



... le projet de loi de finances pour 2024

PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

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 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. 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 brûlés**³ 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 brûlés⁴.

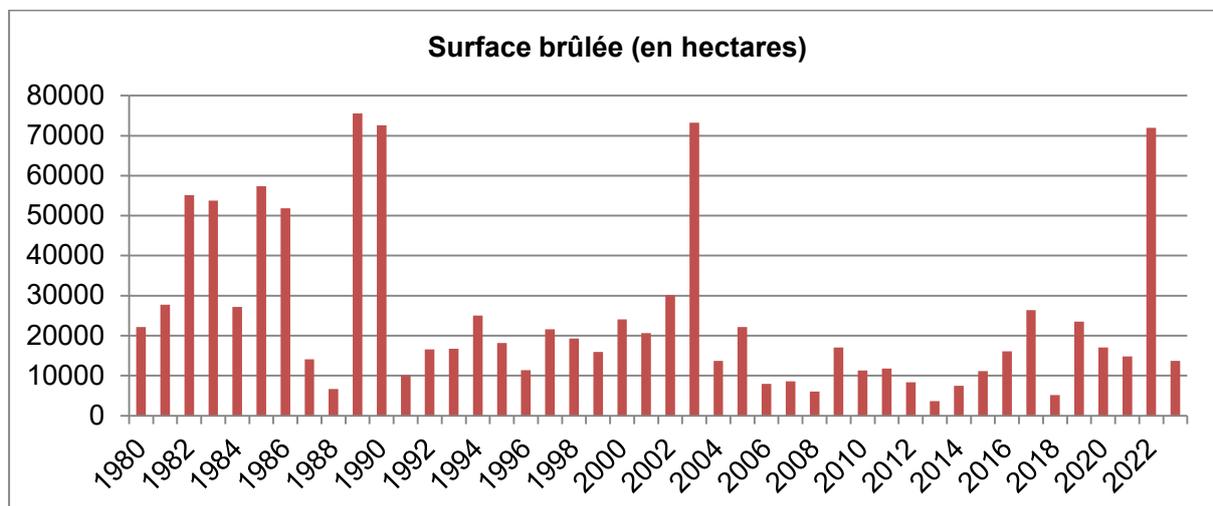
En outre, un seul feu a dépassé les 500 hectares : le feu de Banyuls-sur-Mer, dans les Pyrénées-Orientales, qui s'est déclenché le 16 avril 2023 et a détruit 870 hectares. En comparaison, 15 feux ont dépassé les 500 hectares brûlés en 2022, dont trois feux supérieurs à 5 000 hectares, en Gironde et dans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

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

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

³ Selon les données transmises par la DGSCGC.

⁴ Ibid.



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

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 28 octobre 2022**² et, d'autre part, par **l'adoption de la loi, d'initiative**

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

² Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, sur la lutte contre les feux de forêt, prononcé à Paris le 28 octobre 2022 et consultable à l'adresse suivante : <https://www.vie-publique.fr/discours/286992-emmanuel-macron-28102022-lutte-contre-les-feux-de-forets>.

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 règlementaire 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 fiscaux¹ 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.

2. 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.**

Évolution des crédits du programme « Sécurité civile », tel que transmis au Sénat

| 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 %) |
| 11 | Prévention et gestion de crises | 76 169 207 | 49 450 826 | - 35,08 % | 55 289 207 | 75 77 041 | + 37,06 % |
| 12 | Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux | 1 060 061 501 | 414 052 033 | - 60,94 % | 442 128 186 | 442 913 764 | + 0,18 % |
| 13 | Soutien aux acteurs de la sécurité civile | 321 360 510 | 405 338 365 | + 26,7 % | 202 285 619 | 328 796 655 | + 62,6 % |
| 14 | 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

¹ 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).

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 6 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).

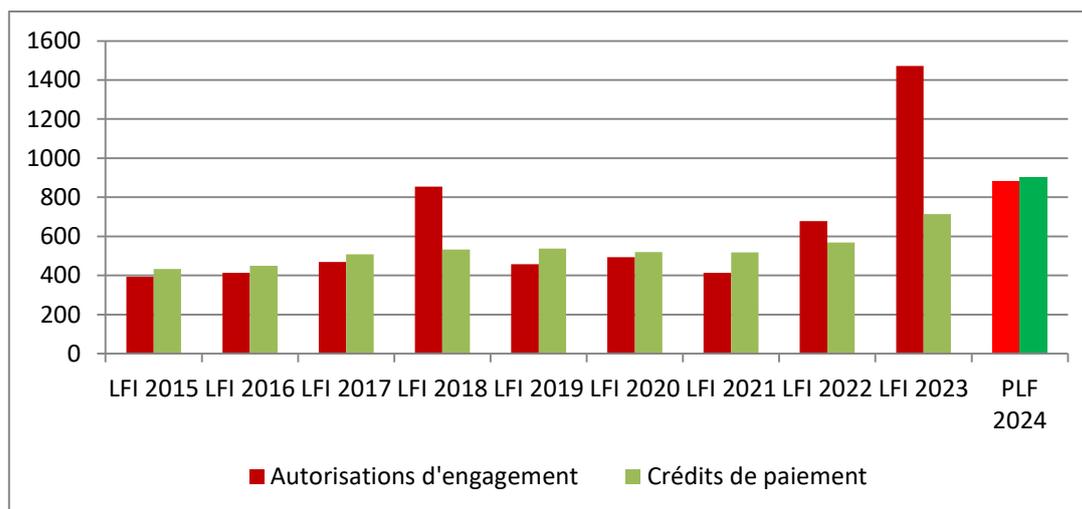


Cette hausse sur un an n'est portée par aucune mesure emblématique et s'explique, d'une part, par un contexte inflationniste pesant plus particulièrement sur l'achat de carburant et de produit retardant et, d'autre part, par la mise en œuvre des mesures précitées, annoncées en 2022. En revanche, l'une 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.

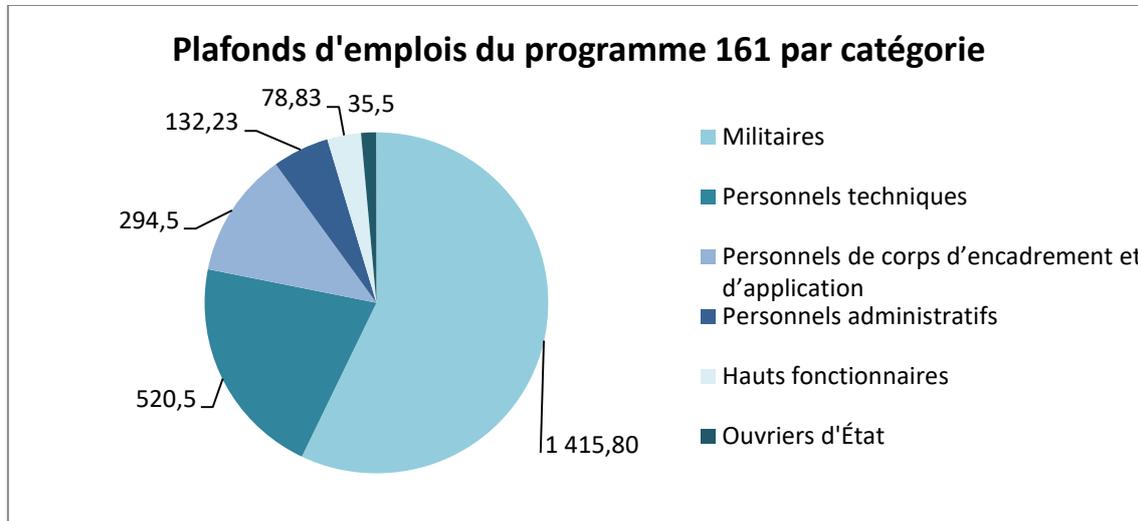
Évolution des crédits du programme « Sécurité civile » sur dix ans (en millions d'euros)



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.

3. 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

a) 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, **apparaissent 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.

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

b) 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 *Beechraft King 200* et de **37 hélicoptères**.

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>Beechraft 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 *Beechraft*, 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.

c) 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*).

d) 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 *Canadair*² 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.

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.

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.

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 débloquent 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. Ce programme sera examiné en séance publique le 30 novembre 2023.

POUR EN SAVOIR +

- [Loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023](#) visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie ;
- [Projet annuel de performances](#) annexé au projet de loi de finances pour 2024 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](#)