**, après plus de 30 ans d'exploitation.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Sécurité civile » inscrits au projet de loi de finances pour 2023.

Ce programme sera examiné en séance publique le 25 novembre 2022.

## POUR EN SAVOIR +

- Rapport d'information n° 297 (2021-2022) de Patrick Chaize, Françoise Dumont, Loïc Hervé, Jean-Michel Houllégatte, Patrick Kanner, Marie-Pierre Richer et Jean Pierre Vogel, intitulé « *Panne des appels d'urgence : quels enseignements ?* » ;
- Rapport d'information n° 856 (2021-2022) de Jean Bacci, Anne-Catherine Loisier, Pascal Martin et Olivier Rietmann, intitulé « *Feux de forêt et de végétation : prévenir l'embrasement* » ;
- Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2023 de la mission « *Sécurités* ».



**François-Noël Buffet**

Président de la commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Françoise Dumont**

Rapporteur pour avis

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Var

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

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

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>

<sup>1</sup> Lors de son audition du 21 septembre 2021 puis le 2 novembre 2022. Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221031/lois.html>.