

N° 3399

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,  
Rapporteur général  
Député

---

**ANNEXE N° 40**

**SÉCURITÉS :**

**SÉCURITÉ CIVILE**

Rapporteur spécial : M. BRUNO DUVERGÉ

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. LE PROGRAMME 161 FINANCE ESSENTIELLEMENT LES MOYENS OPÉRATIONNELS DE LA SÉCURITÉ CIVILE</b> .....	10
<b>A. LE BUDGET POURSUIT L’EFFORT DE MODERNISATION DES MOYENS NATIONAUX DE LA SÉCURITÉ CIVILE</b> .....	11
1. De nouveaux aéronefs intègrent la flotte de la sécurité civile .....	12
2. Le maintien en condition opérationnelle des moyens nationaux aériens et terrestres est une priorité .....	14
a. Le maintien en condition opérationnelle des moyens nationaux aériens.....	14
b. Le maintien en condition opérationnelle des moyens terrestres.....	16
<b>B. LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE TÉMOIGNE DE LA HAUSSE DE L’ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE DE LA SÉCURITÉ CIVILE</b> .....	16
1. L’action 11 <i>Prévention et gestion des crises</i> finance des activités opérationnelles dont le coût est par nature incertain .....	17
2. Des crédits sont dédiés au financement des mécanismes de solidarité nationale en cas de catastrophe majeure.....	19
3. Les dépenses pour la prévention opérationnelle et la protection de la population .	19
<b>II. LE PROGRAMME 161 FINANCE LE PILOTAGE DES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE PAR L’ÉTAT, QUI DOIT SE CONCENTRER SUR LA SITUATION DES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE SÉCURITÉ CIVILE</b> .....	20
<b>A. LA STABILITÉ DES DÉPENSES LIÉES AU SOUTIEN ET À L’APPUI AUX SAPEURS-POMPIERS</b> .....	21
1. La participation au financement de NexSIS18-112.....	21
2. Les autres dépenses dédiées au pilotage des sapeurs-pompiers .....	24
a. L’appui à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris.....	24
b. Les priorités du pilotage des sapeurs-pompiers en 2021 .....	24

B. LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES, ACTRICES CLEFS DE LA SÉCURITÉ CIVILE DONT LA CRISE A MIS EN LUMIÈRE CERTAINES FAIBLESSES	25
1. Les associations agréées de sécurité civile disposent d'une place importante dans le modèle de sécurité civile français .....	25
2. La crise sanitaire a mis en exergue certaines fragilités du modèle associatif qu'il convient de remédier .....	27
a) De nombreuses associations connaissent un besoin de financement .....	27
b) Le soutien de l'État à certaines de ces associations est nécessaire .....	28
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	33
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	35

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 95 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

## PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances pour 2020 propose d'allouer à l'ensemble du programme près de 415 millions d'euros en autorisations d'engagement et 520 millions d'euros en crédits de paiement.

L'acquisition de moyens nationaux et leur maintien en condition opérationnelle représentent la part la plus lourde du budget de la sécurité civile. Il appartient à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur de mobiliser les aéronefs et les moyens terrestres – y compris les forces de déminage- en cas de crise majeure.

À cette fin, le programme 161 poursuit l'objectif de modernisation des moyens nationaux de la sécurité civile. En 2021, la flotte d'avions sera complétée par la livraison de deux Dash, avions multi-rôles très performants. Le plan de soutien à l'industrie aéronautique, mis en œuvre par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, incluait également l'achat de deux hélicoptères, qui rejoindront la flotte comprenant actuellement 34 hélicoptères.

En outre, ce programme met l'accent sur les moyens opérationnels de gestion des crises, comme le carburant des aéronefs, le produit retardant ou les colonnes de renforts. Ces crédits, dont la programmation se heurte aux difficultés d'anticipation de l'activité opérationnelle future, et qui connaissent une sous-budgétisation régulière, bondissent de 20 % en 2021. Cela souligne l'effort de l'État pour ajuster sa réponse opérationnelle à des crises dont la fréquence et la violence augmentent.

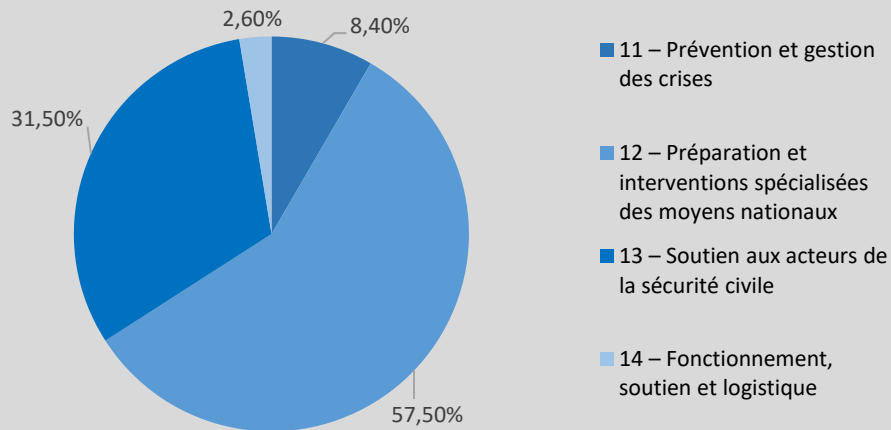
Le rôle de pilotage des acteurs de la sécurité civile qui échoit à l'État s'exprime principalement, au niveau budgétaire, par la participation de l'État au budget de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et par la dotation de soutien à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Celle-ci est entièrement fléchée vers le budget de l'agence numérique de la sécurité civile (ANSC), qui développe le système d'échange NexSIS 18-112, dont le déploiement courant 2021 est salué par l'ensemble des acteurs de la sécurité civile. En revanche, le plafond d'emplois de l'ANSC apparaît sous-dimensionné, ce qui pourrait compliquer la mise en œuvre du projet NexSIS 18-112.

Le rapporteur se préoccupe vivement de la situation financière de certaines associations agréées de sécurité civile, piliers du modèle français de sécurité civile. Leur mobilisation d'une particulière acuité pendant la crise sanitaire a alourdi leurs dépenses, alors que les restrictions liées à l'état d'urgence sanitaire les empêchent de mener des formations au secourisme et de prendre en charge des dispositifs de secours lors de grands événements publics, ce qui réduit leurs recettes. Un soutien public financier mesuré et ciblé doit rapidement être mis sur pied, au risque de voir certaines d'entre elles disparaître.



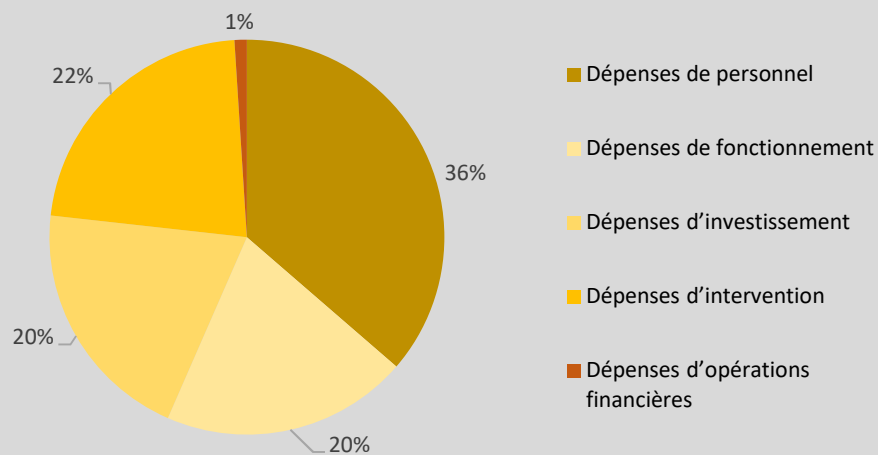
## DONNÉES CLÉS

### RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION



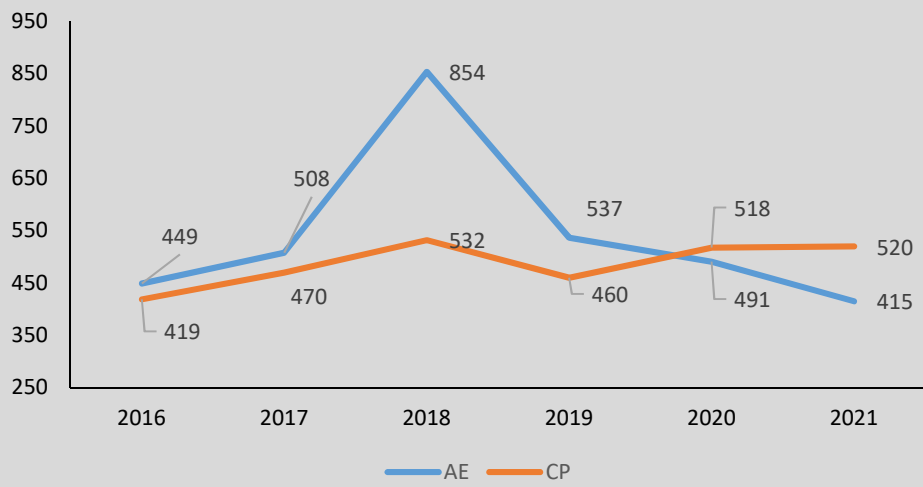
Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires

### RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR NATURE



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

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME



Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires.



## INTRODUCTION

Les crises, qui se succèdent et s'accroissent, dans un contexte de bouleversement climatique et de persistance du risque terroriste, accroissent la visibilité des acteurs de la sécurité civile. Parmi ceux-ci, l'État joue un rôle subsidiaire d'un point de vue financier, mais primordial d'un point de vue stratégique. La loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile dispose, à son article 1, que « l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national ; il en définit la doctrine et coordonne ses moyens ».

Pour autant, la sécurité civile du quotidien est d'abord assurée par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), service public de proximité dont la population est particulièrement attachée. Les moyens zonaux, ou nationaux, pilotés par l'État, n'interviennent que dans l'hypothèse d'une crise majeure, qui ne peut pas être réglée au niveau local, en particulier pendant la saison des feux de forêt ou des inondations.

Le programme 161 apparaît donc subsidiaire en comparaison de l'investissement financier des collectivités locales, qui atteint 5,13 milliards d'euros en 2019. Il propose d'allouer environ 500 millions d'euros à la sécurité civile ; cependant, l'effort total de l'État en matière de sécurité civile s'élève à 950 millions d'euros. Des financements annexes complètent les crédits du programme 161, dont la majeure partie est portée par le ministère de la transition écologique et solidaire : politiques publiques de prévention des risques, d'expertise géographique et météorologique ou d'affaires maritimes.

En 2021, l'État prend lucidement acte de tendance haussière des crises, en renforçant les crédits dédiés aux activités opérationnelles dans le programme 161. En outre, l'investissement budgétaire pour moderniser les moyens nationaux de sécurité civile est conséquent. Couplée au plan de relance, la programmation budgétaire offre la possibilité de renouveler en partie la flotte d'appareils de la sécurité civile, et de les maintenir en capacité opérationnelle.

Les moyens de la sécurité civile ont été mis à contribution pendant la crise sanitaire. Les sapeurs-pompiers ont effectué 81 000 interventions liées à la Covid-19 au printemps, et les associations agréées de sécurité civile, plus de 18 000. L'équilibre financier de certaines d'entre elles s'en trouve menacé.

## I. LE PROGRAMME 161 FINANCE ESSENTIELLEMENT LES MOYENS OPÉRATIONNELS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

D'un côté, le projet de loi de finances alloue **415 millions d'euros au programme 161 en autorisations d'engagement**, ce qui représente une érosion de 76 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 ; de l'autre, **la programmation budgétaire de ses crédits de paiement atteint 520 millions d'euros**, soit une hausse de 20 millions d'euros.

S'agissant des effectifs du programme, **le plafond d'emplois est limité à 2 490 ETPT**. Il évolue peu, puisqu'il est abondé de 11 ETPT du fait de l'impact du schéma d'emplois de 2020. En sus d'un ETPT transféré, le schéma d'emplois prévoit 10 ETPT supplémentaires, ce qui correspond :

- à un report de 11 créations d'emplois prévus par la loi de finances pour 2021, et qui n'ont pas pu être réalisées en raison de la crise sanitaire ;
- à une suppression d'un poste de catégorie C de 4 ETPT.

En dépit de la stagnation relative du plafond d'emplois, les dépenses de personnel du programme augmentent de 3,2 millions d'euros et 2,5 millions d'euros hors CAS, ce qui est significatif. Ce ressaut s'explique par le glissement vieillesse-technicité et par l'impact du schéma d'emplois.

Ces dépenses sont toutefois minorées par la mise à disposition du personnel d'autres administrations (BSPP, SDIS, ministère des armées) à la DGSCGC, à hauteur de 10,2 millions d'euros.

La dotation des moyens opérationnels de la sécurité civile se concrétise par les actions 11 *Prévention et gestion des crises*, et 12 *Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux*, du programme 161. **Au total, 65,9 % des crédits totaux du programme sont dédiés à ces deux actions.**

L'action 12 porte 57,5 % des crédits du programme et constitue l'action principale de ce programme. **La variation à la baisse de sa programmation budgétaire explique la chute de la dotation des crédits d'autorisations d'engagement du programme.** En effet, cette érosion, à hauteur de 25,6 % des crédits de l'action 12, et de 15,5 % du programme 161 s'explique par :

- le financement du marché de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères de la sécurité civile par la loi de finances initiale pour 2020 ;
- un financement exogène par le programme 363 de la mission *Plan de relance*, à hauteur de 33,71 millions d'euros pour le maintien en condition opérationnelle des aéronefs, et de 2,2 millions d'euros pour le système d'alerte et d'informations aux populations ;

– un financement exogène par le plan de relance pour financer l’acquisition de deux hélicoptères. D’une part, des crédits à hauteur de 1,6 million d’euros sont ouverts par l’action 06 *Commandes militaires* du programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance*. D’autre part, le plan de soutien à l’industrie aéronautique mis en œuvre par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 ouvrirait 32 millions d’euros en AE et 28,8 millions d’euros en CP pour le programme 161.

La dotation de l’action 11 progresse par rapport à 2020, à hauteur de 5,5 millions d’euros de AE et 6,5 millions d’euros en CP, notamment pour les dépenses de fonctionnement. **Cette programmation témoigne d’un ajustement à la hausse de la prévision des activités opérationnelles de sécurité civile.**

## A. LE BUDGET POURSUIT L’EFFORT DE MODERNISATION DES MOYENS NATIONAUX DE LA SÉCURITÉ CIVILE

L’action n° 12 *Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux* regroupe les dépenses liées à la maintenance et la mise en œuvre des moyens nationaux que l’État engage au quotidien ou lors de catastrophes majeures tant naturelles que technologiques pour le secours et la protection des populations.

En 2021, les crédits dédiés à l’action 12 sont revus à la baisse : les autorisations d’engagement, en particulier, diminuent de 25,6 % en 2021, en raison du financement du marché de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères de la sécurité civile par la loi de finances initiale pour 2020. Ce marché pesait 82 millions d’euros. En 2020, les autorisations d’engagement de l’action 12 augmentaient de 79,9 millions d’euros, soit une hausse de 34 % par rapport à 2019.

### VARIATION DES AE ET CP DE L’ACTION 12 EN 2020 PAR NATURE DE DÉPENSES

(en millions d’euros)

	AE		Variation	CP		Variation
	LFI 2020	PLF 2021		LFI 2020	PLF 2021	
<b>Titre 2</b>	167,64	170,54	1,73 %	167,64	170,54	1,73 %
<b>Titre 3</b>	118,84	43,42	– 63,46 %	90,13	67,71	– 24,88 %
<b>Titre 5</b>	35,93	24,74	– 31,14 %	90,63	104,35	15,14 %
<b>Action 12 - Total</b>	<b>322,41</b>	<b>238,70</b>	<b>– 25,96 %</b>	<b>348,40</b>	<b>342,60</b>	<b>– 1,66 %</b>

Source : commission des finances, d’après les documents budgétaires.

L’action 12 est composée de plusieurs sous-actions :

- la préparation et l’intervention des moyens nationaux aériens – avions ;
- la préparation et l’intervention des moyens nationaux terrestres ;
- la préparation et l’intervention des moyens nationaux aériens – hélicoptères ;
- la préparation et l’intervention des moyens nationaux du déminage ;
- la préparation et l’intervention des moyens nationaux de soutien.

## 1. De nouveaux avions intègrent la flotte de la sécurité civile

S'agissant des avions, la flotte est constituée de 12 bombardiers d'eau amphibie Canadair CL 415, 4 bombardiers d'eau ravitaillés au sol multi rôles Dash 8 Q400, et 3 avions d'investigation, de coordination et de liaison Beechcraft King 200.

Les Dash sont des avions multirôles, capables de transporter des personnes ou du fret, et d'une capacité d'emport d'eau ou de retardant de 10 tonnes, contre 3,4 pour le Tracker.

Les Dash 8 Q400 ont été acquis par un marché notifié début 2018. Il concernait la livraison de 6 Dash, pour remplacer les 9 Tracker, pour un total de 364,1 millions d'euros.

En 2021, 2 Dash seront livrés ; la livraison de l'un d'entre eux devait arriver en 2020, mais elle a subi un retard en raison de la crise sanitaire. Les échéances 2021 pour ce marché s'élèvent à 80,5 millions d'euros.

La livraison d'un Dash devait initialement correspondre au retrait d'un Tracker, de sorte que les capacités opérationnelles de la sécurité civile s'en trouvent inchangées ; mais à la suite d'un incident qui a mis en lumière une faiblesse des trains d'atterrissage, toute la flotte de Tracker a été retirée du service en février 2020.

**Ce retrait était susceptible d'engendrer un risque opérationnel pour la sécurité civile française. En réaction, un hélicoptère EC225 bombardier d'eau a été loué pour compléter le dispositif contre les feux de forêts en Corse.**

En cas de nécessité, ce marché sera reconduit en 2021. Une enveloppe de 6 millions d'euros est prévue dans le projet de loi de finances pour financer cette reconduction. En outre, le marché en cours pour la location, à la demande, d'un second hélicoptère bombardier d'eau, afin de répondre à un besoin ponctuel, devrait être renouvelé.

### ÉCHÉANCIER DE PAIEMENT ET DE LIVRAISON DES DASH 8 Q400M

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
<b>Commande</b>		6						<b>6</b>
<b>Livraison</b>			1	2	1	1	1	<b>6</b>
<b>AE*</b>	-	322,06	1,62	1,85	12,79	10,1	16,07	364,49
<b>CP</b>	-	34,35	64,17	65,61	80,55	65,3	54,51	364,49

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

La flotte d'hélicoptères est composée de 34 machines, soit moins que ce qui est prévu dans le contrat opérationnel du groupement des hélicoptères de la sécurité civile (38). Ce déficit suscite un risque opérationnel, en particulier en cas de maintenance prolongée de plusieurs hélicoptères ; ainsi, durant l'année 2020, 3 bases ont connu une fermeture ponctuelle. Il a également un coût budgétaire, les visites complètes de maintenance externalisées devenant plus systématiques, afin de réduire au maximum les risques de panne.

**TYPE D'APPAREILS ET ANCIENNETÉ**

Type	Qté	Vieillessement moyen
CL 415	12	22 ans
DASH 8	4	19 ans 1 an et 9 mois (MRBET)
Beechcraft KING 200	3	36 ans
EC 145	34	16 ans

Dans le cadre du plan de relance, 2 hélicoptères H145D3 ont été commandés. D'une part, 1,6 million d'euros sont financés par l'action 06 *Commandes militaires* du programme 363 *Compétitivité*. D'autre part, le plan de soutien à l'industrie aéronautique mis en œuvre par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 ouvrait des crédits pour le programme 161, à hauteur de 32 millions d'euros en AE et 28,8 millions d'euros en CP.

À terme, une mutualisation plus poussée des hélicoptères de la sécurité civile et de la gendarmerie, voire du SAMU (héliSMUR) pourrait maximiser les capacités opérationnelles de ces forces d'intervention, et susciter des économies d'échelle importantes. En 2019, la flotte d'hélicoptères a souvent été utilisée pour des missions qui dépassaient le cadre de la sécurité civile.

**MONTANTS ENCAISSES AU TITRE DE MISSIONS NE RELAVANT PAS DE LA SÉCURITÉ CIVILE**

(en millions d'euros)

2016	2017	2018	2019
1,06	1,39	0,75	2,54

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

## **2. Le maintien en condition opérationnelle des moyens nationaux aériens et terrestres est une priorité**

Les crédits affectés au maintien en condition opérationnelle des aéronefs s'élèvent à 14,5 millions d'euros en AE et 39,1 millions d'euros en CP. La chute de la dotation en AE s'explique par le fait que les crédits ouverts par la loi de finances 2020 finançaient le renouvellement des marchés de maintenance des hélicoptères de la sécurité civile.

### ***a. Le maintien en condition opérationnelle des moyens nationaux aériens***

L'externalisation du maintien en condition opérationnelle des avions a été décidée en 2015. Un marché public a été conclu pour 7 ans en 2015, dont le montant a été prévu en AE par la LFI 2015. Le marché s'inspire des marchés aéronautiques du ministère des armées. Il s'agit d'un contrat opérationnel qui définit selon les périodes de l'année, le nombre et le type d'avions devant être disponibles.

En 2021, la majorité des dépenses sera portée par les crédits du plan de relance. Au total, la dotation du plan de relance atteint 45,5 millions d'euros en CP, dont 33,71 millions d'euros inscrits sur le programme 353 du plan de relance.

Le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères est assuré pour l'essentiel en régie, par le centre technique interne de la base de Nîmes. Pour autant, la direction de la maintenance aéronautique d'État (DMAé) du ministère des armées conclut certains marchés mutualisés avec la Gendarmerie nationale pour externaliser des interventions de maintenance des hélicoptères.

Les AE nécessaires au renouvellement de ces marchés ont été inscrites dans la LFI 2020, et seront liquidées en partie lors de l'exercice 2021.

Les hélicoptères sont soumis à des visites techniques périodiques toutes les 800 heures de vol effectuées au centre de maintenance du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile (GHSC) situé à Nîmes.

En 2021, les crédits prévus pour la maintenance des hélicoptères sont portés à 11,3 millions d'euros en AE et 26 millions d'euros en CP.

Les crédits d'investissement sont également abondés à hauteur de 7,4 millions d'euros en AE et 5,2 millions d'euros en CP pour la mise aux normes des flottes d'avions et d'hélicoptère. Ces crédits sont ouverts pour maintenir les capacités de vol aux instruments des hélicoptères et pour permettre aux avions Canadair CL415 d'utiliser des données satellitaires.

La disponibilité des aéronefs de la sécurité civile est un enjeu majeur pour la DGSCGC. Cet objectif fait l'objet de contrôle dans la loi de finances, par des indicateurs relevant le taux de disponibilité des avions et des hélicoptères.

En 2020, la prévision actualisée des taux de disponibilité des avions comme des hélicoptères a été revue à la baisse par rapport à la cible de la loi de finances initiale 2020. Le projet de loi de finances 2021 reprend l'objectif de la loi de finances initiale de 2020.

La Cour des comptes a conseillé d'établir un contrat opérationnel pour chaque moyen national afin d'en décliner des plans d'investissement triennaux ou quinquennaux. Le contrat opérationnel pourra fixer le cadre et les conditions d'emplois des moyens mobilisables, et ce sur un laps de temps déterminé. **La DGSCGC devra prendre en compte cette recommandation lors de sa contribution au livre blanc de la sécurité intérieure.**

**INDICATEUR DU TAUX DE DISPONIBILITÉ DES AVIONS DE LA SÉCURITÉ CIVILE**

	Unité	Réalisation 2019	Prévision PAP* 2020	Prévision 2020 actualisée	Cible 2021
<b>Taux de disponibilité opérationnelle des avions de la sécurité civile</b>	%	89,83	98,00	92	98

\* PAP : projet annuel de performance.

Source : documents budgétaires, Commission des finances.

**INDICATEUR D'EFFICIENCE DES OPÉRATIONS DE SECOURS À PERSONNE EN HÉLICOPTÈRE**

	Unité	Réalisation 2018	Réalisation 2019	Prévision PAP 2020	Prévision 2020 actualisée	2021 prévision
<b>Taux de disponibilité opérationnelle des hélicoptères EC145 en base</b>	%	94,54	92,8	95	92	95

\* PAP : projet annuel de performance.

Source : documents budgétaires, Commission des finances.

***b. Le maintien en condition opérationnelle des moyens terrestres***

La dotation prévisionnelle atteint **1,55 millions d'euros en AE comme en CP**. Elle doit permettre d'assurer le maintien en condition opérationnelle des véhicules du groupement des moyens nationaux terrestres mis en œuvre par les ForMiSC, du groupement d'intervention du déminage ainsi que celle des équipements spécifiques et des robots utilisés par les démineurs.

Le groupement d'intervention du déminage assure :

– la recherche, l'identification, la collecte et la destruction des munitions explosives et chimiques historiques ;

– dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la neutralisation des objets suspects, et la sécurisation des grands évènements.

Si leur expertise se trouve de plus en plus mobilisée pour les interventions en lien avec le terrorisme, ces interventions ne génèrent pas de dépense supplémentaire car une partie d'entre elles (hébergement, restauration...) est prise en charge par les services à l'origine de la manifestation et responsables de sa sécurisation.

**B. LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE TÉMOIGNE DE LA HAUSSE DE L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE DE LA SÉCURITÉ CIVILE**

L'action 11, *Prévention et gestion de crises*, regroupe 8,4 % des crédits du programme, et remplit trois rôles principaux :

– la veille, l'alerte et la gestion interministérielle des crises, y compris l'identification des menaces émergentes (notamment les menaces nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques – NRBC) ;

– la solidarité nationale, comprenant les colonnes de renfort et les crédits d'extrême urgence ;

– la prévention opérationnelle, la protection des populations et l'activité opérationnelle (à travers le déploiement de chaînes de décontamination et de véhicules de détection, d'identification et de prélèvement, l'achat de produit retardant et de carburants pour les aéronefs, ainsi que l'application du protocole Héphaïstos <sup>(1)</sup>).

Le projet de loi de finances pour 2020 propose d'allouer à la prévention et la gestion de crises 35 millions d'euros en CP, et 36 millions d'euros en AE, soit un budget en augmentation de 5,5 millions d'euros en AE et 6,5 millions d'euros en CP.

---

(1) Le protocole Héphaïstos permet la mobilisation de moyens militaires au profit du ministère de l'intérieur en complément des unités militaires de la sécurité civile, afin de répondre au risque de propagation des feux de forêt dans la zone méditerranéenne.



Cela représente un ressaut de 20 % des moyens alloués à la prévention et la gestion des crises, ce qui témoigne de l'effort de la DGSCGC pour construire un financement capable de faire face aux aléas. Les crédits dédiés au carburant des avions, au produit retardant et aux colonnes de renforts sont particulièrement revus à la hausse.

VARIATION DES AE ET CP DE L'ACTION 11 EN 2020

(en millions d'euros)

	AE		Variation	CP		Variation
	LFI 2020	PLF 2021		LFI 2020	PLF 2021	
Titre 2	11,34	11,5	1,41 %	11,34	11,5	1,41 %
Titre 3	13,56	17,3	27,58 %	13,2	17,3	31,06 %
Titre 5	0,56	0,06	- 89,29 %	1,58	1,08	- 31,65 %
Titre 6	3,74	6,14	64,17 %	3,74	6,14	64,17 %
<b>Action 11 - Total</b>	<b>29,21</b>	<b>35</b>	<b>19,82 %</b>	<b>29,87</b>	<b>35</b>	<b>17,17 %</b>

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

**1. L'action 11 Prévention et gestion des crises finance des activités opérationnelles dont le coût est par nature incertain**

Les difficultés d'anticipation de l'activité opérationnelle à venir compliquent la programmation des crédits de la DGSCGC. Cette spécificité concerne particulièrement l'action 11 qui porte différents postes de dépenses mobilisables durant les interventions.

Le montant, parfois élevé, de certaines dépenses, varie d'une année à l'autre en fonction de l'intensité de l'activité des avions qui interviennent principalement dans la lutte contre les feux de forêt. Par conséquent, la dotation accordée à l'action 11 est souvent insuffisante.

**PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 11  
DÉDIÉS À LA GESTION DE CRISE**

*(en millions d'euros)*

	2018			2019			2020			2021
	Montant inscrit en LFI	Consommation réalisée	Réalisation en % du montant inscrit en LFI	Montant inscrit en LFI	Consommation réalisée	Réalisation en % du montant inscrit en LFI	Montant inscrit en LFI	Consommation réalisée*	Réalisation en % du montant inscrit en LFI	Montant inscrit en LFI
<b>Carburants des véhicules terrestres</b>	1,35	2,06	152 %	1,35	2,1	155,56 %	1,35	1,18	87,41 %	1,75
<b>Carburant aérien</b>	8,5	8,39	98 %	8,8	11,9	135,23 %	8,8	9,44	107,27 %	10,71
<b>Retardant</b>	2,4	1,99	82 %	2,4	5,06	210,83 %	2,4	2,27	94,58 %	4,4
<b>Colonnes de renfort</b>	2,4	5,96	248 %	2,4	6,83	284,58 %	2,4	1,61	67,08 %	4,8
<b>Secours d'extrême urgence</b>	0,05	0,73	1 460 %	0,05	1,26	2520,00 %	0,05	-	-	0,05

\* Consommation réalisée au 20 septembre 2010

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

La sécurité civile se fonde sur le retour d'expérience pour estimer les besoins à venir. La tendance haussière de l'activité de sécurité civile est toutefois manifeste.

Se fondant sur les consommations moyennes des années précédentes ainsi que sur l'évolution de la flotte, un montant de 10,7 millions d'euros est dédié au financement du **carburant des aéronefs**. Ces crédits connaissent un ressaut de 1,7 million d'euros.

Pour les feux importants et les départs d'incendies qui présentent un risque majeur, du **produit retardant** est utilisé. **Pour 2021, 4,7 millions d'euros sont prévus à cette fin, soit une hausse de 2 millions d'euros.**

Enfin, le **protocole Héphaïstos** organise la mise à disposition de militaires au profit de la sécurité civile. Réservé à la lutte contre les feux de forêts et au préfet de la zone de défense et sécurité Sud, il bénéficie d'un financement de 0,6 million d'euros.

## **2. Des crédits sont dédiés au financement des mécanismes de solidarité nationale en cas de catastrophe majeure**

Le financement des **colonnes de renforts**, c'est-à-dire des moyens de l'État ou des moyens extérieurs au département, s'élève à 4,8 millions d'euros, ce qui représente une **hausse de 2 millions d'euros**. Ces colonnes peuvent être mobilisées et acheminées à titre préventif, lorsque les moyens locaux sont fortement sollicités.

Les **crédits d'extrême urgence** sont débloqués en cas de catastrophe majeure au profit des victimes du sinistre. Il s'agit d'aider financièrement les sinistrés à faire face à leurs besoins essentiels immédiats (50 000 euros).

## **3. Les dépenses pour la prévention opérationnelle et la protection de la population**

La DGSCGC poursuit un objectif de prévention opérationnelle des crises, en finançant organismes de recherche et acteurs de la gestion de crise à hauteur de 0,8 million d'euros.

En outre, si les crédits du volet logiciel du SAIP sont portés désormais par le programme 216, le déploiement du système de sirènes se poursuit en 2021, à hauteur d'1 million d'euros. Un financement complémentaire de 2,2 millions d'euros en AE et en CP est prévu par le programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance*. Ce financement exogène vise à assurer le maintien en condition opérationnelle des sirènes.

L'application mobile SAIP a été abandonnée en 2018. Conformément au droit européen <sup>(1)</sup>, la France développe le « cell broadcast », système permettant d'envoyer des messages sur les téléphones mobiles de toutes les personnes se trouvant dans une zone en particulier autour d'une antenne télécom.

Enfin, des crédits sont débloqués pour prévenir les feux de forêt, à hauteur de 0,5 million d'euros.

---

(1) Directive (UE) 2018/1972 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen.

## II. LE PROGRAMME 161 FINANCE LE PILOTAGE DES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE PAR L'ÉTAT, QUI DOIT SE CONCENTRER SUR LA SITUATION DES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE SÉCURITÉ CIVILE

Le programme 161 porte également les moyens consacrés au soutien aux acteurs de la sécurité civile. En effet, l'État doit coordonner les différents acteurs indispensables à la pérennité du modèle français de sécurité civile.

L'action 13 du programme constitue le cadre budgétaire de gestion des crédits dévolue à ce pilotage qui se manifeste par :

- la définition des compétences et des niveaux de formation, notamment pour les sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, ainsi que les préconisations techniques relatives aux engins et matériels d'intervention ;
- la gestion des carrières des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ;
- l'harmonisation de l'organisation et le fonctionnement des SDIS ;
- l'animation de la politique nationale en faveur du volontariat des sapeurs-pompiers ;
- la gestion des agréments des associations qui concourent à la sécurité civile.

Cette action pèse 31,5 % des crédits du programme et est principalement constituée de dépenses d'intervention.

**Le projet de loi de finances pour 2021 propose d'allouer à l'action 130,55 millions d'euros en AE et 130,96 millions d'euros en CP, dotation en légère diminution.**

### VARIATION DES AE ET CP DE L'ACTION 13 EN 2021

(en millions d'euros)

	AE		Variation	CP		Variation
	LFI 2020	PLF 2021		LFI 2020	PLF 2021	
<b>Titre 2</b>	2,55	2,67	4,71 %	2,55	2,67	4,71 %
<b>Titre 3</b>	14,4	15,41	7,01 %	14,4	15,41	7,01 %
<b>Titre 5</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Titre 6</b>	108,52	107,7	- 0,76 %	108,52	108,11	- 0,38 %
<b>Titre 7</b>	6,05	4,77	- 21,16 %	6,05	4,77	- 21,16 %
<b>Action 13 - Total</b>	<b>131,52</b>	<b>130,55</b>	<b>- 0,74 %</b>	<b>131,52</b>	<b>130,96</b>	<b>- 0,43 %</b>

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

Les acteurs de la sécurité civile ont été mis à contribution pendant la crise sanitaire. Malgré leur faible visibilité médiatique, les sapeurs-pompiers ont mené plus de 80 000 interventions afin de porter assistance à des personnes présentant des symptômes de la Covid-19, le plus souvent pour les transporter vers un centre hospitalier. Surtout, l'action des associations agréées de sécurité civile au cours de la crise met en péril leur équilibre financier.

## **A. LA STABILITÉ DES DÉPENSES LIÉES AU SOUTIEN ET À L'APPUI AUX SAPEURS-POMPIERS**

Les sapeurs-pompiers sont les acteurs du quotidien de la sécurité civile. L'action 13 du programme 161 propose d'allouer des crédits :

- à la dotation de soutien à l'investissement des SDIS, pour 4,50 millions d'euros en AE et en CP ;
- à la direction des sapeurs-pompiers, pour 0,68 million d'euros ;
- au personnel mis à disposition par les SDIS, la BSPP, la BSPP et le BMPM, pour 10,23 millions d'euros ;
- aux pensions et indemnités rattachées et indemnités aux victimes d'accidents, ainsi qu'aux prestations de fidélisation et de reconnaissance, pour 16,76 millions d'euros ;
- à la participation de l'État au budget de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, pour 86,82 millions d'euros ;
- à la subvention accordée à l'école nationale des officiers de sapeurs-pompiers, pour 3,38 millions d'euros.

### **1. La participation au financement de NexSIS18-112**

La dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS a été créée en vertu de l'article 17 de la loi n°2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires, avec l'objectif de pallier le ralentissement continu des dépenses d'investissement des SDIS. Cette dotation a elle-même fait l'objet d'une réduction progressive.

Par ailleurs, il a été convenu en 2018 par l'Assemblée des départements de France (ADF) et les représentants des sapeurs-pompiers de consacrer la majorité des crédits de la dotation vers le financement du projet de système d'information unifié des services d'incendie et de secours de la sécurité civile « SGA-SGO/NexSIS ». Dans les faits, la dotation est totalement consacrée à ce projet.

En effet, ces crédits financent exclusivement l'activité de l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC). Cet établissement public administratif, sous tutelle du ministère de l'intérieur, conçoit, développe et s'occupe de la maintenance des systèmes d'information de la sécurité civile.

**La dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS atteint 4,5 millions d’euros en 2021 auxquelles il convient d’ajouter une dotation en fonds propres de 2,5 millions d’euros. In fine, l’État alloue 7 millions d’euros à l’agence en AE comme en CP.** Les SDIS sont les principaux contributeurs du budget de l’ANSC, leur subvention atteignant 9 millions d’euros sur un budget total de 20 millions d’euros en 2021. Le reste du budget est constitué par le fonds de roulement de 2019.

Le plafond d’emplois de l’ANSC correspond à 13 ETPT. De plus, l’ANSC fait appel à 8 fonctionnaires mis à disposition par les SDIS, la BSPP et le ministère de l’intérieur, pour un total de 800 000 euros. Elle conclut des marchés publics afin d’avoir recours à des prestataires extérieurs, par l’intermédiaire d’une entreprise de conseil. Elle comprend également en son sein des « entrepreneurs d’intérêt général ».

La recherche de compétences rares au sein des corps de fonctionnaires de l’État, notamment en matière de développement informatique, peut justifier l’externalisation des ressources humaines. Mais le plafond d’emplois apparaît ici sous-dimensionné au regard des missions de l’agence. Le recours à ces prestataires extérieurs est source de surcoûts importants pour l’ANSC. En outre, ces dépenses, actuellement classées comme dépenses de fonctionnement, devraient être internalisées comme des dépenses de personnel.

Ce constat est étayé par l’ANSC qui a demandé, sans l’obtenir, une hausse de son plafond d’emplois à son ministère de tutelle, ainsi que par la Cour des comptes, qui a chiffré ce manque à 18 ETP <sup>(1)</sup>.

Le rapporteur estime que le déficit de personnels affectés à l’ANSC peut menacer l’avenir des projets numériques qu’elle poursuit, alors que ces projets et le mode de gouvernance de l’ANSC sont unanimement salués par les acteurs de la sécurité civile.

---

(1) *Communication à la commission des finances du Sénat, Juillet 2020, « la conduite des grands projets numériques de l’État », p 157.*

### **Le projet NexSIS 18-112**

Aux termes du décret du 9 janvier 2019, NexSIS 18-112 est un système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile.

L'ANSC développe un système de gestion des alertes fondé sur les progrès du numérique :

- les circonstances de l'appel intègrent une typologie qui permet de connaître le niveau de priorité opérationnelle de la situation, et donc de hiérarchiser les alertes ;
- le système de communication utilise les technologies des téléphones mobiles pour parfaire la communication avec l'appelant en utilisant la vidéo ou des photos ;
- l'appel est géolocalisé par l'usage de la technologie AML, technologie déjà effective pour tous les numéros d'alerte.

Ce système d'information s'étend sur toute la chaîne de l'activité de la sécurité civile. Il comprend des **systèmes de gestion des opérations et de gestion des crises**, dont les informations sont partagées avec les SDIS utilisant NexSIS 18-112, mais également avec les autres services de secours. En effet, un **système de gestion des échanges** répond à l'enjeu d'interopérabilité des systèmes d'information et permet d'organiser un dialogue avec d'autres services, notamment ceux du SAMU et de la police. Il pourra à terme, s'intégrer dans une logique de numéro unique.

Les premières livraisons du système NexSIS 18-112 aux SDIS s'échelonneront de 2021 à 2026.

**Le coût total du projet est estimé à 217 millions d'euros, dont 83 % seront financés par les collectivités locales. L'État participe quant à lui à hauteur de 37 millions d'euros sur la période 2017-2023.** Le coût d'acquisition et de fonctionnement des systèmes de gestion des alertes et de communication auprès des 4 éditeurs historiques qui se partageaient le marché atteignait 600 millions d'euros sur 10 ans pour l'ensemble des services d'incendies et de secours, selon l'ANSC.

Le système de gestion unifiée des alertes NexSIS 18-112 serait donc une source d'économies d'échelle non négligeables pour les SDIS. Il permettrait d'améliorer la prise en charge des situations d'urgence et la gestion des crises en utilisant toutes les potentialités du numérique et en favorisant le partage d'informations entre les services d'urgence.

**Le rapporteur salue le travail d'ores et déjà réalisé par la nouvelle Agence du numérique de la sécurité civile. Il sera attentif aux avancées du projet NexSIS, qui se doit de remplir toutes ses promesses. Le rapporteur sera également attentif au développement des nouveaux outils développés sur l'infrastructure. Si la créativité permise par NexSIS doit être un motif d'optimisme, la sécurité des données personnelles doit être assurée dans le cadre des futurs développements opérés sur le système unifié de gestion des appels.**

Au total, les budgets d'investissement des SDIS se montent à 862 millions d'euros en 2019, en hausse de 2,5 % en tenant compte de l'inflation.

La revalorisation de la prime de feu <sup>(1)</sup>, en réaction à la grève des sapeurs-pompiers de deuxième semestre 2020, est soutenue par le budget des SDIS. Elle est portée de 19 % à 25 % du traitement soumis à retenue pour pension. Son montant représente 81 millions d'euros au niveau national.

**Le soutien de l'État à l'investissement des SDIS pourrait être étendu à d'autres domaines que NexSIS 18-112. Les besoins de ces derniers sont nombreux, par exemple s'agissant des mises aux normes de bâtiments.**

## **2. Les autres dépenses dédiées au pilotage des sapeurs-pompiers**

### ***a. L'appui à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris***

L'État concourt au financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris à hauteur de 24 % de son budget total. En 2021, **ces crédits réservés atteignent 86,82 millions d'euros**. Ils sont stables par rapport à la loi de finances 2020.

Au titre de l'article L.2512-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'État participe aux dépenses de fonctionnement suivantes :

- la rémunération des militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, y compris l'alimentation des militaires pendant la durée légale du service ;
- les frais d'habillement, de déplacement, de transport et de mission concernant les personnels prévus à l'alinéa précédent ;
- les dépenses du service d'instruction et de santé ;
- l'entretien, la réparation, l'acquisition et l'installation du matériel de lutte contre l'incendie, du matériel de transport et du matériel de transmission.

### ***b. Les priorités du pilotage des sapeurs-pompiers en 2021***

Un des principaux objectifs de la DGSCGC est de favoriser l'harmonisation du travail des SDIS et développer les mutualisations entre services d'incendies et de secours. Dans les territoires, les mutualisations concernent essentiellement le regroupement de commandes. Au niveau national, une mission d'appui en matière de commande publique a été déployée. Ces mutualisations continuent de se développer en 2021, la DSCGC ayant prévu d'élaborer de nouveaux référentiels techniques relatifs aux équipements de protection individuelle (habillement), ainsi qu'aux équipements et matériel roulant.

---

(1) Décret n° 2020-903 du 24 juillet 2020 portant revalorisation de l'indemnité de feu allouée aux sapeurs-pompiers professionnels.



Devant la sur-sollicitation des sapeurs-pompiers qui perdure, une réforme du secours d'urgence à personne est envisagée. Dans la continuité d'une concertation de son réseau de sécurité civile mise en place afin d'élaborer une vision complète de la situation du SUAP, la DGSCGC a instauré 15 groupes de travail en partenariat avec le ministère de la Santé.

## **B. LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES, ACTRICES CLEFS DE LA SÉCURITÉ CIVILE DONT LA CRISE A MIS EN LUMIÈRE CERTAINES FAIBLESSES**

Le modèle français de sécurité civile s'appuie sur un réseau d'associations généralistes ou spécialisées pour agir aux côtés des sapeurs-pompiers et assurer un concours lors d'opérations de secours, soutenir les populations victimes d'accidents, sinistres ou catastrophes, monter des dispositifs prévisionnels de secours lors de rassemblements de personnes et assurer des formations, par la mobilisation d'un grand nombre de bénévoles.

Les modalités de leurs interventions sont définies par le code de la sécurité intérieure<sup>(1)</sup> ainsi que par l'arrêté du 27 février 2017 relatifs aux différents agréments.

### **1. Les associations agréées de sécurité civile disposent d'une place importante dans le modèle de sécurité civile français**

Aux côtés des sapeurs-pompiers et du SAMU, les associations agréées de sécurité civile jouent un rôle important dans le modèle français de sécurité civile.

Pour ces associations, l'obtention d'un agrément est nécessaire afin de participer aux missions de sécurité civile, notamment dans le cadre de l'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC). Cet agrément est délivré soit par le représentant de l'État dans le département (agrément départemental), soit par le ministre chargé de la sécurité civile (agrément interdépartemental ou national).

Les associations agréées de sécurité civile peuvent remplir quatre type de missions :

- participer aux opérations de secours (agrément dit « A ») ;
- participer au soutien et à l'accompagnement des populations victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes (agrément dit « B ») ;
- participer à l'encadrement des bénévoles dans le cadre de ces dernières actions (agrément dit « C ») ;
- monter des dispositifs prévisionnels de secours lors de rassemblements de personnes (agrément dit « D »).

---

(1) Articles L. 725-1 à L. 725-9, L. 751-1 à L.752-1, R. 725-1 à R. 725-13, livre VII.

En 2020, 13 associations bénéficient d'un agrément national de sécurité civile et 1 d'un agrément interdépartemental.

L'action 13 du programme 161 intègre la programmation des crédits de subventions à des associations et organismes concourant à la mission de sécurité civile et participant au financement du fonctionnement du centre national relais 114. Ces crédits **s'élèvent à 250 000 euros en AE et 656 980 euros en CP pour 2021.**

Ils sont **en baisse par rapport à l'exécution 2020**, les crédits attribués aux différentes associations s'étant alors élevés à **760 000 euros**, effort manifeste issu d'un redéploiement des crédits de la DGSCGC, en lien avec la crise sanitaire : en effet, la majeure partie des crédits alloués en 2020, soit **562 000 euros**, l'a été aux associations ayant participé à la lutte contre l'épidémie de Covid-19.

#### SUBVENTIONS ACCORDÉES AUX ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE SÉCURITÉ CIVILE

*(en crédits de paiement)*

<b>Exercice 2018</b>	261 000 €
<b>Exercice 2019</b>	259 000 €
<b>Exercice 2020</b>	760 000 €
<b>Prévision 2021</b>	657 000 €

En 2020, les associations agréées de sécurité civile se sont investies massivement dans la gestion de la crise sanitaire, notamment pour le transport de malades, l'aide aux centres hospitaliers ou encore aux personnes les plus vulnérables, qu'il s'agisse de personnes âgées dans les EHPAD, de personnes isolées ou sans abri.

Cette aide a été décisive et est reconnue comme telle par l'ensemble des acteurs publics de la sécurité civile.

Selon les estimations transmises par les associations, pour les mois de mars à mai, elles totaliseraient environ 3 millions d'heures de bénévolat et 18 000 interventions en véhicules de secours. La première semaine de mai, plus de 30 000 bénévoles étaient encore mobilisés.

### **L'exemple du rôle de la Croix-Rouge et de la Protection civile au cours de la crise sanitaire**

La Croix-Rouge a été engagée dès mi-janvier, en soutien de la cellule téléphonique du ministère des affaires étrangères pour l'aide aux victimes du Covid-19, puis pour mettre en place le dispositif médical instauré par Aéroports de Paris. Elle a également participé à l'accueil des ressortissants français de Wuhan confinés au centre de vacances de Carry-le-Rouet.

Au cours des mois de mars, avril et mai, le personnel de la Croix-Rouge a porté assistance aux standards téléphoniques des SAMU, aidé au tri des urgences, au transport des personnes malades par ambulance ou dans les trains médicalisés. Elle a également fourni une aide aux plus démunis, en particulier par la délivrance de panier-repas.

Après avoir assisté les autorités locales dans la gestion du « cluster » de Contamine-Montjoie au début du mois de février, la Protection civile, à elle seule, a pris en charge le transport par ambulances de plus de 7 000 malades pendant la crise sanitaire. Elle a mis en place 60 hôtels « covid » ou centres d'hébergement, et plus de 700 bénévoles ont été mobilisés sur 10 transfèrements majeurs.

## **2. La crise sanitaire a mis en exergue certaines fragilités du modèle associatif qu'il convient de remédier**

### *a) De nombreuses associations connaissent un besoin de financement*

Par un double mouvement de hausse des dépenses et d'assèchement des recettes, la crise sanitaire menace l'équilibre financier des associations agréées de sécurité civile.

En effet, les actions de formations à destination du public ainsi que la tenue de dispositifs de secours lors d'évènements publics représentent des moyens de financement majeurs, voire primordiaux, pour les associations agréées de sécurité civile. Or, le confinement a empêché la tenue de ces formations aux premiers secours ; et de très nombreux évènements publics ont été annulés à partir du mois de mars 2020, et ce jusqu'en 2021. À titre d'exemple, les recettes de la Croix-Rouge diminuent de 4 à 5 millions d'euros de ce fait.

Parallèlement, les dépenses des associations agréées de sécurité civile ont fortement progressé. En sus d'un ressaut de leurs activités opérationnelles et des dépenses afférentes, les particularités de la crise sanitaire ont rendu nécessaire l'achat de consommables onéreux (masques, surblouse, oxygène...).

Si certaines « missions Covid » des associations agréées de sécurité civile ont donné lieu à un conventionnement avec les Agences régionales de santé (ARS), leur financement est très disparate selon les régions. Les délais de paiement se sont prolongés, et des négociations interministérielles sont en cours pour fixer l'indemnisation des associations agréées de sécurité civile.

**Le rapporteur spécial souhaite saluer l'investissement remarquable de ces associations au cours de la crise sanitaire, mais également mettre en lumière les difficultés financières très importantes de certaines d'entre elles, ce qui suscite sa vive inquiétude. La Protection civile anticipe une érosion de 65 % de son chiffre d'affaires, qui passerait de 20 millions d'euros en 2019 à 7 millions d'euros en 2020.**

**Il veillera à ce que les missions effectuées par les associations agréées de sécurité civile au cours de la crise sanitaire soient justement indemnisées.**

De surcroît, les associations agréées de sécurité civile font le constat d'un pilotage de la crise mené par les agences régionales de santé (ARS), et le ministère de la santé. Si les AASC collaborent avec les préfets de manière habituelle dans la gestion des crises, leur activité et leur expertise sont davantage méconnues du ministère de la santé et de ses ramifications.

Cette crise a toutefois servi de catalyseur quant aux liens entre le ministère de la santé et les associations agréées de sécurité civile, qui se sont nettement raffermis. Depuis l'été, les ARS font massivement appel aux AASC pour la distribution d'équipement sanitaire ou la réalisation de tests Covid.

*b) Le soutien de l'État à certaines de ces associations est nécessaire*

Les associations agréées de sécurité civile se situent dans des situations très différentes les unes des autres comme le montre le tableau ci-dessous.

**Le soutien de l'État doit donc être fléché vers les associations de sécurité civile qui présentent un besoin de financement en contrecoup de leurs actions pendant la crise sanitaire. L'aide financière ne doit pas être généralisée à l'ensemble des associations agréées de sécurité civile.**

Par ailleurs, l'hétérogénéité des associations agréées apparaît comme une force pour le modèle français de sécurité civile. Les unes ont vocation à agir au cœur de la crise, en particulier par du secours à personne et en collaboration avec les acteurs publics de la sécurité civile ; les autres, comme le secours catholique, inscrivent leur assistance dans un second temps, par un soutien aux sinistrés.

**TYPLOGIE DU BUDGET DE TROIS ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE SÉCURITÉ CIVILE**

	<b>Croix-Rouge Française</b>	<b>Protection civile</b>	<b>Secours Catholique</b>
<b>Type d'association</b>	Association Unitaire, avec des antennes dans les territoires sans personnalité juridique	Fédération d'associations départementales	Association Unitaire, avec des antennes dans les territoires sans personnalité juridique
<b>Missions et agréments</b>	Très globales : secours, formations, action sociale Tous les agréments	Plutôt axées sur le secours, mais aide solidaire et sociale se développe, notamment dans des périodes spécifiques (canicule, grand froid...) Tous les agréments	Action solidaire et sociale Agrément B et C
<b>Budget total</b>	1 milliard 300 millions d'euros	20 millions d'euros	130 millions d'euros
<b>Part du budget issue de la générosité privée (dons, legs)</b>	7 %	2 %	77 %
<b>Part du budget issue de fonds publics</b>	80 %	5 %	7,7 %
<b>Ressources propres (formations, dispositifs de secours...)</b>	NC	93 %	7,7 %
<b>Autre</b>	NC	0 %	7,6 %
<b>Pertes de recettes en 2020 du fait de la crise sanitaire</b>	11 millions d'euros	13 millions d'euros	5 millions d'euros

Source : réponse aux questionnaires budgétaires.

En outre, certaines associations agréées agissent dans un domaine particulier, voire réservé, comme la SNSM ou la Fédération française de spéléologie, ce qui garantit leur compétence dans ce domaine. Ces associations connaissent des difficultés financières du fait d'une indemnisation parcellaire des opérations de secours qu'elles mènent. Reposant sur la solidarité et l'investissement qui caractérisent leurs adhérents, leur pérennité financière doit être maintenue.

**Le rapporteur juge que la technicité et la rareté de leurs interventions justifient un soutien public à ces associations, et non une montée en compétence des sapeurs-pompiers dans des domaines aussi spécifiques. Pour le contribuable, la charge de la mise à niveau d'un acteur public (coût des formations, coût des exercices) serait nettement plus élevée.**

### **L'exemple de la Fédération française de spéléologie**

La Fédération française de spéléologie (FFS) dispose d'un budget de 1,2 million d'euros et regroupe 7 000 licenciés. Son financement est principalement tiré des cotisations de ses adhérents, complété par des subventions des ministères des sports et de l'intérieur.

Elle est spécialisée pour le sauvetage dans les milieux souterrains naturels, artificiels, noyés ou naturels, et est titulaire de l'agrément A au niveau national. Son action de sauvetage a été saluée par l'Inspection générale de l'administration <sup>(1)</sup>.

Une commission secours au niveau national participe au financement des antennes départementales, qui possèdent un budget propre.

Une convention nationale conclue avec la DGSCGC précise que la FFS est défrayée des frais engagés en cas d'opérations de secours. Des conventions locales avec les SDIS peuvent prévoir des indemnités plus avantageuses, en finançant les sauveteurs à hauteur des sapeurs-pompiers volontaires. La DGSCGC verse également une subvention à la FFS au titre du programme 161, à hauteur de 13 000 euros.

La FFS évalue le coût global des activités de secours à 300 000 euros, alors que les subventions qu'elle perçoit à cette fin s'élèvent à 100 000 euros. Les adhérents financent les opérations de sauvetage par l'achat de leur licence, alors que nombre d'entre elles concernent des profanes ou des non adhérents.

La mobilisation des bénévoles peut être difficile en cas d'urgence, en raison notamment de leurs obligations professionnelles. Les bénévoles doivent parfois poser des congés exceptionnels pour se libérer au profit des associations.

Certaines associations agréées sont liées par convention avec des grands groupes, afin que les bénévoles salariés soient mis rapidement à disposition. Cependant, ces conventions lient un petit nombre d'associations et d'entreprises.

---

(1) Rapport n°012-089/12-037/01 sur la commission spéléo secours française de la FFS - mission de contrôle des associations agréées de sécurité civile.

**Les bénévoles salariés doivent pouvoir se libérer plus facilement de leurs obligations professionnelles en cas d'opérations d'envergure. Une reconnaissance d'autorisation légale d'absence en cas de crise majeure pourrait à terme être développée, pour les bénévoles des associations agréées et les sapeurs-pompiers volontaires.**

#### **Le modèle des réservistes de la défense**

En principe, le réserviste, qui accomplit son engagement à servir dans la réserve opérationnelle pendant son temps de travail, doit prévenir son employeur de son absence un mois avant le début de celle-ci.

Toutefois, en cas de crise menaçant la sécurité nationale, le ministre des armées ou le ministre de l'intérieur, peut, par arrêté, réduire le délai de préavis d'un mois à 15 jours et porter le nombre de jours d'activités accomplis pendant le temps de travail de 5 à 10 jours (article L4221-4-1 du code de la défense).





## **EXAMEN EN COMMISSION**

*Au cours de sa réunion du 21 octobre 2020, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Sécurités.*

*Suivant les recommandations des rapporteurs spéciaux, la commission a adopté les crédits de la mission Sécurités, non modifiés.*

*Le [compte rendu](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.*



## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)**

– M. le Préfet Alain Thirion, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises

– M. Stéphane Thebault, sous-directeur des affaires internationales

– M. Daniel Partouche, chef du bureau des ressources humaines et financières

– M. Pierre-Emmanuel Portheret, sous-directeur des moyens nationaux

### **Agence du numérique de la sécurité civile**

– M. Michel Monneret, directeur,

– M. Jean-Yves Lambrouin, directeur adjoint,

– M. Yann Boukouya, secrétaire général

### **Brigade des sapeurs-pompiers de Paris**

– Général Jean-Marie Gontier, commandant

### **Croix-Rouge française\***

– M. Alain Risetto, directeur de l'Urgence et des opérations de secours

### **Protection civile**

– M. François-Xavier Volot Delaunay, directeur adjoint aux affaires générales

– M. François Richez, président de la FNPC.

### **Secours catholique\***

– M. Vincent Destival, délégué général du Secours catholique

– M. Philippe Biron, responsable des urgences

### **Fédération française de spéléologie**

– M. Gael Kaneko, président

– M. Clément Baudy, trésorier

– M. Bernard Tourte, président de la commission secours

**Fédération nationale des sapeurs-pompiers**

– Colonel Hugues Deregnaucourt, vice-président chargé de l’action politique

**Contribution écrite :**

Assemblée des départements de France

*\* Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.*