

N° 792

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2022

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 29b

Sécurités

(Programme 161 « Sécurité civile »)

Rapporteur spécial : M. Jean Pierre VOGEL

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klingler, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 10, 16 et T.A. 2

Sénat : 787 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2021.....	7
1. <i>Une exécution des crédits en hausse par rapport à 2020</i>	<i>7</i>
2. <i>Une sur-exécution des crédits par rapport à la prévision, qui résulte en grande partie de dépenses conjoncturelles liées à la persistance de la crise sanitaire.....</i>	<i>8</i>
3. <i>Une nouvelle sous-exécution du plafond d'emplois</i>	<i>10</i>
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	11
1. <i>Une sur-exécution qui témoigne des faibles marges de manœuvre au sein du programme, dans un contexte où la sécurité civile est amenée à être davantage sollicitée.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Une hausse des dépenses d'intervention qui illustre la mobilisation des SDIS et des AASC dans la lutte contre la Covid-19 en 2021</i>	<i>12</i>
3. <i>Une progression des dépenses de fonctionnement qui résulte en grande partie d'une mesure de périmètre, mais qui témoigne également d'un regain d'activité en 2021</i>	<i>12</i>
4. <i>Une année 2021 marquée par la poursuite du renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile</i>	<i>13</i>
5. <i>Un taux d'exécution proche de la prévision pour l'Agence numérique de la sécurité civile, tant en termes de crédits que d'emplois</i>	<i>14</i>

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. En 2021, l'exécution des crédits de paiement (CP) du programme 161 « Sécurité civile » **dépasse largement la prévision établie en LFI pour 2021**. Ainsi, près de 678 millions d'euros de CP ont été consommés, alors que près de 519 millions d'euros étaient programmés.

2. Ce **dépassement s'explique principalement par la persistance de la crise sanitaire**, qui a conduit à l'ouverture de 160,1 millions d'euros de crédits en AE et CP par l'intermédiaire d'un fonds de concours. Cet écart résulte également d'une réintégration au sein du programme de 33,7 millions d'euros de dépenses de maintenance d'aéronefs et d'une ouverture de 24 millions d'euros par la deuxième LFR 2021 afin de financer la commande de deux hélicoptères de la sécurité civile.

3. L'analyse de l'exécution des crédits par titre révèle une sur-exécution importante des dépenses d'intervention, pour un montant de 230 millions d'euros en CP, soit le double du montant ouvert en LFI. Elle souligne **la forte mobilisation des sapeurs-pompiers et associations agréées de sécurité civile (AASC)** dans la campagne de vaccination et de test contre la Covid-19, dont les dépenses réalisées dans ce cadre ont été prises en charge par l'État.

4. L'année 2021 a également été marquée par une augmentation des dépenses de fonctionnement, tant par rapport à la LFI que par rapport à l'exécution de 2020. Si l'augmentation de ces dépenses, qui s'élèvent cette année à 163,5 millions d'euros en CP, résulte en grande partie de la **réintégration au sein du programme d'opérations de maintien en condition opérationnelle (MCO) des aéronefs**, elle illustre également **un regain de l'activité opérationnelle de la flotte aérienne**.

5. L'exécution 2021 présente également **une baisse des dépenses d'investissement par rapport à la prévision et l'exécution de 2020**. Ces dépenses s'élèvent à 94,6 millions d'euros en CP et visent principalement à financer le renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile, comme le montrent la livraison d'un nouvel avion *Dash 8*, et la commande de deux hélicoptères H 145-D3 en 2021.

6. Unique opérateur du programme, **l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC) fait l'objet d'un cofinancement de l'État et des services d'incendie et de secours**. La dotation de l'État, prévue à 7 millions d'euros en 2021, est légèrement sous-consommée, du fait de l'application de la mise en réserve des crédits. **Le rapporteur spécial constate par ailleurs que le plafond d'emplois de l'ANSC a été atteint en 2021**. Ce plafond devra impérativement être relevé dans la programmation budgétaire à venir, dans un contexte où l'ANSC sera davantage mobilisée pour permettre la montée en puissance du projet de mutualisation des systèmes d'information des services d'incendie et de secours, « NexSIS 18-112 ».

7. Le rapporteur spécial constate également, dans la droite ligne des remarques formulées par la Cour des comptes, **la situation de tension budgétaire qui caractérise l'exécution du programme 161**. Cette situation est particulièrement préoccupante dans un contexte où la multiplication des risques de crises, résultant notamment du réchauffement climatique, devrait impliquer une sollicitation croissante de la sécurité civile dans les années à venir.

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2021

1. Une exécution des crédits en hausse par rapport à 2020

En 2021, le programme 161 « Sécurité civile » est marqué **par une hausse conséquente des crédits consommés par rapport à l'année précédente**, en autorisation d'engagements (+ 41,1 %) comme en crédits de paiement (+ 22 %).

Exécution des crédits en 2021 pour le programme 161 « Sécurité civile »

*(en millions d'euros, incluant les fonds de concours
et attributions de produits)*

	Crédits exécutés en 2020	Crédits votés en LFI 2021	Crédits exécutés en 2021	Écart entre les crédits exécutés en 2021 et 2020	Écart entre l'exécution et les crédits ouverts en LFI pour 2021
AE	474,26	413,44	669,49	41,1%	62 %
CP	555,36	518,77	677,96	22,1%	30,7%

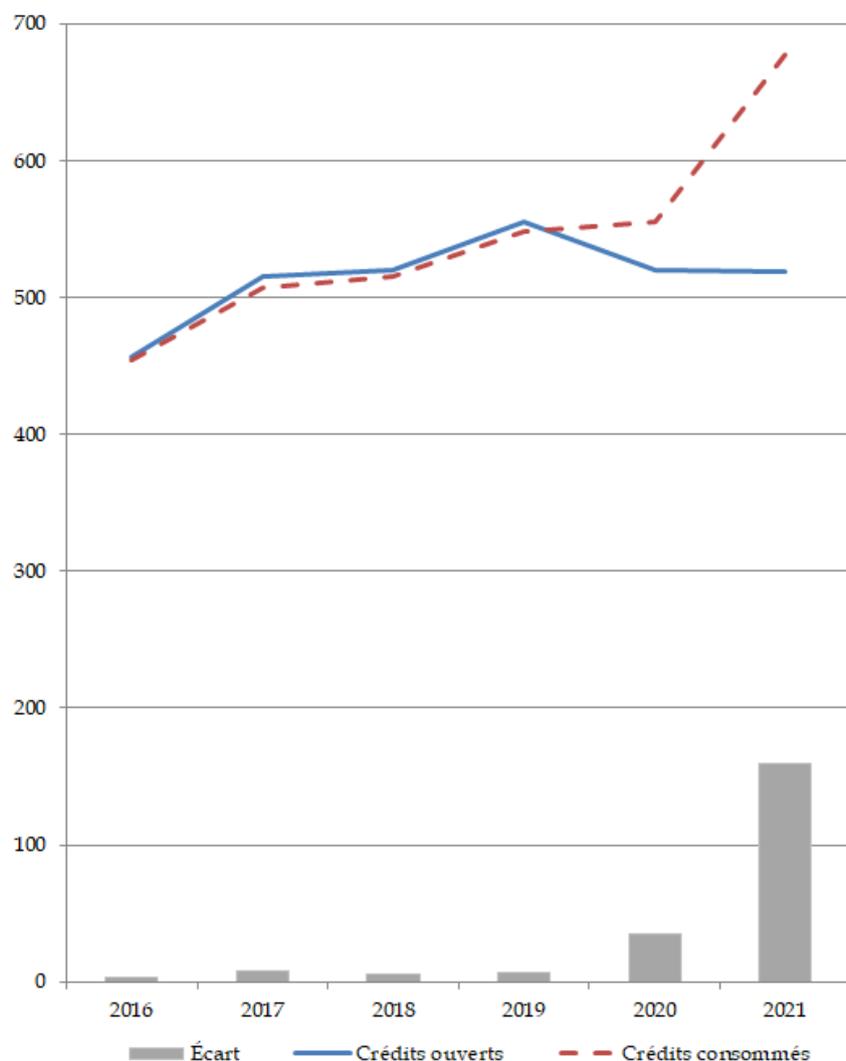
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Une telle hausse n'étant pas prévu par la loi de finances pour 2021, qui avait prévu au contraire une baisse des AE et CP par rapport à 2020. L'écart de l'exécution des crédits entre 2021 et 2020 est donc dû à **une surconsommation exceptionnelle en 2021**, résultant principalement de la persistance de la crise sanitaire.

Ainsi, le montant des crédits finalement consommés est supérieur de près de 160 millions d'euros en CP aux crédits votés.

Évolution de la consommation des crédits de paiement

(en millions d'euros, incluant les fonds de concours et attributions de produits)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

2. Une sur-exécution des crédits par rapport à la prévision, qui résulte en grande partie de dépenses conjoncturelles liées à la persistance de la crise sanitaire

En 2021, l'écart observé entre la prévision et l'exécution, de l'ordre de 30,7 %, s'explique par d'importants abondements de crédits réalisés au cours de l'année. Cette surconsommation est principalement imputable à la création du fonds de concours de participation de Santé publique France à la lutte contre la Covid-19, pour un montant de 160,1 millions d'euros en AE et CP, qui a permis de financer la participation des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et des associations agréées de sécurité civile (AASC) aux campagnes de tests et de vaccination.

Les autres mouvements de régulation réalisés en 2021 s'imputent essentiellement sur les crédits hors titre 2.

Des mouvements de crédits sont notamment **venus tirer les conséquences d'une mesure de périmètre**. Ainsi, deux décrets ont transféré des crédits du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance », vers le programme 161, pour près de 33,7 millions d'euros de maintenance d'aéronefs, et environ 2,2 millions d'euros au titre du financement du système d'alerte et d'information des populations (SAIP).

L'écart entre l'exécution des crédits et la prévision résulte également des ouvertures et annulations de crédits votées successivement dans le cadre des première et deuxième lois de finances rectificatives (LFR) pour 2021, pour un solde de 21,9 millions d'euros de CP ouverts. La deuxième loi de finances rectificative pour 2021 a en effet ouvert 24,7 millions d'euros en CP, qui ont notamment permis d'engager l'achat de deux hélicoptères H 145-D3 décidé en fin d'année. La première LFR pour 2021 avait en revanche procédé à l'annulation de 2,1 millions d'euros de CP.

Enfin, cet écart s'explique dans une moindre mesure par un mouvement **de 8,4 millions d'euros en CP relatif à des reports de crédits** de l'année 2020 vers l'année 2021.

Au total, ces abondements ont porté le montant des CP pour 2021 à plus de 750 millions d'euros, soit près de 231 millions de plus par rapport à la prévision. Ce montant s'est révélé bien plus important que le montant de crédits *in fine* consommés, un solde de 72,4 millions d'euros demeurant à l'issue de l'exécution.

Le programme 161 a dès lors bénéficié d'une dérogation, conformément à **l'article 65 de la loi de finances pour 2022, qui l'autorise à dépasser le seuil fixé par la LOLF à 3 % du montant des crédits votés pouvant être reportés**. La quasi-totalité du solde non consommé a ainsi été reportée sur l'année 2022.

Mouvements de crédits intervenus en gestion 2021

(en millions d'euros)

Crédits de paiement	Dépenses de personnel 2021	Autres dépenses 2021	Total 2021	Rappel du total 2020
LFI	189,41	329,36	518,77	518,05
Fonds de concours et attribution de produits	0,1	165,37	165,47	2,45
LFR	-0,68	22,56	21,88	48,92
Reports de la gestion précédente (2020 vers 2021)	0	8,44	8,44	4,78
Mouvements réglementaires			35,86	4,60
Total des crédits de paiement ouverts	189	561,4	750,4	578,8
Dépenses constatées	184,36	493,6	677,96	555,36
Solde	4,74	67,8	72,44	23,44
Reports à la gestion suivante (2020 vers 2021)	0,43	70,22	70,65	21,23

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

3. Une nouvelle sous-exécution du plafond d'emplois

Le plafond d'emplois du programme 161, qui avait connu une légère baisse en 2020, avait été relevé en LFI 2021, avec 2 490 ETPT prévus, contre 2 479 ETPT en LFI 2020.

Le plafond d'emplois a toutefois été marqué, comme c'est le cas depuis 2015, par une sous-exécution, qui correspond en 2021 à - 19,40 ETPT. Cet écart s'explique par une moindre réalisation d'ETPT sur plusieurs catégories d'emplois, plus particulièrement sur les hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement de la police nationale (- 14,9 ETPT par rapport à la prévision), les militaires (- 14 ETPT) et les corps d'encadrement et d'application de la police nationale (- 9 ETPT).

Le schéma d'emploi de + 8 ETP prévu par la LFI 2021 a en revanche été respecté.

Évolution de l'exécution du plafond d'emplois

(en ETPT)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Plafond d'emplois autorisé	2 404	2 402	2 450	2 483	2 498	2 479	2 490	2488
Plafond d'emplois réalisé	2 382	2 379	2 411	2 444	2 454	2 454	2 470	s.o.

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

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une sur-exécution qui témoigne des faibles marges de manœuvre au sein du programme, dans un contexte où la sécurité civile est amenée à être davantage sollicitée

Le rapporteur spécial constate, dans la droite ligne des remarques formulées par la Cour des comptes¹, **la situation de forte tension qui pèse sur l'exécution des crédits du programme « Sécurité civile »**. La Cour a en effet souligné les faibles marges de manœuvre dont disposent les gestionnaires du programme, dont le taux de dépenses obligatoires et inéluctables représente 81,9 % des AE et 98,4 % des CP.

Cette faible manœuvrabilité des crédits s'inscrit dans un **contexte de multiplication des risques de crises pesant sur la sécurité civile**, illustrée notamment par l'extension sur l'ensemble du territoire du risque de feux de forêts résultant du réchauffement climatique. Cette dynamique, plusieurs fois soulignée par le rapporteur spécial², devrait entraîner une sollicitation accrue de la flotte aérienne de la sécurité civile engagée de la lutte anti-incendie dans les années à venir. **La multiplication des risques de crises est ainsi susceptible d'entraîner des dépenses imprévues qui, eu égard à la faible manœuvrabilité des crédits du programme, peuvent représenter un risque pour sa soutenabilité budgétaire**. D'après la Cour des comptes, **une saison-feux haute intensité entraînerait en effet un surcoût d'environ 10 millions d'euros, soit 4 % des crédits du programme**.

Par ailleurs, et comme le souligne également la Cour de comptes, ces faibles marges de manœuvre pourraient entraîner à terme *« un effet d'éviction des dépenses opérationnelles sur l'ensemble des autres dépenses de fonctionnement et d'investissement »* faisant notamment peser le risque d'un *« sous-investissement néfaste³ »* aux capacités opérationnelles de la sécurité civile. Ce constat est particulièrement préoccupant, **dans un contexte où la sécurité civile est aujourd'hui engagée dans une dynamique de renforcement de ses capacités d'intervention, illustrée par le renouvellement de sa flotte aérienne**.

¹ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 – Mission « Sécurités ».

² Rapport d'information n° 739 (2018-2019) de M. Jean Pierre VOGEL, Les feux de forêts : l'impérieuse nécessité de renforcer les moyens de lutte face à un risque susceptible de s'aggraver, fait au nom de la commission des finances, déposé le 25 septembre 2019.

³ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 – Mission « Sécurités ».

2. Une hausse des dépenses d'intervention qui illustre la mobilisation des SDIS et des AASC dans la lutte contre la Covid-19 en 2021

Les dépenses d'intervention se sont élevées en 2021 à près de 230,8 millions d'euros en CP, soit environ le double du montant prévu dans la budgétisation initiale. Elles connaissent par ailleurs une nette progression de 88,74 millions d'euros en CP par rapport à l'année 2020.

Cet écart s'explique en grande partie par **des dépenses imprévues occasionnées par la participation des SDIS et des associations agréées de sécurité civile à la lutte contre la crise sanitaire (AASC)**. Ces dépenses, financées par l'intermédiaire d'un fonds de concours de 160,1 millions d'euros abondé par Santé publique France, se sont traduites par la prise en charge, au titre des colonnes de renfort¹ :

- d'une part, des dépenses réalisées par les AASC dans le cadre de la mise en œuvre dans les ports et aéroports d'un dispositif de test, qui était par ailleurs toujours en cours au premier trimestre 2022 ;

- d'autre part, des dépenses liées aux remboursements des SDIS dans le cadre des centres de vaccinations COVID placés sous leur autorité.

Ainsi, les dépenses relatives aux colonnes de renfort se sont finalement élevées en 2021 à 113,6 millions d'euros en CP, soit 49 % des dépenses d'intervention du programme, contre 4,8 millions d'euros programmés en LFI pour 2021. Les crédits du fonds de concours n'ayant finalement pas été consommés ont fait l'objet d'un report sur l'année 2022.

La sur-exécution des dépenses d'intervention résulte également, dans une moindre mesure, d'une sous-budgétisation de la participation de l'État au budget de fonctionnement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), prévue à l'article L. 2512-19 du code général des collectivités territoriales. **Cette participation s'élève ainsi à 93,5 millions d'euros en 2021, soit 8,4 millions de plus que le montant prévu en LFI.**

3. Une progression des dépenses de fonctionnement qui résulte en grande partie d'une mesure de périmètre, mais qui témoigne également d'un regain d'activité en 2021

Les dépenses de fonctionnement du programme 161 se sont élevées en 2021 à 163,5 millions d'euros en CP, soit environ 58,3 millions de plus par rapport à la programmation initiale, et 34,5 millions de plus que l'exécution 2020.

¹ En cas de catastrophe majeure, les colonnes de renfort, composées de sapeurs-pompiers des SDIS, sont mises à disposition des préfets sur les territoires concernés. Cette mobilisation est prise en charge par l'État.

Cette surconsommation s'explique principalement **par le transfert de 33,7 millions d'euros d'AE et de CP depuis le programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance » vers le programme 161** pour assurer le financement du maintien en condition opérationnelle (MCO) des aéronefs de la sécurité civile, réalisé dans un but de lisibilité budgétaire.

Elle met également en évidence **un regain d'activité de la flotte aérienne de la sécurité civile par rapport à l'année précédente**, résultant de la concentration des activités touristiques en zone de montagne pendant l'été 2021, et **illustré par les hausses de 61,5 % des dépenses de produits retardants et de 40,9 % des dépenses de carburant**. Elle a également entraîné **une augmentation des dépenses de maintenance, qui se sont élevées à 81,2 millions d'euros de CP en 2021, contre 61,5 millions en 2020**. Ce dynamisme des dépenses de maintenance constitue une source de préoccupation, déjà soulignée par le rapporteur spécial¹, et aujourd'hui accentuée par la dynamique de vieillissement de la flotte aérienne de la sécurité civile.

4. Une année 2021 marquée par la poursuite du renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile

Les dépenses d'investissement, qui s'élèvent en 2021 à 94,6 millions d'euros en CP se caractérisent par une légère baisse **par rapport à la prévision (- 9,6 %)**, et apparaissent relativement stables par rapport à l'exécution 2020 (- 1 million d'euros en CP). Cet écart par rapport à la budgétisation initiale s'explique notamment par le report de la livraison d'un avion *Dash 8* en 2022, et une moindre exécution des dépenses de modernisation des équipements terrestres et aériens de la sécurité civile.

Les dépenses d'investissement ont en grande partie servi à financer la poursuite du renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile. L'année 2021 a en effet été marquée par la poursuite de la commande des six avions *Dash 8* engagée en 2018 et dont l'échéancier de paiement devrait s'échelonner jusqu'en 2024.

La livraison du troisième *Dash* a ainsi été effectuée, pour 76,2 millions d'euros de CP, soit environ 81 % du total des crédits d'investissement engagés sur l'exercice. Le programme a par ailleurs bénéficié d'une **ouverture de 22 millions d'euros en CP par la deuxième loi de finances rectificative pour 2021, destinés au financement d'une commande de deux hélicoptères de type H 145-D3**.

¹ Rapport d'information n° 739 (2018-2019) de M. Jean Pierre Vogel, *Les feux de forêts : l'impérieuse nécessité de renforcer les moyens de lutte face à un risque susceptible de s'aggraver, fait au nom de la commission des finances, déposé le 25 septembre 2019*.

5. Un taux d'exécution proche de la prévision pour l'Agence numérique de la sécurité civile, tant en termes de crédits que d'emplois

Créée par le décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018, **l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC) est l'unique opérateur du programme 161**. Cette agence permet d'associer le ministère de l'intérieur et les représentants des services d'incendie et de secours (SIS) dans la construction du projet de mutualisation des systèmes d'information des SIS, appelé « NexSIS 18-112 ». Le financement de ce projet est porté par l'ANSC, qui reçoit à la fois des contributions des SIS et une dotation de l'État. Cette dotation s'impute exclusivement sur le programme 161, et est versée par tranche annuelle de 7 millions d'euros.

La consommation de cette dotation en 2021 fait état d'un faible écart à la prévision, de -3,4 % (comme en 2020), que les documents budgétaires expliquent par **une annulation consécutive à l'application de la mise en réserve des crédits**. Il convient de souligner, comme le rapporteur spécial l'a déjà rappelé à plusieurs reprises, que **le programme « NexSIS 18-112 » devait initialement être exonéré de mise en réserve**, s'agissant d'un projet intégré au « Grand plan d'investissement » (GPI). Cette dérogation à la mise en réserve a pris fin subséquemment à l'arrêt du GPI, remplacé par le plan de relance au cours de l'année 2020. Le rapporteur spécial avait ainsi recommandé l'année dernière¹ que **l'application du gel sur la dotation de l'État versée à l'ANSC soit limitée pour qu'elle ne compromette pas la bonne avancée du projet**. En effet, la part de l'État est censée apporter une ressource sûre et fixe dans le budget de l'ANSC, en contrepartie des contributions et redevances versées par les SIS, dont le montant est plus mesuré et plus incertain sur les premières années, notamment en 2021.

Le rapporteur spécial constate en outre qu'avec 13 ETPT réalisés en 2021, dont 1 ETPT hors plafond, l'agence a d'ores et déjà atteint le plafond fixé à 12 ETPT. **Ce plafond d'emplois a été stabilisé dans le PLF 2022, malgré les demandes de renforcement des moyens humains formulées par l'agence et les recommandations du rapporteur spécial en ce sens²**. En effet, la montée en puissance du projet « NexSIS 18-112 » implique dès aujourd'hui une sollicitation accrue de l'ANSC pour porter assistance aux SDIS dans leur appropriation de cet outil et plaide dès lors pour un relèvement du plafond d'emplois de l'ANSC dès la prochaine programmation budgétaire.

¹ Rapport n° 743 (2020-2021) de M. Jean Pierre Vogel, fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 juillet 2021.

² Rapport d'information n° 658 (2020-2021) de M. Jean Pierre Vogel, NexSIS 18-112 : un projet de mutualisation des systèmes d'information des SDIS, dont l'intérêt sur le plan économique et opérationnel doit être garanti, déposé le 2 juin 2021.