

N° 121

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

## 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 2023,*

TOME XIII

SÉCURITÉ CIVILE

Par Mme Françoise DUMONT,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnecarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Thani Mohamed Soilihi, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, secrétaires ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Alain Richard, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mme Lana Tetuanui, M. Dominique Théophile, Mmes Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26

Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. 2022, ANNÉE DE RUPTURE POUR LA SÉCURITÉ CIVILE .....	6
A. LA FIN D'UN CYCLE BIDÉCENNAL DE MODÉRATION DES INCENDIES .....	6
B. UNE PRISE DE CONSCIENCE SALUTAIRE MAIS PARTIELLE DES NOUVEAUX DÉFIS OPÉRATIONNELS DE LA SÉCURITÉ CIVILE .....	7
II. LA HAUSSE DES MOYENS DU PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE » .....	8
A. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 161 PORTÉE PAR LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET D'INTERVENTION .....	8
B. DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN LÉGÈRE HAUSSE .....	10
III. LES MOYENS AÉRIENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE : DES ANNONCES BIENVENUES MAIS QUI RESTENT À CONCRÉTISER .....	11
A. DES MOYENS JUGÉS UNANIMEMENT COMME « INSUFFISANTS » FACE À L'ACCROISSEMENT DES RISQUES .....	11
1. <i>La remise à niveau de la flotte aérienne de la sécurité civile, un chantier encore inachevé        et parcellaire.....</i>	<i>11</i>
a) 2023 marquera la fin du remplacement de 7 Tracker par 6 Dash 8 .....	11
b) Une flotte d'hélicoptères sous tension, ponctuellement complétée .....	12
c) L'état de la flotte pour l'année 2023.....	13
2. <i>L'été 2022 a démontré le sous-dimensionnement de la flotte actuelle        en cas de simultanéité d'incendies majeurs.....</i>	<i>14</i>
B. LE RENFORCEMENT ET LE RENOUELEMENT DES FLOTTES D'HÉLICOPTÈRES ET D'AVIONS AMPHIBIE BOMBARDIERS D'EAU : DES MESURES VITALES MALGRÉ LES EFFETS D'ANNONCE DU GOUVERNEMENT .....	15
1. <i>Une pluralité d'annonces, parfois récurrentes, visant à équiper la sécurité civile        d'une nouvelle flotte aérienne .....</i>	<i>15</i>
a) Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit 471 millions d'euros d'AE pour atteindre l'objectif cible de 40 hélicoptères .....	15
b) Le renouvellement des Canadair, plusieurs fois annoncé, doit encore être concrétisé .....	16
2. <i>Un calendrier présidentiel irréaliste .....</i>	<i>17</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DE LA CONTRIBUTION ÉCRITE.....	27



## L'ESSENTIEL

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.

---

<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* ».

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

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

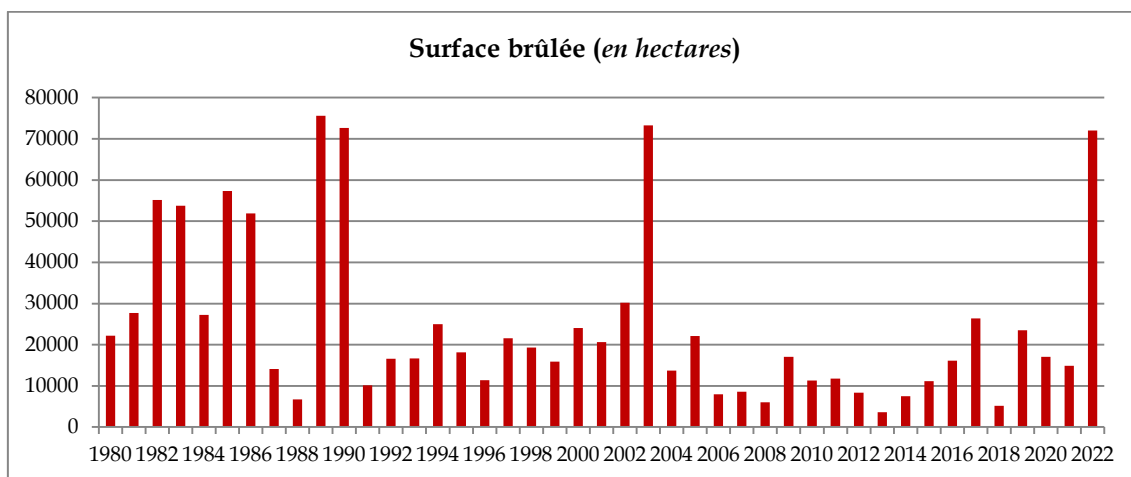
L'année 2022, caractérisée par une saison des feux unanimement reconnue comme hors normes, marque **un tournant pour la sécurité civile**. En illustrant les fragilités d'un modèle pouvant difficilement répondre, en l'état, à un accroissement des risques d'incendies, le retour d'expérience de la dernière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

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.

## II. 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.

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*) ;

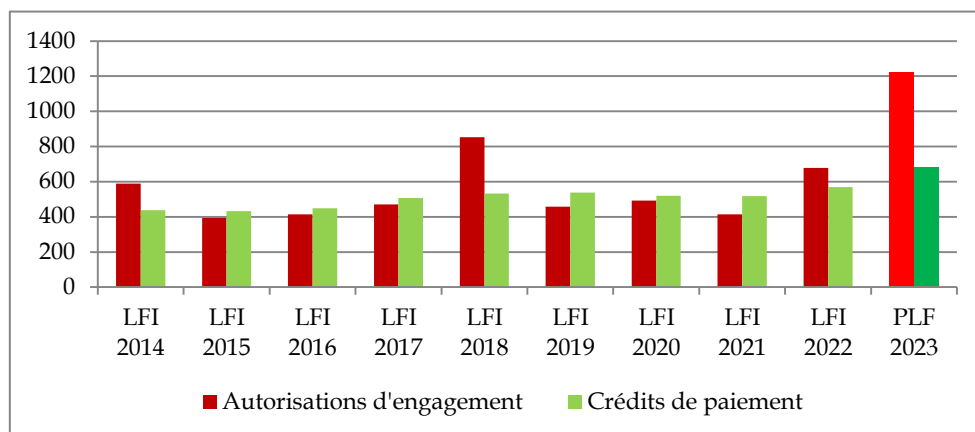
- **la relance des « pactes capacitaires »<sup>1</sup>**, à hauteur de 158 millions d'euros, dont 150 millions d'euros issus d'un amendement du Gouvernement au texte adopté par l'Assemblée nationale, à la suite du discours du Président de la République prononcé le 28 octobre 2022.

**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>).

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



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

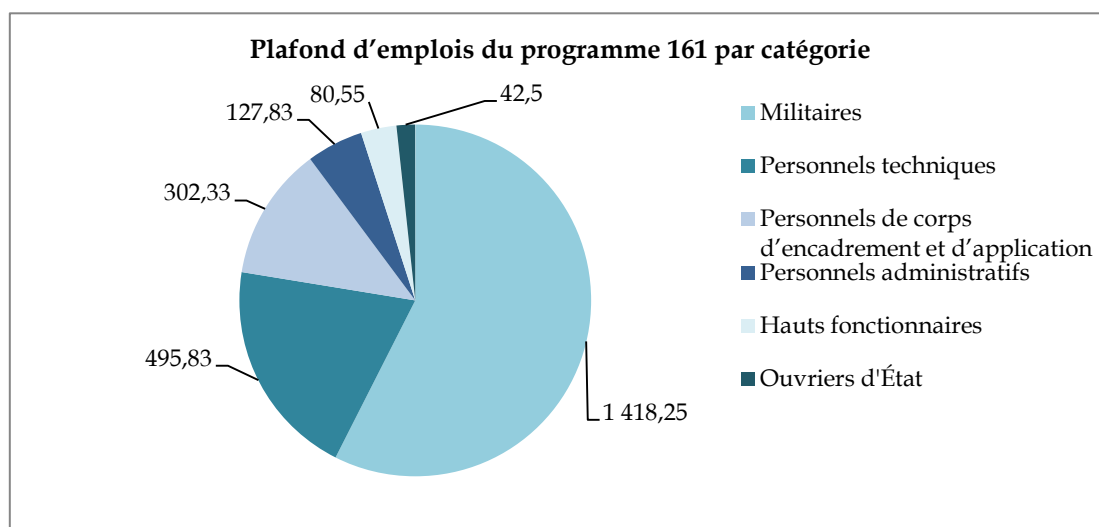
<sup>1</sup> Selon le projet annuel de performances pour 2023, les pactes capacitaires doivent « permettre à l'État, en concertation avec les collectivités locales et les services d'incendie et de secours, de combler une faiblesse capacitaire ou de favoriser une stratégie de mutualisation ».

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

Enfin, conformément à ses préconisations formulées lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2022<sup>1</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 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).

<sup>1</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.

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.

### **III. 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.

---

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

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>1</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

---

<sup>1</sup> Ces appareils bombardiers d'eau peuvent également assurer des missions de transport.

d'hélicoptères de 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 Beechraft 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>Groupement « Avions »</b>	12 Canadair CL 415 amphibies	25 ans
	8 bombardiers lourds polyvalents Dash 8 <sup>3</sup>	Génération 1 : 21 ans Génération 2 : 1,5 an
	3 avions de liaison de type Beechraft King 200	38 ans
	<b>TOTAL : 20 avions bombardiers d'eau + 3 avions de liaison</b>	
<b>Groupement « Hélicoptères »</b>	33 hélicoptères EC 145 biturbines	18 ans
	4 hélicoptères H 145 <sup>4</sup>	< 1 an
	10 hélicoptères lourds bombardiers d'eau « super puma » (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 Beechraft, en exploitation depuis 38 ans. De même, les hélicoptères EC 145 ont une durée moyenne d'utilisation de 18 ans.

<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.

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 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 H 145 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 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).

---

<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.

**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**

---

<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.



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.**

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'échelonneront 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.**

---

<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>.



## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 23 NOVEMBRE 2022

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

Le programme « Sécurité civile » finance les moyens nationaux alloués à la sécurité civile qui sont, cette année, en forte hausse. Ces moyens nationaux recouvrent principalement, bien que non exclusivement, les dépenses nécessaires à l'entretien, au pilotage et au renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile.

Les moyens humains, comme le traitement des 43 000 sapeurs-pompier professionnels, et les moyens matériels terrestres relèvent, quant à eux, des services départementaux d'incendie et de secours (Sdis), dont le budget de 5,1 milliards d'euros représente plus de 80 % des moyens financiers totaux dédiés à la sécurité civile. Or, les Sdis sont financés majoritairement par les départements, qui ne reçoivent à cet effet que 1,2 milliard d'euros issus de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA). J'en conclus – et je l'ai signalé à plusieurs reprises au ministre Gérald Darmanin ainsi qu'à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) – que toute réflexion générale sur les moyens de la sécurité civile, rendue nécessaire cette année, doit impérativement associer les collectivités territoriales et se pencher sur l'enjeu du financement des Sdis, mis en difficulté par l'ampleur de la dernière saison des feux et ne disposant pas des mêmes leviers financiers que l'État pour y répondre.

Cette année, le budget alloué au programme 161 est exceptionnel, pour deux principales raisons. En premier lieu, il fait l'objet d'une augmentation significative résultant du renouvellement tant attendu de la flotte aérienne de la sécurité civile, que nous appelions déjà de nos vœux l'année dernière. En second lieu, il est présenté dans le contexte d'une saison des feux particulièrement éprouvante, qui a remis en question de nombreuses certitudes quant à la résilience du modèle français de lutte contre les incendies.

En effet, la dernière saison des feux a mis à rude épreuve tous les acteurs de la sécurité civile, lesquels, il faut le rappeler, ont dû poursuivre leur mission quotidienne et continue de secours à la personne en parallèle de la lutte contre les feux.

Or, l'année 2022 a marqué une nette rupture pour la sécurité civile. Elle a mis fin à une période bidécennale de modération des feux, avec une moyenne d'environ 10 000 hectares brûlés chaque année depuis un pic en 2003. Cette année a représenté indubitablement la fin de cette tendance modérée, avec 72 000 hectares partis en fumée, soit sept fois plus que la moyenne bidécennale. Fait nouveau, les départements du nord de la Loire, moins préparés pour faire face à ces événements, ont été atteints dans des proportions inédites. Je pense, par exemple, aux incendies ayant touché les monts d'Arrée en Bretagne ou encore le massif du Jura, simultanément à la Gironde.

Si nous avons évité de peu la rupture capacitaire – et encore, au prix de la réquisition en urgence de huit hélicoptères et du recours, pour la première fois depuis son instauration en 2001, au mécanisme européen de protection civile (MEPC) –, c'est uniquement parce que l'arc méditerranéen a été heureusement relativement épargné et qu'en conséquence de nombreux moyens ont pu être déployés sur la zone atlantique.

L'ensemble des acteurs de la sécurité civile s'accorde à considérer que ces niveaux, pour l'instant exceptionnels, deviendront malheureusement la norme, compte tenu de ce que le Président de la République a lui-même nommé « la transformation des risques » liée au réchauffement climatique. Au cours des prochaines années, et probablement dès 2023 vu le fort déficit pluviométrique constaté dès à présent, les feux risquent d'être plus intenses et de s'étendre aussi bien géographiquement que temporellement, mobilisant d'autant plus nos forces de sécurité civile. Il est indispensable de prendre en compte cette transformation des risques et la sollicitation maximale de nos forces de sécurité civile pour apprécier le budget alloué à la sécurité civile pour l'année 2023.

À ce titre, c'est avec satisfaction que je constate que celui-ci est en forte hausse, passant, pour la première fois, le seuil du milliard d'euros d'autorisations d'engagement (AE). Il semblerait que le Gouvernement ait enfin pris conscience de l'urgence à agir pour doter la sécurité civile des moyens nécessaires afin de répondre aux enjeux que je viens d'évoquer. Le Président de la République a d'ailleurs reconnu à deux reprises que les moyens actuels étaient « insuffisants ».

Dans le détail, les AE passeront de 678 millions d'euros en 2022 à 1,22 milliard d'euros en 2023, soit une hausse de 80 %. Cette augmentation inédite s'explique par l'effet de deux mesures, qui représentent à elles seules 51 % des AE du programme 161 : un plan de renouvellement de la flotte des hélicoptères de la sécurité civile, à hauteur de 471 millions d'euros, et la relance des « pactes capacitaires », qui visent à aider les Sdis à moderniser et mutualiser leurs moyens, à hauteur de 158 millions d'euros.

Les crédits de paiement (CP) s'élèvent, quant à eux, à 678,1 millions d'euros, soit une hausse de 19 % par rapport à 2022. Cette hausse n'est

portée par aucune mesure emblématique. Elle résulte de l'augmentation modérée, mais généralisée, de la plupart des dépenses, dans un contexte de forte inflation qui affecte, par exemple, l'approvisionnement des aéronefs en carburant.

Les sommes importantes qui sont ainsi engagées ont majoritairement pour objet de renforcer la flotte aérienne de la sécurité civile, dont le vieillissement et le sous-dimensionnement sont unanimement reconnus. À titre d'exemple, la durée moyenne d'exploitation de nos Canadair est de vingt-cinq ans et celle de nos avions de liaison, les Beechcraft, est de trente-huit ans. Il faut avoir à l'esprit que si leur renouvellement est indéniablement coûteux, l'entretien des appareils vieillissants l'est aussi : en 2023, 88,5 millions d'euros seront consacrés au maintien en condition opérationnelle de nos aéronefs.

De nombreuses annonces ont été faites sur ce sujet lors des derniers mois. Contrairement aux années précédentes, au cours desquelles les remplacements d'appareils ont été ponctuels, principalement pour faire suite à des incidents techniques ou à des accidents, une remise à niveau de l'ensemble de la flotte d'hélicoptères et des avions amphibies bombardiers d'eau, c'est-à-dire les Canadair, a été évoquée à plusieurs reprises cette année.

Il s'agit tout d'abord de remplacer l'intégralité de la flotte d'hélicoptères, qui était arrivée à un seuil critique de 33 appareils à la suite de cinq accidents mortels au cours des dernières années. Quatre appareils ont récemment été commandés, dont les deux derniers seront livrés en 2023. La DGSCGC visant un effectif cible de 40 appareils, une enveloppe de 471 millions d'euros est prévue pour l'achat de 36 nouveaux appareils, soit un coût unitaire de 13 millions d'euros.

Je vous propose de donner un avis favorable à ce vaste plan de renouvellement et d'accroissement de la flotte d'hélicoptères, qui correspond par ailleurs aux recommandations que nous avons formulées l'année dernière et qui fait l'objet d'un financement rapide, contrairement au renouvellement des Canadair.

Le deuxième volet de ce renouvellement d'ampleur concerne donc les Canadair. Nous disposons actuellement de 12 appareils, d'une durée moyenne d'utilisation, comme je l'ai dit précédemment, de vingt-cinq ans. Le Gouvernement souhaite renouveler l'ensemble de cette flotte et la renforcer pour atteindre un total de 16 appareils. Ce plan reste néanmoins encore à concrétiser : aucun financement dédié n'est prévu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023. Le coût approximatif avancé par la DGSCGC est de 840 millions d'euros pour 14 appareils, soit un coût unitaire de 60 millions d'euros, les 2 appareils restants devant être financés à 90 % par l'Union européenne.

Si ces annonces sont bienvenues tant l'été 2022 a démontré l'insuffisance de nos moyens face à l'accroissement des risques, il convient cependant de les nuancer. J'ai pu constater lors des auditions que la tentation de recourir aux effets d'annonce était grande de la part du Gouvernement. En outre, le calendrier de ce plan de renouvellement d'ensemble est non seulement imprécis, mais – et cela est plus problématique – il fait l'objet d'annonces contradictoires entre le Président de la République et le ministre de l'intérieur. J'en veux pour preuve le plan de renouvellement de nos Canadair.

En effet, j'ai été surprise d'entendre le Président de la République et, par la suite, la presse, présenter le 28 octobre dernier comme une grande nouveauté le renouvellement de nos Canadair, alors que celui-ci avait déjà été largement commenté par le ministre Gérald Darmanin lors de la présentation de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) plusieurs mois auparavant. En outre, l'achat de deux Canadair par l'Union européenne est mis en avant dans tous les discours du Gouvernement relatifs à la sécurité civile : pourtant, il s'agit du troisième avis budgétaire de notre commission qui évoque cet achat promis de façon récurrente. Or, la construction de ces Canadair n'est toujours pas engagée, le Gouvernement arguant des difficultés de nature industrielle de la part du constructeur.

Outre que ces difficultés nous alertent quant aux enjeux de souveraineté industrielle qu'elles soulèvent, je note que le lancement de la chaîne de production a été annoncé le 31 mars 2022. Par conséquent, ces difficultés ne peuvent être qu'une justification de court terme aux blocages constatés.

Ce contretemps contraste fortement avec l'optimisme dont a fait preuve le Président de la République lors de son discours du 28 octobre dernier. En effet, il a déclaré que la France allait « *investir pour que d'ici la fin du quinquennat, [les] douze [Canadair] soient remplacés et que leur nombre soit porté jusqu'à 16.* »

Ce calendrier particulièrement ambitieux apparaît irréaliste et démontre une certaine confusion dans la communication du Gouvernement. À deux reprises, Gérald Darmanin a déclaré devant notre commission qu'il y avait de fortes tensions sur la chaîne de production des Canadair et que ceux-ci devront se faire attendre. 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 à la fin du quinquennat. Sous réserve que leur financement soit confirmé, les 14 autres Canadair ne devraient suivre qu'au cours de la décennie 2030, après plus de trente ans d'exploitation.

Malgré ces vives réserves sur le respect du calendrier annoncé, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 161.

**M. François Bonhomme.** – Je salue le travail minutieux de notre rapporteure. Depuis plusieurs années, nous avons la confirmation du sous-dimensionnement de notre flotte. On voit se dessiner les limites de ce projet de budget dans la mesure où notre flotte continue de vieillir. Or, l'été dernier, à cause du dérèglement climatique, des zones de plus en plus larges ont été touchées par des incendies.

Le ministre de l'intérieur pratique ce que l'on appelle « l'énoncé performatif » : dire, c'est faire. Sous couvert de l'émotion, il fait des communiqués rassurants, annonce des mesures, mais celles-ci ne sont pas traduites dans les faits.

**Mme Laurence Harribey.** – Je remercie notre rapporteure pour ce rapport précis et pertinent. Nous souscrivons à ses remarques. Je souligne que ce programme ne représente qu'une petite proportion des crédits affectés à la sécurité civile.

L'augmentation des crédits s'inscrit dans l'objectif de la Lopmi, mais c'est sans tenir compte de l'inflation : elle sera non pas de 13 %, mais de 8 %.

L'été dernier a montré que nous nous trouvons dans une période charnière. Or je déplore l'absence d'une stratégie globale. Dans son référé du 3 octobre dernier à propos de la flotte aérienne de la sécurité civile, la Cour des comptes note l'absence de vision stratégique, ce qui limite la capacité de la DGSCGC à affronter les défis majeurs que sont l'aggravation du risque de feux de forêt et le renouvellement de la flotte d'aéronefs. Elle ajoute que l'organisation et la politique des ressources humaines sont aussi à revoir en profondeur. La dissémination des mesures concourt peut-être aux annonces contradictoires entre le Président de la République et le ministre de l'intérieur, comme l'a souligné la rapporteure.

J'observe que le Sénat a permis un certain nombre d'avancées, notamment au travers d'amendements concernant les moyens des Sdis.

Enfin, la question du maillage territorial et celle de la politique d'implantation devraient être prises en compte pour apporter des réponses plus probantes. On ne peut pas se déporter sur l'Europe pour avoir une vision stratégique. Sans vision stratégique au niveau national, nous ne pouvons pas être pertinents au niveau européen.

Nous suivrons l'avis de la rapporteure.

**M. Alain Marc.** – Je souligne également la qualité du rapport de Françoise Dumont. Les médias ont mis en exergue les gigantesques incendies qui ont sévi l'été dernier. Le sous-dimensionnement de notre flotte aérienne a été évoqué, mais on a oublié de dire l'essentiel : les Sdis sont financés, pour moitié, par les départements, et pour autre moitié par les communes et les

communautés de communes. Ce n'est certes pas l'objet de cette mission, mais on ne saurait évoquer la sécurité civile sans souligner l'effort considérable consenti par nos concitoyens au travers de leurs impôts locaux.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – Tous les élus départementaux affirment que nous sommes à la veille d'une crise très grave des finances des Sdis. On est dans une impasse financière. Il est plus qu'urgent d'engager une réflexion sur cette question, peut-être en coordination avec la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Avec l'inflation et l'augmentation du prix des carburants, les crédits sont obérés. L'essentiel des dépenses d'investissement porte sur les hélicoptères, un effort demandé par le Sénat depuis des années. En revanche, pour ce qui concerne les Canadair, nous sommes dans une impasse. Le ministre l'a dit explicitement, la chaîne de production des Canadair a été arrêtée ; et tous les composants ne sont pas disponibles. Seul le programme européen, avec la commande de 22 Canadairs, dont 2 pour la France, est porté à notre connaissance. Or les premiers avions ne pourront sortir d'usine qu'en 2027 au mieux, selon la société De Havilland. Nous allons donc nous trouver dans de graves difficultés en période estivale. Et ce ne sont pas les effets d'annonce qui y changeront quelque chose. C'est vrai pour le nucléaire, et la situation le prouve une fois encore, lorsque l'on abandonne des chaînes de production essentielles à la logistique de notre pays, on finit toujours par le payer très cher dans les années qui suivent !

**M. Mathieu Darnaud.** – Je félicite la rapporteure pour la pertinence de ses remarques et l'exhaustivité de son rapport. Le département de l'Ardèche est d'ores et déjà confronté à de douloureux problèmes de financement. Avec l'aval du préfet, nous en sommes à solliciter l'enveloppe DETR pour financer les casernes.

L'été aurait pu être plus tragique encore s'il n'y avait pas eu une conjonction d'éléments et une temporalité favorables, comme l'a souligné la rapporteure. Quoi qu'il en soit, le manque de moyens, notamment de Canadair, est criant. La pire des choses est de laisser à penser que la situation pourrait s'améliorer *ipso facto*. Nous avons une certitude, les épisodes de sécheresse et donc de feux de forêt que nous avons connus se multiplieront à l'avenir.

Comme l'a évoqué Laurence Harribey, l'augmentation des crédits ne doit pas être en trompe-l'œil. Nous devons impérativement avoir une vision stratégique de la sécurité civile. Au-delà des problématiques structurelles et des moyens qui font défaut, il est absolument nécessaire d'examiner la question du financement des Sdis. Ce rapport ne doit pas faire oublier les moyens financiers qu'il sera nécessaire de prendre ; je pense notamment au reversement de la TSCA.



**M. Hussein Bourgi.** – Je remercie la rapporteure pour le rapport chirurgical qu'elle vient de nous présenter. Je vous ferai part de deux constats et de deux regrets.

Concernant le matériel, nous avons tous entendu les annonces du Président de la République le 28 octobre dernier, pour répondre au manque de vision stratégique de l'État en matière de sécurité civile mis en avant dans le rapport de la Cour des comptes. Mais, dans le même temps, le ministre de l'intérieur indique que les chaînes de production des Canadair sont arrêtées et qu'il faudrait éventuellement envisager une commande groupée à l'échelle européenne, ajoutant que l'on pourrait peut-être trouver une alternative aux Canadair. Toutes ces hypothèses m'inquiètent beaucoup. Cette question pourrait peut-être faire l'objet d'une mission d'information.

Par ailleurs, je m'inquiète de l'état des finances des Sdis. Le département de l'Hérault a été obligé de voter ce mois-ci une rallonge de 1,7 million d'euros pour permettre au Sdis de boucler son budget pour la fin de l'année. Nombre de départements connaissent cette situation. Les présidents de département soumettent régulièrement trois demandes au Gouvernement : l'augmentation du montant du taux de reversement de la TSCA, l'exonération du malus écologique et l'exonération du paiement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) pour les véhicules des Sdis, en vain. La situation est particulièrement difficile pour nos Sdis, pour nos départements et pour la sécurité civile au niveau national.

C'est la raison pour laquelle nous ne devons pas nous limiter à ce rapport budgétaire. Le Sénat doit prendre des initiatives sur ces questions.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – La survenue d'un événement déclenche une sorte d'obligation implicite de faire des annonces, de les réitérer, voire de faire des annonces contradictoires. Or la politique de l'effet de l'annonce finit par nuire à la crédibilité de l'État. Il est consternant d'entendre que la France n'est pas en situation de produire des Canadair. Que l'on nous dise la vérité ! Et que l'on se donne les moyens de mettre en œuvre les mesures annoncées, sinon les annonces n'ont aucune raison d'être.

**Mme Françoise Dumont, rapporteure pour avis.** – Monsieur Daubresse, vous avez raison, De Havilland ne pourra pas livrer de Canadair avant 2027 ou 2028 au mieux. De plus, nous ne sommes pas le seul pays de l'Union européenne à passer commande – l'Espagne et la Grèce notamment sont sur les rangs. Cette situation a la vertu de relancer la chaîne de production, mais présente l'inconvénient que nous ne serons peut-être pas prioritaires. De plus, se pose la problématique des normes. Ces avions datent de vingt-cinq ans, avec les normes de protection et de sécurisation d'alors. Il faudra donc adapter les aéronefs aux normes actuelles.

On ne peut pas aborder la question de l'adaptation de notre modèle de sécurité civile et celle du fonctionnement de nos Sdis sans engager une réforme sur le financement de nos Sdis. Le Sdis du Var consomme chaque

année 1 million de litres de gazole. Imaginez le budget avec l'augmentation du prix du gazole. Sa facture d'électricité s'élevait à 480 000 euros en 2021 ; elle serait portée à 3 millions en 2023. Ce n'est pas envisageable !

Sur ce sujet, nous attendons le rapport sur le financement des Sdis prévu dans le cadre de la loi Matras que nous avons votée l'année dernière. Je vous informe en outre que les 158 millions d'euros octroyés dans le cadre des pactes capacitaires ne sont pas des crédits supplémentaires, mais sont en réalité une fraction de la compensation de la CVAE qui sera fléchée vers les Sdis, ainsi que l'a précisé le rapporteur spécial de la commission des finances, Jean Pierre Vogel.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** - L'un des sujets majeurs est effectivement la fiscalité sur les carburants. Il est paradoxal de constater que le Gouvernement refuse une fiscalité « préférentielle » pour les Sdis, et ce dans l'intérêt général. La rapidité d'intervention des services de secours permet de sauver des hectares de forêt, laquelle contribue fortement à sauver la planète. Dans la Lopmi, des dispositions ont été insérées dans le rapport annexé afin que les ministères concernés se rapprochent pour envisager d'exonérer de malus écologique les véhicules des Sdis. Elles devraient être conservées dans le cadre de la commission mixte paritaire sur ce texte. Ayons un peu de bon sens ! On n'a pas encore de Tesla pour éteindre les feux de forêt !

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».*

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DE LA CONTRIBUTION ÉCRITE

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

**M. Alain Thirion**, directeur général

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

**Mme Isabelle Mérignat**, sous-directrice de la doctrine et des ressources humaines

### Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)

**Col Grégory Allione**, président

**M. Guillaume Bellanger**, directeur de cabinet

### 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)

**Mme Marylène Jouvien**, conseillère Relations avec le Parlement

## CONTRIBUTION ÉCRITE

### Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS)

**M. Olivier Richefou**, président de la CNSIS et président du Conseil départemental de la Mayenne