

... le projet de loi de finances pour 2023

MISSION « SÉCURITÉS »

PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

Jean Pierre VOGEL, rapporteur spécial, Sénateur de la Sarthe

1. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS QUI TRADUIT L'ACCÉLÉRATION DU RENOUELEMENT DE LA FLOTTE AÉRIENNE

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS, PORTÉE PAR LE RENOUELEMENT DE LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES « DRAGONS »

Pour 2023, les crédits demandés sur le programme 161 « Sécurité civile » s'élèvent à près d'**1,1 milliard d'euros** en **autorisations d'engagement (AE)**, et à **640,6 millions d'euros** en **crédits de paiement (CP)**, contre respectivement 678 et 568,1 millions d'euros en LFI 2022.

Évolution des crédits de paiement du programme par action

(en millions d'euros)

Nom de l'action	AE 2022 (LFI)	CP 2022 (LFI)	AE 2023 (PLF)	CP 2023 (PLF)	Variation AE 2023/2022	Variation CP 2023/2022
11 - Prévention et gestion de crises	35,5	37,7	69,2	48,2	94,9	28
12 - Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	490,4	378	815,1	413,1	66,2	9,3
13 - Soutien aux acteurs de la sécurité civile	140,9	141,3	171,4	164,8	21,7	16,7
14 - Fonctionnement, soutien et logistique	11,2	11,2	14,4	14,4	28,4	28,4
Total	678	568,1	1070	640,6	57,8	12,8

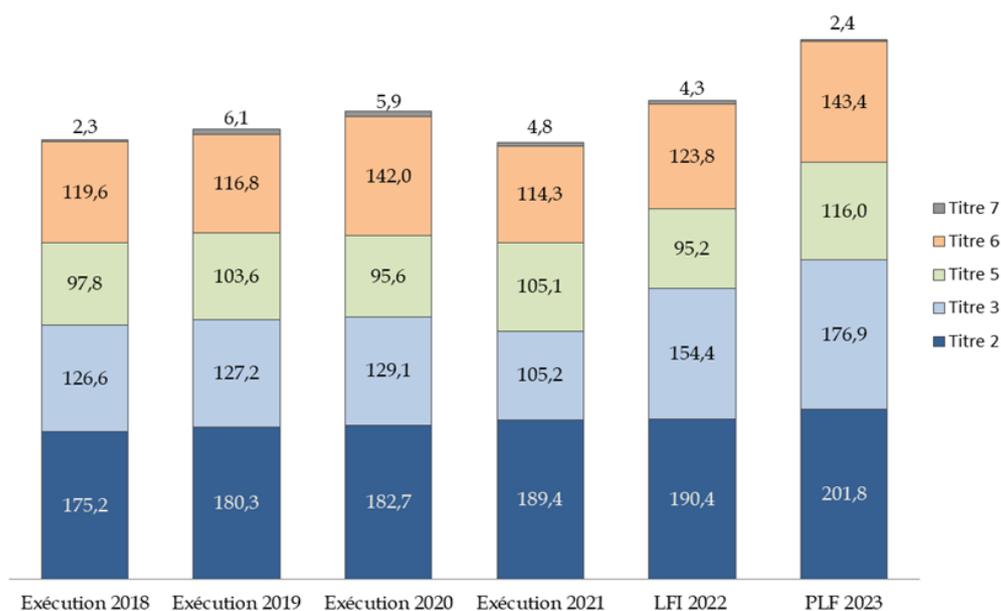
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

L'augmentation des AE résulte en grande partie de la commande de **36 hélicoptères destinées à compléter et renouveler la flotte actuelle de « Dragons »**.

La hausse des CP, plus modeste, est en revanche portée par l'ensemble des postes de dépenses. Cette augmentation résulte de l'augmentation des dépenses de fonctionnement liées au **décaissement des crédits afférant au marché de maintenance des aéronefs renouvelé l'année dernière**, aux dépenses d'investissement induites par le paiement de la livraison du **sixième et dernier Dash** commandé en 2018, et au dynamisme de certaines dépenses d'intervention telle que la **contribution de l'État au budget de fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)**.

Évolution des crédits de paiement entre 2018 et 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire budgétaire)

B. UN EFFORT DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ CIVILE QU DEVRAIT SE POURSUIVRE DANS LES PROCHAINS EXERCICES BUDGÉTAIRES

Les prévisions budgétaires triennales indiquent que le montant **des autorisations d'engagement devrait passer de près d'1,1 milliard d'euros à 632 millions entre 2023 et 2025**, soit une **baisse de 40,9 %, en trompe-l'œil**, puisqu'elle s'explique par le fait que l'année 2023 sera marquée par un engagement exceptionnel de crédits en raison du renouvellement de la flotte de « Dragons ».

La hausse anticipée des CP entre 2023 et 2025 est révélatrice de **l'effort consenti par l'État** en faveur de la sécurité civile, et plus particulièrement du **renouvellement de la flotte aérienne** qui se traduit par **l'augmentation de 42,5 % des dépenses d'investissement sur cette période**.

C. UN DÉFAUT DE VISIBILITÉ SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME

Le montant des crédits demandés dans la programmation initiale doit être nuancé, dans la mesure où il ne prend pas en compte les annonces récentes du président de la République, qui se sont traduites par l'adoption d'un amendement à l'Assemblée nationale **majorant de 150 millions d'euros en AE et 37,5 millions d'euros en CP** les crédits du programme. Si ces annonces peuvent être saluées à certains égards, le fait qu'elles interviennent en plein examen du budget **entrave la lisibilité des crédits du programme**, d'autant plus que certaines mesures annoncées ne sont retranscrites ni dans le PLF pour 2023, ni dans le texte issu de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Il convient en outre de rappeler que le budget du programme 161 ne contribue depuis plusieurs années que minoritairement aux dépenses bénéficiant à la sécurité civile. La suppression du document de politique transversale par l'Assemblée nationale lors du PLF pour 2022 constitue à cet égard une réduction de l'information du Parlement particulièrement regrettable.

2. LA SAISON DES FEUX 2022 A SOULIGNÉ LA NÉCESSITÉ POUR L'ÉTAT DE RENFORCER LES MOYENS AÉRIENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE, AINSI QUE SON SOUTIEN AU FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT DES SDIS

A. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT CONSACRÉE AU FINANCEMENT DES SDIS, QU'IL CONVIENT TOUTEFOIS DE NUANCER

Le financement de la sécurité civile repose en grande partie sur les dépenses locales. En effet, les dépenses du budget consolidé des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), financé quasi-intégralement par les collectivités territoriales, **se sont élevées à 5,4 milliards d'euros en 2021**. L'année 2023 devrait être marquée par une augmentation des dépenses de l'État en faveur des SDIS, dont l'ampleur doit toutefois être nuancée.

L'année 2023 marquera ainsi le renouvellement bienvenu de la dotation de soutien à l'investissement structurant des SIS (DSIS²), par l'intermédiaire de **pactes capacitaires**. Ils auront vocation à favoriser la concrétisation, dans le cadre de cofinancements paritaires entre l'État et collectivités, de projets d'investissement visant à combler une faiblesse capacitaire identifiée au niveau de chaque zone de défense et de sécurité. Les moyens financés seraient ensuite mutualisés entre les SDIS d'une même zone.

La budgétisation initiale prévoyait un montant très faible de 8 millions d'euros en AE et 1 million d'euros en CP. Dans la lignée des annonces présidentielles, **150 millions d'euros en AE et 37,5 millions d'euros en CP se sont ajoutés à cette enveloppe**. Cet abondement de crédit s'inscrit toutefois dans le cadre de la compensation de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Il s'agit donc en réalité d'un **versement du produit d'une recette qui bénéficiait déjà aux principaux financeurs des SDIS** que sont les collectivités territoriales, et dont le Gouvernement s'était déjà engagé à compenser la suppression.

Par ailleurs, l'augmentation des dépenses de l'État en faveur des SDIS résulte en très grande partie du dynamisme de dépenses d'intervention sur lesquelles il n'a par définition aucune marge de manœuvre, comme l'illustre l'augmentation de 9 % de **la contribution de l'État au budget de la BSPP**, et la hausse de 49 % de sa **contribution au volontariat des sapeurs-pompiers**.

B. SI L'ACQUISITION DE NOUVEAUX APPAREILS AÉRIENS EST PARTICULIÈREMENT BIENVENUE, ELLE DOIT TOUTEFOIS S'INSCRIRE DANS LE CADRE D'UNE STRATÉGIE MULTIDIMENSIONNELLE DE GESTION DE LA FLOTTE

Composition de la flotte aérienne de la sécurité civile

Type de véhicule	Quantité	Vieillessement moyen
Avions <i>Canadair</i>	12	25 ans
Avions Dash 8	5	21 ans et 6 mois pour les <i>MR</i> et 3 ans pour les <i>MRB</i> et livrés récemment
Avions Beechcraft King 200	3	38 ans
Hélicoptères EC145	33	17 ans
Hélicoptères H145 D3	2	9 mois

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Comme évoqué supra, l'année 2023 sera marquée par **l'engagement du renouvellement intégral de la flotte d'hélicoptères «Dragons»**, dans le cadre de la loi de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), et qui représente **471,6 millions d'euros en AE** dans le PLF pour 2023, soit environ 13 millions d'euros par appareil commandé. Si la flotte actuelle est quasi-exclusivement utilisée pour des opérations de secours à la personne, les appareils nouvellement commandés devraient disposer d'une capacité de largage d'eau importante, et pourront ainsi être utilisés dans le cadre de la lutte contre les feux. Le budget pour 2023 prévoit également **7 millions d'euros destinés à la location**

d'hélicoptères lourds bombardiers d'eau, dont le montant apparaît toutefois assez faible au regard des annonces présidentielles de location de 10 appareils de ce type en 2023.

Le renouvellement de la flotte de Canadair vieillissants, et son extension à hauteur de 16 appareils, est aujourd'hui acté, **mais s'inscrit dans une temporalité incertaine**. La chaîne de production de cet appareil vient seulement d'être relancée par le producteur, qui attendait un nombre de commandes suffisant pour engager les investissements initiaux. **La France pourrait dès lors espérer disposer d'ici 2027 de deux appareils financés à 90 %** par l'Union européenne dans le cadre du dispositif *RescUE*, ainsi **que deux appareils supplémentaires en option**, dont le coût unitaire serait par ailleurs estimé entre 35 et 37 millions d'euros, pour compléter la flotte existante. Il est en revanche peu probable, contrairement à ce qui a été indiqué dans les annonces présidentielles, que l'intégralité des 12 Canadairs vieillissants puisse être renouvelée à cet horizon, compte tenu des délais de production et de livraison.

La lutte contre les feux de forêts ne peut par ailleurs être envisagée sous le seul prisme capacitaire, et doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie multidimensionnelle. Elle doit notamment porter **sur le renforcement des moyens humains nécessaires au fonctionnement opérationnel de la flotte**. Le rapporteur spécial constate à cet égard un déficit d'attractivité du métier de pilote de la sécurité civile, impliquant des difficultés de recrutement regrettables dans un contexte d'extension à venir de la flotte. En ce qui concerne la question des infrastructures, **l'ouverture d'une seconde base aérienne de la sécurité civile devrait être**, à juste titre, écartée par le Gouvernement, au profit de l'extension d'actuelle de la base aérienne de Nîmes.

C. L'AVANCÉE DES PROJETS DE MODERNISATION DE LA SÉCURITÉ CIVILE EST CONTRASTÉE

Le projet NexSIS est cette année doté d'une enveloppe de 9,9 millions d'euros, soit 2,9 millions de plus qu'en 2022. L'agence du numérique de la Sécurité civile (ANSC), chargée de sa conception et son déploiement, **est confrontée à des difficultés engendrant un retard de nature à fragiliser l'adhésion des SDIS au projet, dont le modèle économique repose notamment sur leurs contributions volontaires**. Le déploiement du projet, qui devrait enfin être effectif cette année, devra en outre s'accompagner d'un accompagnement accru de l'État, au travers notamment du relèvement du plafond d'emplois de l'ANSC.

Certains projets, non retracés dans le programme 161, font par ailleurs l'objet d'une attention particulière du rapporteur spécial. Le **projet FR Alert**, volet « mobile » du système d'alerte et d'information des populations, financé à hauteur de 3 millions sur la mission « Plan de relance », est **désormais opérationnel et a vocation à s'étendre à l'ensemble du territoire**. Une enveloppe de 5 millions d'euros est également prévue pour financer la mise en œuvre de **l'expérimentation d'une plateforme unique d'appel des numéros d'urgence**.

Réunie le mardi 8 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Sécurités ».

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision.



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

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28