



N° 4524

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

## 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 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,  
Rapporteur général  
Député

---

**ANNEXE N° 39**

Rapporteur spécial : M. BRAHIM HAMMOUCHE

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>DONNÉES CLÉS .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>9</b>
<b>I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME, DÉDIÉS AUX MOYENS NATIONAUX DE LA SÉCURITÉ CIVILE, S'INSCRIVENT DANS UNE TRAJECTOIRE DE RENFORCEMENT BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>9</b>
<b>A. LE PROGRAMME 161 FINANCE POUR L'ESSENTIEL L'ACQUISITION ET L'ENTRETIEN DES AÉRONEFS DE LA SÉCURITÉ CIVILE .....</b>	<b>10</b>
1. Un programme structuré autour de quatre actions et de quatre objectifs .....	11
2. L'action 12, centrée sur les moyens aériens, représente les deux tiers du budget du programme .....	13
<b>B. UNE TRAJECTOIRE DE RENFORCEMENT BUDGÉTAIRE QUI NE RÉPOND PAS ENTIÈREMENT AUX BESOINS D'INVESTISSEMENT.....</b>	<b>16</b>
1. Une hausse en réalité modérée des dépenses de la sécurité civile.....	16
a. La forte hausse des dépenses de l'action 12 s'explique par la réintégration de crédits du programme 363.....	17
b. L'action 12 est également affectée par une mesure de périmètre peu significative .....	19
c. La modernisation de la BSPP entraîne une hausse des dépenses d'intervention de l'action 13.....	19
2. Les dépenses d'investissement pour moderniser la flotte d'aéronefs paraissent insuffisantes.....	20
a. Après une livraison de deux avions Dash en 2021, un Dash seulement est attendu en 2022.....	20
b. La mise à niveau de la flotte d'hélicoptères est prise en charge, de manière insuffisante, par le programme 363 .....	21
c. Le vieillissement de la flotte entraîne une dégradation des performances et une augmentation des dépenses opérationnelles .....	22

<b>II. DES ENJEUX POUR L'AVENIR : CONFORTER LE MODÈLE DES ASSOCIATIONS AGRÉÉES ET DÉPLOYER LE SYSTÈME NEXSIS.....</b>	<b>24</b>
<b>A. LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES ONT UN RÔLE ESSENTIEL DANS LA SÉCURITÉ CIVILE QU'IL FAUDRAIT MIEUX RECONNAÎTRE ET FINANCER .....</b>	<b>24</b>
1. Les associations agréées dans la crise sanitaire : un rôle de premier plan.....	24
a. Les associations agréées sont un acteur majeur de la sécurité civile .....	24
b. Durant la crise sanitaire, elles se sont vues confier des missions spécifiques.....	25
2. Malgré des efforts importants en 2020, le modèle de financement des associations agréées reste fragile .....	26
a. Un modèle de financement fragile, qui a failli conduire à la disparition de nombreuses associations pendant la crise sanitaire .....	26
b. Après une aide exceptionnelle en 2020, le soutien public aux associations revient à un niveau normal en 2021 .....	27
<b>B. LE DÉPLOIEMENT DU NOUVEAU SYSTÈME NEXSIS 18-112 : UN ENJEU MAJEUR POUR LA COORDINATION ET L'EFFICACITÉ DES OPÉRATIONS .....</b>	<b>29</b>
1. Le projet NexSIS 18-112 a été conçu pour répondre à des défaillances dans les systèmes d'information des services d'incendie et de secours .....	29
2. Après un retard dû à la crise sanitaire, la mise à disposition du nouveau système est un enjeu majeur pour 2022 .....	30
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>33</b>
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>35</b>

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, **93 %** des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La hausse significative des crédits de paiement – de 9,6 % – s’explique surtout par la réintégration dans le programme 161 de crédits imputés de manière exceptionnelle en 2021 sur le plan de relance.

Votre rapporteur se réjouit néanmoins de plusieurs mesures nouvelles en faveur des véhicules terrestres de la sécurité civile (3 millions d’euros) et de la modernisation de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (10 millions d’euros). Le coût d’entretien des moyens aériens de la sécurité civile – avions et hélicoptères – est également en hausse, à cause de la sur-sollicitation des forces et de leur vieillissement prématuré. Ce facteur pèse sur les dépenses de fonctionnement.

La modernisation des flottes constitue en effet un enjeu majeur pour les années à venir. En 2021, deux avions Dash 8 Q400, plus performants que leurs prédécesseurs retirés du service en 2020, ont été livrés. Un nouvel exemplaire est attendu et sera payé en 2022. La flotte d’hélicoptères, quant à elle, est sous-dimensionnée depuis plusieurs années : la sécurité civile ne dispose que de 34 hélicoptères sur les 38 prévus par le contrat opérationnel, ce qui affecte leur disponibilité et leurs performances opérationnelles. Les deux hélicoptères commandés à l’occasion du plan de relance sont sur le point d’être livrés, ce qui en laissera encore deux à remplacer : votre rapporteur insiste sur la nécessité d’y remédier dans la perspective de l’exercice suivant.

Comme le soulignait le rapport spécial relatif à l’exercice précédent, la crise sanitaire a considérablement fragilisé le modèle de financement des associations agréées de sécurité civile, qui ont dû cesser leurs activités rémunérées tout en assumant de nouvelles missions coûteuses. Conformément aux recommandations formulées par le rapport spécial de l’an dernier, une aide exceptionnelle de 21 millions d’euros a été votée en leur faveur par la loi de finances rectificative du 30 novembre 2020. Cette aide exceptionnelle n’a pas été reconduite en 2021. Votre rapporteur souhaite qu’une réflexion de fond sur le financement de ces associations soit menée et que leurs nouvelles missions puissent être mieux reconnues.

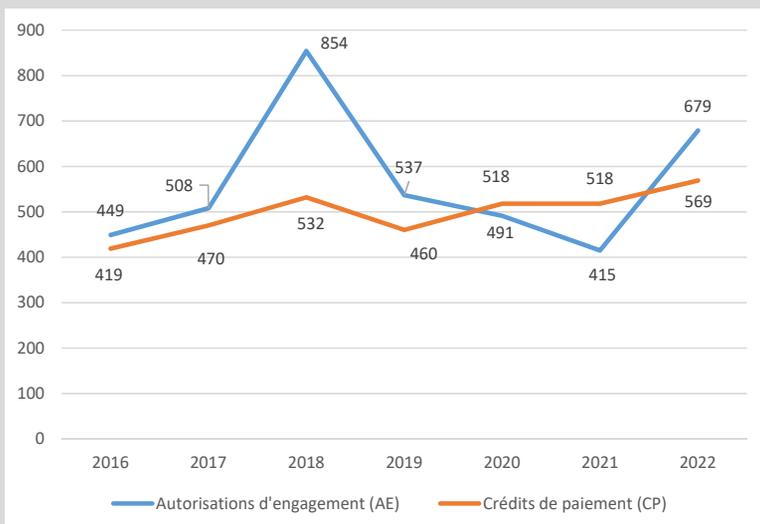
Enfin, la crise sanitaire a également retardé le déploiement du nouveau système d’information et de commandement unifié de la sécurité civile, « NexSIS 18-112 ». Ce nouveau système apporte deux éléments innovants : l’interopérabilité et l’adéquation aux besoins spécifiques de la sécurité civile. Son déploiement pourra commencer en 2022, avec de nombreux bénéfices pour la sécurité civile : meilleure coordination des acteurs au-delà des seuls sapeurs-pompiers, sécurité des données, gestion des ressources et efficacité opérationnelle. Pour 2022, l’État contribue à hauteur de 7 millions d’euros au budget de l’Agence nationale de sécurité civile, qui est chargée de la mise en œuvre du projet.



## DONNÉES CLÉS

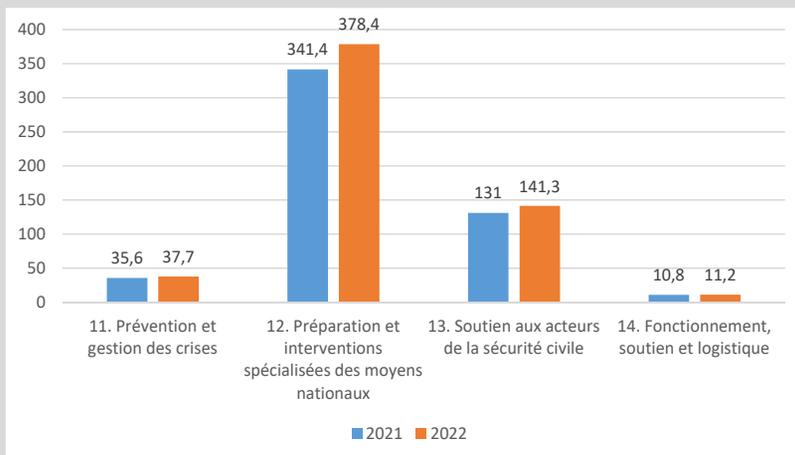
### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 161

(en millions d'euros)



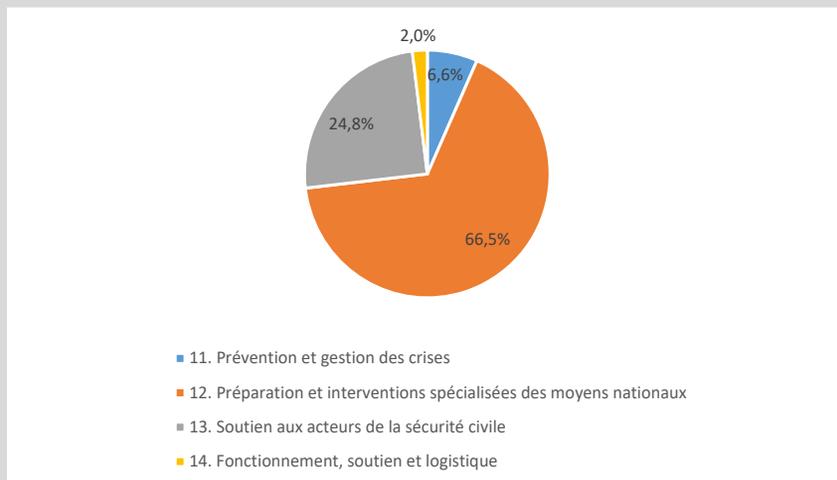
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES DIFFÉRENTES ACTIONS



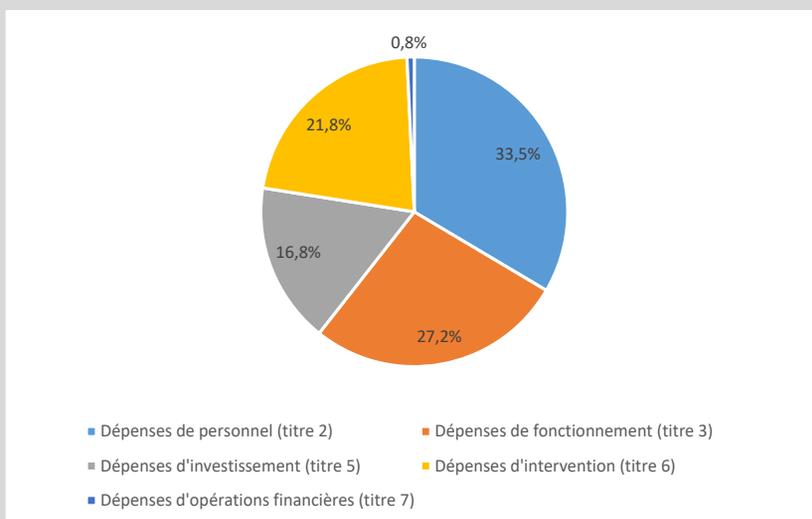
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

### RÉPARTITION DES CP DU PROGRAMME 161, PAR FONCTION



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

### RÉPARTITION DES CP DU PROGRAMME 161, PAR NATURE



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

## INTRODUCTION

Le programme 161 *Sécurité civile* est l'un des quatre programmes de la mission *Sécurités* dont il représente 2,6 % des crédits, soit un peu plus de 500 millions d'euros. La position marginale de la sécurité civile dans la loi de finances s'explique par le fait que l'État, s'il « est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national » et s'il « en définit la doctrine et les moyens » <sup>(1)</sup>, n'est pas le principal financeur de la sécurité civile au quotidien.

La sécurité civile est en effet d'abord assurée par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), les moyens nationaux n'intervenant que dans l'hypothèse d'une catastrophe (feu de forêt de plusieurs hectares, inondations, *etc.*) de grande dimension. L'ensemble des financements de la sécurité civile comprend donc, outre le programme 161 exécuté par la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur (DGSCGC), les budgets des SDIS – environ 5 milliards d'euros – et certains financements annexes dépendant du ministère de la transition écologique.

Depuis l'exercice 2020, la tendance budgétaire est au renforcement des moyens de la sécurité civile, dans un contexte d'intensification des crises due au réchauffement climatique. En crédits de paiement, le budget du programme 161 prévu par le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 est en hausse nominale de 9,6 % par rapport aux crédits votés pour 2021. Cette hausse s'explique en partie par la réintégration dans le programme 161 de crédits imputés en 2021 sur le plan de relance.

Aussi, et malgré les investissements devant servir à moderniser les moyens nationaux de sécurité civile, les difficultés ne se résorbent pas : vieillissement de la flotte, nombre d'hélicoptères insuffisant et par conséquent sur-sollicitation des moyens. L'effort budgétaire devra donc être poursuivi durablement. En parallèle, des gains de performance peuvent être recherchés dans une meilleure coordination des acteurs ; à cet égard le projet NexSIS 18-112, qui va commencer son déploiement avec un an de retard, paraît extrêmement prometteur.

### **I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME, DÉDIÉS AUX MOYENS NATIONAUX DE LA SÉCURITÉ CIVILE, S'INSCRIVENT DANS UNE TRAJECTOIRE DE RENFORCEMENT BUDGÉTAIRE**

En comparaison avec le PLF pour l'année 2021, les crédits ouverts par le PLF pour 2022 sont en sensible augmentation : on observe une hausse de 64,2 % des autorisations d'engagement, qui s'élèvent à 679 millions d'euros, et une hausse de 9,6 % des crédits de paiement, qui s'élèvent à 569 millions d'euros.

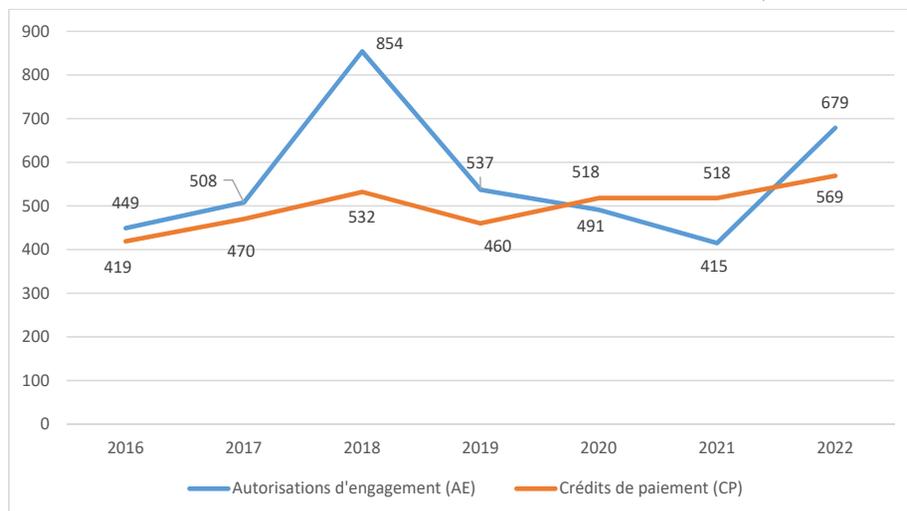
---

(1) Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Toutefois, ce constat doit être nuancé au regard de la trajectoire budgétaire pluriannuelle du programme 161. L'année 2021 était marquée par une baisse des autorisations d'engagement, liée à la périodicité du cycle d'investissement, et par une stagnation des crédits de paiement, liée à un transfert partiel du financement de certaines opérations au profit du programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance*. La nouvelle hausse des crédits de paiement s'explique aussi par la réintégration dans le programme 161 de crédits qui en avaient été extraits de manière exceptionnelle.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 161

(en millions d'euros)



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

Comme on peut le voir sur cette courbe, la hausse des crédits de paiement est donc réelle, mais légère, et le programme 161 s'inscrit dans une trajectoire de renforcement budgétaire amorcée en 2017 et continuée depuis, malgré un repli ponctuel en 2019.

#### A. LE PROGRAMME 161 FINANCE POUR L'ESSENTIEL L'ACQUISITION ET L'ENTRETIEN DES AÉRONEFS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Alors que le programme connaît une hausse modérée de ses crédits, sa structure, elle, est marquée par la permanence. Les grandes lignes du budget sont stables d'un exercice à l'autre : l'action 12, *Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux* – essentiellement les aéronefs – représente les deux tiers du budget. L'action 13, *Soutien aux acteurs de la sécurité civile*, en représente le quart. À côté de ces actions principales, les deux dernières actions, *Prévention et gestion des crises* (action 11) et *Fonctionnement, soutien et logistique* (action 14), ont un poids budgétaire moins substantiel.

AE ET CP DU PROGRAMME 161 POUR 2022 PAR FONCTION

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	total action	dont titre 2	part du programme	total action	dont titre 2	part du programme
<b>11. Prévention et gestion des crises</b>	35,5	11,6	5,2 %	37,7	11,6	6,6 %
<b>12. Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux</b>	491	171,3	72,4 %	378,4	171,3	66,5 %
<b>13. Soutien aux acteurs de la sécurité civile</b>	140,9	2,7	20,8 %	141,3	2,7	24,8 %
<b>14. Fonctionnement, soutien et logistique</b>	11,2	4,8	1,7 %	11,2	4,8	2,0 %
<b>Total</b>	<b>678,5</b>	<b>190,4</b>	<b>100 %</b>	<b>568,7</b>	<b>190,4</b>	<b>100 %</b>

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

## 1. Un programme structuré autour de quatre actions et de quatre objectifs

Le programme 161 est constitué de quatre actions :

**L'action 11, *Prévention et gestion des crises***, satisfait plusieurs fonctions :

– La veille, l'alerte et la gestion interministérielle des crises (préparation des plans d'alerte et d'intervention, conception d'exercices...);

– La solidarité nationale, avec les **colonnes de renfort** (sapeurs-pompiers des SDIS mis à disposition des préfets ou du Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises) et les crédits d'extrême urgence mobilisés au tout début d'une catastrophe majeure pour apporter aux sinistrés une première réponse de l'État ;

– La prévention opérationnelle et la protection des populations (chaînes de décontamination, véhicules de détection, d'identification et de prélèvement) ;

– L'activité opérationnelle (produits retardants, carburants des aéronefs).

**L'action 12, *Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux***, dont les sous-actions sont détaillées *infra*, concerne les moyens nationaux que l'État entretient et mobilise en cas de catastrophes pour le secours aux personnes, la préservation des biens et de l'environnement.

**L'action 13, *Soutien aux acteurs de la sécurité civile***, correspond aux activités de coordination et de formation des autres acteurs de la sécurité civile – SDIS et association agréées – et notamment :

- La doctrine opérationnelle, les compétences et l'équipement ;
- L'harmonisation nationale de l'organisation et du fonctionnement des SDIS ;
- La gestion des agréments des sociétés de sécurité civile ;
- La participation de l'État au financement de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers et de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires ;
- La formation de la population aux gestes de premiers secours, avec un objectif de 80 % de la population formée aux « gestes qui sauvent ».

**L'action 14, *Fonctionnement, soutien et logistique***, comprend les fonctions de soutien général du programme : gestion des ressources humaines, carburant des véhicules terrestres, etc.

Ces actions concourent à quatre objectifs :

- La **lutte contre les feux de forêt** (objectif 1), qui comprend deux indicateurs :
  - Le pourcentage des incendies maîtrisés avant qu'ils ne dépassent 5 hectares ;
  - Le nombre d'hectares incendiés (pondéré par l'intensité de l'aléa climatique) dans les départements méditerranéens ;
- La **disponibilité et l'efficacité opérationnelle des moyens aériens** (objectif 2), mesurée par deux indicateurs (hélicoptères et avions) ;
- La fonction de **démunage** (objectif 3), qui recouvre deux activités disposant chacune d'un indicateur :
  - La collecte et la destruction des munitions anciennes (munitions de guerre enfouies) ;
  - Les interventions sur les objets suspects dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.
- L'harmonisation des moyens des SDIS. **L'unique indicateur de cette action change avec le PLF pour 2022** : il s'agit désormais du taux de déploiement du système NexSIS 18-112 (*voir deuxième partie*).

**OBJECTIFS, INDICATEURS ET PERFORMANCE DU PROGRAMME 161**

Indicateurs	2019	2020	2021		2022 (prévision)	2023 (cible)
			PAP 2021	Chiffres actualisés		
<b>Objectif 1 : lutte contre les deux de forêt</b>						
Pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 ha	91,5 %	93,5 %	96 %	ND*	96 %	96 %
Nombre d'hectares brûlés par secteur classé en risque « très sévère »	10,3	7,6	11	ND*	11	10
<b>Objectif 2 : disponibilité des moyens aériens</b>						
Taux de disponibilité des hélicoptères	92,8 %	92,2 %	95 %	93 %	93,5 %	96 %
Taux de disponibilité des avions	89,8 %	94,1 %	98 %	96 %	98 %	98 %
<b>Objectif 3 : déminage</b>						
Taux d'évolution des stocks de munitions anciennes	- 0,77 %	1,94 %	- 10 %	0	- 10 %	- 10 %
Intervention sur objets suspects dans les délais : Équipes prépositionnées (délais 15mn)	96,2 %	95,2 %	98 %	98 %	98 %	98 %
Équipes non prépositionnées (délais 2h)	96,9 %	96,9 %	97 %	97 %	97 %	98 %
<b>Objectif 4 : harmonisation des moyens des SDIS</b>						
Taux de déploiement du système NexSIS 18-112	sans objet	sans objet	sans objet	0	6,1 %	17,2 %

(\*) Données non disponibles au moment de l'élaboration du PLF (« saison feux » en cours)

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

**2. L'action 12, centrée sur les moyens aériens, représente les deux tiers du budget du programme**

Le programme 161 est donc axé sur l'action 12, qui couvre l'acquisition, l'entretien et l'emploi des moyens nationaux de la sécurité civile : avions, hélicoptères et véhicules terrestres spécialisés ainsi que, dans une moindre mesure, les équipements de protection individuelle.

L'action 12 ayant une finalité opérationnelle, elle ne comprend aucune dépense d'intervention (transferts financiers – titre 6) ni aucune dépense d'opérations financières (titre 7). Ses dépenses sont centrées sur l'acquisition de nouveaux appareils (dépenses d'investissement – titre 5) et sur l'entretien – très coûteux – du matériel existant (dépenses de fonctionnement – titre 3).

Les dépenses de personnel, quant à elles (titre 2), sont relativement contenues et remarquablement stables, comme au sein des autres actions du programme.

### DÉPENSES DE L'ACTION 12 PAR NATURE EN 2022

(en millions d'euros)

	Autorisation d'engagement	part du total	Crédits de paiement	part du total
<b>Titre 2 Dépenses de personnel</b>	171,3	34,9 %	171,3	45,3 %
<b>Titre 3 Dépenses de fonctionnement</b>	281,3	57,3 %	113,8	30,1 %
<b>Titre 5 Dépenses d'investissement</b>	38,4	7,8 %	93,4	24,7 %
<b>Titre 6 Dépenses d'intervention</b>	0	0 %	0	0 %
<b>Titre 7 Opérations financières</b>	0	0 %	0	0 %
<b>Total</b>	490,9	100 %	378,4	100 %

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

Dans le détail, les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont elles-mêmes concentrées sur quelques postes de dépenses particulièrement importants.

### PRINCIPALES DÉPENSES DES TITRES 3 ET 5 DE L'ACTION 12

(en millions d'euros)

Action 12	Crédits de paiement	Dont :	Crédits de paiement
<b>Titre 3 Dépenses de fonctionnement</b>	113,8	Maintenance des aéronefs	84,5
		Fonctionnement courant (*) des sites délocalisés	6,7
		Location d'aéronefs	6,1
		Autres dépenses	16,5
<b>Titre 5 Dépenses d'investissement</b>	93,4	Acquisition d'aéronefs	66,3
		Moyens terrestres	13,3
		Immobilier des sites délocalisés	7,7
		Modernisation et équipement des aéronefs	5,8
		Autres dépenses	0,4

(\*) Achat de fournitures, contrats de prestation de services.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

Avec respectivement 85 millions d'euros et 66 millions d'euros, la maintenance et l'acquisition des aéronefs constituent donc les postes de dépenses les plus importants des titre 3 et 5. En prenant en compte la modernisation et l'équipement des aéronefs, ce sont donc au total 157 millions d'euros qui seront directement alloués en 2022 aux avions et hélicoptères de la sécurité civile, hors dépenses de personnel, c'est-à-dire 28 % des crédits totaux du programme.

L'action 12 est subdivisée en cinq sous-actions, qui correspondent aux catégories de moyens nationaux de la sécurité civile :

- Avions (sous-action 1) ;
- Moyens nationaux terrestres (sous-action 2) ;
- Hélicoptères (sous-action 3) ;
- Moyens nationaux de déminage (sous-action 4) ;
- Moyens nationaux de soutien (sous-action 5).

**SOUS-ACTIONS DE L'ACTION 12 : MOYENS ET MISSION**

Sous-action	Missions	Moyens
<b>1. Préparation et intervention des moyens aériens – Avions</b>	Lutte contre les incendies	12 bombardiers d'eau amphibies Canadair CL 415 6 bombardiers d'eau multirôles Dash 8 Q400 <sup>(*)</sup> 3 avions d'investigation, de coordination et de liaison Beechcraft King Air 200.
<b>2. Préparation et intervention des moyens nationaux terrestres</b>	Recouvre l'ensemble des missions des « formations militaires de la sécurité civile » : catastrophes naturelles, crises sanitaires, assistance aux populations, gestion de crise en France ou à l'étranger.	Capacité de projection de : – 262 militaires en 3 heures – 600 militaires en 72 heures
<b>3. Préparation et intervention des moyens nationaux aériens – Hélicoptères</b>	Secours à la personne en milieux difficiles (littoral, montagne).	Flotte constituée de 34 hélicoptères EC145C2 ; 23 bases en métropole et outre-mer ; Des détachements temporaires supplémentaires en montagne (Alpes et Pyrénées) et sur les littoraux atlantiques (Lacanau) et méditerranéen (Le Luc).
<b>4. Préparation et intervention des moyens nationaux du déminage</b>	Collecte, neutralisation et destruction des anciennes munitions de guerre ; Intervention sur objets suspects ; Assistance aux services spécialisés (RAID, GIGN BRI...) dans leur mission de lutte antiterroriste.	25 centres de déminage 1 centre de formation et de soutien 1 centre de stockage des munitions chimiques.
<b>5. Préparation et intervention des moyens nationaux de soutien</b>	Mise en œuvre des flux logistiques de matériels à destination des services opérationnels ; Maintien en condition opérationnelle du matériel.	2 établissements de soutien opérationnel et logistique : l'un à Marseille, l'autre à Méry-sur-Oise.

<sup>(\*)</sup> En comptabilisant celui qui devrait être livré à la fin de l'année 2021.

## B. UNE TRAJECTOIRE DE RENFORCEMENT BUDGÉTAIRE QUI NE RÉPOND PAS ENTIÈREMENT AUX BESOINS D'INVESTISSEMENT

Par rapport à l'année 2021, le programme 161 bénéficie en 2022 d'une hausse des crédits d'engagement de 265 millions d'euros (+ 64,2 %) et des crédits de paiement de 50 millions d'euros (+ 9,6 %).

### ÉVOLUTION DES AE ET CP DU PROGRAMME 161 DE 2021 À 2022

(en millions d'euros)

Actions	Autorisation d'engagement			Crédits de paiement		
	PLF 2021	PLF 2022	évolution	PLF 2021	PLF 2022	évolution
<b>11. Prévention et gestion des crises</b>	34,6	35,5	+ 2,6 %	35,6	37,7	+ 1,1 %
<b>12. Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux</b>	237,5	491	+ 107,4 %	341,4	378,4	+ 10,8 %
<b>13. Soutien aux acteurs de la sécurité civile</b>	130,5	140,9	+ 7,8 %	131,0	141,3	+ 7,9 %
<b>14. Fonctionnement, soutien et logistique</b>	10,8	11,2	+ 3,7 %	10,8	11,2	+ 3,7 %
<b>Total programme 161</b>	413,4	678,5	+ 64,2 %	518,8	568,7	+ 9,6 %
<b>Total avec plan de relance (programme 363)</b>	449,3	678,5	+ 51,0%	554,7	568,7	+ 2,5 %

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

Cette hausse est due surtout à la forte augmentation des crédits de l'action 12 (+ 10,8 % en CP) et, dans une moindre mesure de l'action 13. À l'inverse, les crédits des missions 11 et 14 progressent à peu près au rythme de l'inflation (+ 1,5 % sur un an). Le PLF pour 2022 confirme donc la priorité budgétaire donnée aux moyens opérationnels de la sécurité civile, par ailleurs de plus en plus sollicités.

#### 1. Une hausse en réalité modérée des dépenses de la sécurité civile

À y regarder de plus près, l'augmentation du budget est due, pour l'essentiel, aux dépenses de fonctionnement de l'action 12 et aux dépenses d'intervention de l'action 13. Mais la hausse des dépenses de l'action 12 ne s'explique pas tant par des mesures nouvelles que par la réintégration de crédits portés par le plan de relance. Les dépenses supplémentaires de l'action 13 correspondent au financement du plan de modernisation de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP).

ÉVOLUTION HORS PLAN DE RELANCE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES ACTIONS 12 ET 13

(en millions d'euros)

	Action 12 Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux			Action 13 Soutien aux acteurs de la sécurité civile		
	PLF 2021	PLF 2022	Variation	PLF 2021	PLF 2022	Variation
<b>Titre 2 Dépenses de personnel</b>	170,5	171,2	+ 0,4 %	2,7	2,7	
<b>Titre 3 Dépenses de fonctionnement</b>	66,9	113,8	+ 70,1 %	15,4	16,5	+ 7,1 %
<b>Titre 5 Dépenses d'investissement</b>	104	93,4	- 10,2 %	0	0	
<b>Titre 6 Dépenses d'intervention</b>	0	0		108,1	117,6	+ 8,8 %
<b>Titre 7 Opérations financières</b>	0	0		4,8	4,3	- 10,4 %
<b>Total</b>	341,4	378,4	+ 10,8 %	131,0	141,3	+ 7,9 %

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

*a. La forte hausse des dépenses de l'action 12 s'explique par la réintégration de crédits du programme 363*

La hausse des crédits de l'action 12 est en fait uniquement imputable à la hausse de ses dépenses de fonctionnement, qui augmentent de 70 %, passant de 67 millions d'euros en 2021 à 114 millions d'euros en 2022. Les autres types de dépenses sont en situation de stagnation (dépenses de personnel) ou de diminution (dépenses d'investissement).

La hausse des dépenses de fonctionnement de l'action 12 correspond au coût de maintien en condition opérationnelle (MCO) des aéronefs. L'écart de **47 millions d'euros** constaté par rapport à l'année précédente s'explique essentiellement comme suit :

- Pour 34 millions, par la réintégration dans le programme 161 de dépenses de MCO financées en 2021 dans le cadre du plan de relance (programme 363) ;
- Pour 6 millions d'euros, par le paiement de l'avance liée à la reconduction pour cinq ans du marché de MCO Sabéna ;
- Pour 6 millions d'euros, par une évolution défavorable des conditions contractuelles du marché de MCO Sabéna.

### Le marché de MCO des avions de la sécurité civile

Le MCO des avions de la sécurité civile fait l'objet d'un marché public attribué en 2015 à la société Sabena Technics pour une durée de sept ans. Le contrat a été prolongé en 2021 pour une durée de cinq ans, jusqu'en 2027.

Aux coûts fixes prévus par le contrat s'ajoute chaque année le coût des heures de vol supplémentaires en fonction de l'activité de lutte contre les feux en forêt.

En 2021, la majorité de ces dépenses avait été supportée par les crédits du plan de relance, avant d'être complètement réintégrées au programme 161 par le PLF pour 2022.

Ces crédits issus du programme 363 avaient en fait déjà été réintégrés en cours d'année par un décret de transfert. Leur exécution pour 2021 s'est donc faite sur le programme 161, contrairement à ce que prévoyait la loi de finances initiale. C'est la raison pour laquelle ces crédits ne sont pas présentés dans le PAP 2022 comme un « transfert » nouveau. **Votre rapporteur regrette que les documents budgétaires n'exposent pas plus clairement les évolutions budgétaires liées à ces mouvements de crédits** et remercie la DGSCGC pour les explications qui ont pu être utilement apportées à l'occasion des auditions.

Une fois neutralisée la réintégration des crédits, la hausse réelle des dépenses de l'action 12 s'élève donc à 12 millions d'euros. Elle correspond aux coûts de MCO, de plus en plus importants à mesure que la flotte vieillit. La modernisation de la flotte est donc d'autant plus nécessaire qu'elle permettrait également des économies en dépenses de fonctionnement (voir *infra*). **Votre rapporteur s'étonne néanmoins de l'augmentation significative des coûts du contrat Sabéna – 6 millions d'euros supplémentaires –, à prestations constantes, et s'interroge sur la possibilité de mieux maîtriser à l'avenir la gestion du MCO des avions de la sécurité civile.**

### Le MCO des hélicoptères de la sécurité civile

La maintenance de la flotte d'hélicoptères (modèle EC145) est assurée en régie par l'organisme d'entretien du groupement basé à Nîmes. Dans un souci de rationalisation et d'optimisation des coûts de possession, la sécurité civile s'est associée, pour l'essentiel de la couverture de ses besoins de réparation et de remplacement d'équipements aéronautiques, aux marchés négociés du ministère des armées (Direction de la maintenance aéronautique d'État).

Huit marchés différents, en majorité mutualisés avec la gendarmerie nationale, permettent de couvrir ces besoins dont le plus important concerne la fourniture de pièces de rechange et l'assistance technique.

Les crédits prévus par le PLF pour 2022 doivent permettre aux hélicoptères de la sécurité civile d'assurer environ **16 000 heures de vol**, ce qui correspond à l'activité annuelle, à peu près constante, de ces appareils.

***b. L'action 12 est également affectée par une mesure de périmètre peu significative***

Le PLF pour 2022 transfère du programme 216 au programme 161 les « dépenses de matériel radio au profit des moyens nationaux de sécurité civile »<sup>(1)</sup>. Elles figurent désormais dans les dépenses de fonctionnement de l'action 12. Toutefois, cette dépense supplémentaire a peu d'incidence sur le budget de la sécurité civile, puisqu'elle ne représente que 450 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Dans la perspective des Jeux olympiques de 2024 en revanche, le remplacement des systèmes d'information et de communication vieillissants et l'acquisition de matériels de nouvelle génération (valises satellites haut débit) constitue un enjeu important, de même que le déploiement du programme « réseau radio du futur » qui se fera progressivement.

***c. La modernisation de la BSPP entraîne une hausse des dépenses d'intervention de l'action 13***

Avec une augmentation de 10 millions d'euros en crédits de paiement, l'action 13 contribue de manière significative à la hausse des crédits du programme 161 pour 2022.

Cette augmentation est due presque en totalité à l'augmentation de la participation de l'État au budget de la ville de Paris pour financer la modernisation de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), à hauteur de 9,4 millions d'euros (revalorisation des carrières, robotisation<sup>(2)</sup>, etc.).

Ce poste de dépenses, qui s'élevait à 88,8 millions d'euros dans la loi de finances pour 2021, s'élève désormais à 96,2 millions d'euros dans le PLF pour 2022. Le plan de modernisation sera financé en totalité sur l'année 2022, ce qui explique d'ailleurs que les crédits de paiement de ces dépenses soient identiques aux autorisations d'engagement.

La hausse des dépenses de fonctionnement, significative en termes relatifs (+ 7,1 %), ne représente qu'un million d'euros supplémentaire. Elle est due à la comptabilisation des frais de gestion liés au régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (RISP) et à une légère appréciation des crédits destinés au paiement des sapeurs-pompiers mis à disposition.

Les dépenses de personnel (titre 2) sont stables et les dépenses liées aux opérations financières (titre 7) sont en légère baisse.

---

(1) Cette rubrique regroupe les crédits nécessaires au maintien en condition et à l'utilisation des équipements de transmission opérationnelle. L'enveloppe couvre les coûts de maintenance, les frais d'abonnement et d'exploitation pour des usages sur le territoire national et à l'étranger, y compris en zones blanches.

(2) Le robot-pompier Colossus, développé en 2017 par la BSPP et l'entreprise Shark Robotics, est en train d'être déployé progressivement dans les SDIS.

### Le financement de la BSPP

Aux termes des articles L. 2512-19 et suivants du code général des collectivités territoriales, les ressources de la BSPP proviennent de la Ville de Paris, de l'État, des trois départements de la petite couronne et des 123 communes qui la composent. Les recettes et les dépenses de la BSPP sont inscrites au budget spécial de la Préfecture de police.

L'État participe aux dépenses de fonctionnement de la BSPP, y compris aux dépenses d'entretien et de réparation. Cette participation, imputée au budget de la DGSCGC, est égale à 25 % des dépenses inscrites au budget spécial hors dépenses d'investissement immobilier. Elles sont constituées à 80 % de dépenses de personnel.

## **2. Les dépenses d'investissement pour moderniser la flotte d'aéronefs paraissent insuffisantes**

Parmi les faits notables qui apparaissent dans le tableau ci-dessus figure la baisse de 10 % des dépenses d'investissement de l'action 13. D'un montant de 104 millions d'euros en 2021, elles ne sont plus que de 93 millions d'euros dans le PLF pour 2022.

Cette baisse ne traduit pas une réduction structurelle des investissements, au contraire puisque **3 millions de dépenses nouvelles** sont prévues en faveur des véhicules terrestres opérationnels. La baisse 11 millions des dépenses du titre 5 reflète simplement le calendrier de livraison des aéronefs – deux en 2022, un seul en 2021 – et des paiements afférents (– 14 millions d'euros en 2022). Par ailleurs, certaines dépenses du plan de relance n'ont pas été réintégréées au programme 161, contrairement aux dépenses de MCO (*voir supra*).

Il n'en reste pas moins que la flotte des aéronefs de la sécurité civile, aussi bien en ce qui concerne les avions que les hélicoptères, est en sous-capacité. Plusieurs appareils hors service à cause de défaillances techniques ou d'accidents n'ont pas pu être remplacés, ce qui cause un risque opérationnel et un risque financier lié aux coûts d'entretien d'une flotte vieillissante et en constante sollicitation.

### ***a. Après une livraison de deux avions Dash en 2021, un Dash seulement est attendu en 2022***

En 2018, 6 Dash 8 Q400 ont été commandés à la société Conair, pour un coût total de 364 millions d'euros, afin de remplacer la flotte de 9 Tracker, des avions moins performants puisqu'ils ont une capacité de 3,4 tonnes seulement contre 10 tonnes pour les nouveaux avions. L'exécution de ce marché est assurée par la direction générale de l'armement (DGA) du ministère des armées.

La crise sanitaire a entraîné un retard de la livraison des Dash. L'un des deux avions livrés en 2021 aurait dû l'être l'an dernier. Le 5<sup>ème</sup> exemplaire sera livré en 2022.

Au total, la flotte sera constituée à la fin de l'année de :

- 12 bombardiers d'eau amphibie Canadair CL 415 ;
- 4 bombardiers d'eau multirôles Dash 8 Q400 ;
- 3 avions d'investigation, de coordination et de liaison Beechcraft King 200.

Pour l'année 2021, les deux Dash livrés représentent un coût de 80 millions d'euros : le paiement du solde du 4<sup>ème</sup> exemplaire, dont la livraison est prévue à la fin de l'automne, sera bien imputé – sauf nouveau retard – sur le budget 2021. À l'inverse en 2022, seul un exemplaire sera à payer, ainsi que l'acompte du dernier exemplaire : c'est donc bien le calendrier du marché public qui explique la baisse de 10 % des dépenses d'investissement de l'action 13, qui passent de 104 millions d'euros en 2021 à 93 millions d'euros en 2022.

***b. La mise à niveau de la flotte d'hélicoptères est prise en charge, de manière insuffisante, par le programme 363***

Sur les 38 appareils prévus par le contrat opérationnel, la flotte d'hélicoptères de la sécurité civile n'est plus composée que de 34 appareils. Ce défaut s'explique par les accidents qui ont fait perdre quatre hélicoptères à la sécurité civile ces dernières années.

En 2020, dans le cadre du plan de relance, 2 hélicoptères H145D3 ont été commandés. Ces hélicoptères, plus performants que les actuels EC145C2, seront livrés en fin d'année 2021 ou au début de l'année 2022, pour une mise en service opérationnelle courant 2022.

La prise en charge de ces acquisitions par le programme 363 de la mission *Plan de relance* explique aussi les moindres dépenses d'investissement du programme 161, alors qu'un effort important a finalement été consenti.

CALENDRIER DE LIVRAISON DES AÉRONEFS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

	Dash 8 Q400	H145 D3
<b>Nombre commandés</b>	6 exemplaires commandés en 2018	2 exemplaires commandés en 2020
<b>Financement</b>	Programme 161	Programme 363 (mission <i>Plan de relance</i> )
<b>2019</b>	1 <sup>er</sup> exemplaire	
<b>2020</b>	2 <sup>ème</sup> exemplaire	
<b>2021</b>	3 <sup>ème</sup> (mars) et 4 <sup>ème</sup> exemplaires (novembre)	1 <sup>er</sup> exemplaire
<b>2022</b>	5 <sup>ème</sup> exemplaire	2 <sup>ème</sup> exemplaire
<b>2023</b>	6 <sup>ème</sup> exemplaire	

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

***c. Le vieillissement de la flotte entraîne une dégradation des performances et une augmentation des dépenses opérationnelles***

L'achat en 2018 de six avions Dash 8 est intervenu à un moment critique. Les Dash devaient à terme remplacer les Tracker, moins performants. Mais en février 2020, la totalité des Tracker a été mise hors service prématurément en raison d'un incident technique qui a révélé des défauts de construction au niveau du train d'atterrissage. Ce retrait inopiné a entraîné une dégradation des capacités opérationnelles de la sécurité civile d'autant plus forte que la crise sanitaire retardait la livraison des Dash.

Pour compenser l'indisponibilité des Tracker, la DGSCGC a dû louer de juillet à septembre 2020 (pendant la « saison feux ») un hélicoptère bombardier d'eau EC225 pour compléter le dispositif de lutte contre les feux de forêt, spécialement en Corse. En 2021, la location a été reconduite pour deux appareils : l'un en Corse, l'autre sur le continent. Si ce type de contrat permet de satisfaire de manière souple et immédiate un besoin ponctuel, il a aussi montré ses limites.

Malgré une amélioration en 2021 par rapport à l'année 2020, due à l'avancée de la livraison des Dash, le taux de disponibilité des avions (96 %) est inférieur à l'objectif fixé par le précédent projet de loi de finances (98 %). La trajectoire pluriannuelle reste cependant très encourageante grâce à la modernisation de la flotte d'avions.

ÉVOLUTION DES INDICATEURS RELATIFS À LA DISPONIBILITÉ DES AÉRONEFS

Indicateurs	2019	2020	2021 (PLF 2021)	2021 (chiffres à jour)	2022 (prévision)	2023 (cible)
Taux de disponibilité des avions de la sécurité civile	89,8 %	94,1 %	98 %	96 %	98 %	98 %
Taux de disponibilité des hélicoptères EC145C2	92,8 %	92,2 %	95 %	93 %	93,5 %	96 %

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

Le tableau montre aussi que le sous-dimensionnement de la flotte d'hélicoptères – 34 appareils sur 38 – a une incidence directe sur les capacités opérationnelles de la sécurité civile : dans les prévisions actualisées pour 2021, le taux de disponibilité des hélicoptères (93 %) est inférieur aux objectifs fixés par le projet annuel de performance (95 %).

En nombre insuffisant, les hélicoptères de la sécurité civile sont moins disponibles et s'usent plus rapidement, ce qui génère des difficultés et des coûts d'entretien supplémentaires : plus les hélicoptères sont anciens, plus le remplacement des pièces est coûteux. Sur les 34 hélicoptères que compte désormais la flotte, 5 sont généralement en maintenance. Ainsi, **les « économies » sur les dépenses d'investissement entraînent des dépenses de fonctionnement supplémentaires** et une réduction des performances.

**Le nouveau PAP a pris acte de cette fragilisation durable** de la capacité opérationnelle des hélicoptères : les ambitions ont été revues à la baisse et l'objectif de disponibilité n'est plus que de 93,5 % pour 2022 alors qu'il était de 95 % pour 2021.

Ainsi, **votre rapporteur craint que les investissements ne soient pas suffisants, et insiste sur la nécessité de remplacer, à moyen terme, la totalité des appareils perdus** – et pas seulement deux sur quatre – pour atteindre la cible de 38 hélicoptères.

Ce renouvellement de la flotte pourra être l'occasion de réfléchir à l'acquisition pérenne d'hélicoptères multirôles, pouvant servir à la fois à la lutte contre les feux de forêts, au transport de forces ou de matériels et à l'évacuation de la population, sur le modèle de l'hélicoptère bombardier d'eau EC225 loué pour remplacer des Tracker.

## **II. DES ENJEUX POUR L'AVENIR : CONFORTER LE MODÈLE DES ASSOCIATIONS AGRÉÉES ET DÉPLOYER LE SYSTÈME NEXSIS**

La crise sanitaire a eu deux incidences sur le fonctionnement de la sécurité civile :

- Une fragilisation du financement des associations agréées de sécurité civile, à qui l'État confiait par ailleurs de nouvelles missions (A) ;
- Un retard dans le déploiement, qui aurait dû commencer en 2021, du nouveau système d'information et de commandement de la sécurité civile NexSIS 18-112 (B).

### **A. LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES ONT UN RÔLE ESSENTIEL DANS LA SÉCURITÉ CIVILE QU'IL FAUDRAIT MIEUX RECONNAÎTRE ET FINANCER**

Le modèle français de sécurité civile se caractérise par la place donnée aux associations de sécurité civile, généralistes (comme la Croix-Rouge) ou spécialisées (comme la Fédération française de spéléologie ou les sauveteurs en mer). Grâce à la mobilisation de leurs bénévoles, ces associations peuvent agir aux côtés des sapeurs-pompiers et assurer un concours lors d'opérations de sauvetage ou de soutien à la population, monter des dispositifs prévisionnels de secours lors de grands rassemblements ou assurer des formations de secourisme.

Leur appui a été particulièrement précieux pendant la crise sanitaire, qui a aussi mis en évidence les fragilités de leur modèle de financement et la nécessité d'un soutien public accru.

#### **1. Les associations agréées dans la crise sanitaire : un rôle de premier plan**

Les associations agréées ont toujours eu une place majeure dans la sécurité civile, mais la crise sanitaire a été l'occasion de renforcer leur rôle et de renouveler leurs missions.

##### ***a. Les associations agréées sont un acteur majeur de la sécurité civile***

Les modalités d'intervention des associations de sécurité civile sont définies par le code de la sécurité intérieure <sup>(1)</sup> et par l'arrêté du 27 février 2017 relatif aux différents agréments.

---

(1) Articles L. 725-1 à L. 725-9, L. 751-1 à L. L752-1, R. 725-1 à R. 725-13 du code de la sécurité intérieure.

Pour participer à des missions de sécurité civile, ces associations doivent obtenir un agrément délivré par le préfet (agrément départemental) ou par le ministre chargé de la sécurité civile (agrément national ou interdépartemental). En 2021 :

- 13 associations bénéficient d'un agrément national de sécurité civile ;
- 2 associations bénéficient d'un agrément interdépartemental (1 en 2020)

On distingue quatre types d'agréments, qui habilitent les associations à quatre types de missions :

- Participation aux opérations de secours (agrément « A ») ;
- Soutien et accompagnement des populations victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes (agrément « B ») ;
- Encadrement des bénévoles (agrément « C ») ;
- Mise en place de dispositifs prévisionnels de secours lors de rassemblements de personnes (agrément « D »).

Dans un rapport d'août 2020, l'Inspection générale de l'administration (IGA) avait rendu à la DGSCGC un rapport **recommandant de mieux valoriser l'engagement associatif, de clarifier les missions agréées et de permettre un meilleur contrôle des associations agréées**. Une réflexion est en cours pour parvenir à ces objectifs, qui devront être mieux pris en compte lors du renouvellement des agréments.

***b. Durant la crise sanitaire, elles se sont vues confier des missions spécifiques***

Depuis 2020, les associations agréées de sécurité civile s'investissent de façon remarquable dans la crise sanitaire : transport de malades, aide aux centres hospitaliers et aux personnes les plus vulnérables. Elles ont également réalisé des actions pour le compte du ministère de la santé :

- Tests de dépistage dans les aéroports, sur demande du préfet ;
- Participation aux cellules territoriales d'appui à l'isolement ;
- Participation à la campagne de vaccination.

En ce qui concerne la campagne de vaccination, les associations n'avaient au départ qu'un rôle d'accueil et d'appui logistique, la Croix-Rouge étant spécifiquement désignée par l'instruction du Premier ministre du 12 janvier 2021. **Depuis le décret du 11 mai 2021**, qui habilite les titulaires du brevet « premiers secours en équipe de niveau 2 » à procéder à l'acte de vaccination, **les associations agréées et leurs secouristes sont un acteur majeur de la vaccination**.

Les frais des associations agréées dans le cadre de leurs activités de vaccination sont pris en charge par le ministère de l'intérieur (dans les centres de vaccination dépendant d'un SDIS) ou par les agences régionales de santé (ARS).

## **2. Malgré des efforts importants en 2020, le modèle de financement des associations agréées reste fragile**

Les modes de financement traditionnels des associations agréées n'ont pas suffi pendant la crise sanitaire, faute d'une activité suffisante pendant les périodes de confinement. Les « manques à gagner » et les dépenses induites par la crise ont été compensés en 2020 par des subventions exceptionnelles, mais le retour à la normale rend nécessaire une réflexion sur le modèle de financement de ces associations.

### ***a. Un modèle de financement fragile, qui a failli conduire à la disparition de nombreuses associations pendant la crise sanitaire***

Pour les missions A, B et C, les associations agréées de sécurité civile ne perçoivent aucune rémunération ; elles sont seulement remboursées de leurs frais. Les associations se rémunèrent principalement par la mise en place de dispositifs prévisionnels de secours (agrément D) et par des formations de secourisme.

En complément, la DGSCGC octroie des subventions agréées, qui sont comptabilisées sur l'action 13 *Soutien aux acteurs de la sécurité civile* du programme 161.

En 2020, les associations agréées ont été confrontées à des difficultés financières inédites en raison d'un « effet ciseaux » :

- D'une part, une perte de recettes durant le confinement, liée à l'absence de dispositifs prévisionnels de secours (annulation de grands événements publics) et de formations au secourisme ;
- D'autre part, une hausse significative de leurs dépenses pour venir en aide aux victimes de l'épidémie.

Ainsi, l'annulation de grands événements publics en 2020 ainsi qu'en 2021 a privé ces associations de la possibilité d'exercer des missions rémunérées, tandis que la crise induisait directement des coûts supplémentaires liés à l'intensité de l'activité opérationnelle et à l'achat de consommables onéreux (masques, oxygène...). Si certaines « missions Covid » ont donné lieu à un conventionnement entre les associations et les ARS, leur financement était très disparate selon les régions.

***b. Après une aide exceptionnelle en 2020, le soutien public aux associations revient à un niveau normal en 2021***

Alors que plusieurs associations étaient menacées de disparaître faute de trésorerie – en particulier les fédérations d’associations –, la loi de finances rectificative pour 2020 du 30 novembre 2020 a abondé le programme à hauteur de 21 millions d’euros en soutien aux associations agréées. Cette somme a été calculée de sorte à couvrir au moins leurs coûts fixes.

En parallèle, la DGSCGC a pu, grâce à un redéploiement de crédits, augmenter ses propres subventions de 259 000 euros en 2019 à 760 000 euros en 2020, dont 562 000 euros pour les associations engagées dans la lutte contre l’épidémie.

Les différentes subventions ont été attribuées en priorité aux fédérations d’associations (voir tableau *infra*), qui étaient financièrement plus fragiles que les associations unitaires comme la Croix-Rouge.

**En 2021, les subventions allouées aux associations baissent de 40 %**, et retrouvent un niveau proche, quoiqu’un peu supérieur, à celui de 2019. Leur montant total devrait ainsi s’élever à 344 900 euros décomposé ainsi :

- 120 500 euros : associations agréées engagées dans la lutte contre l’épidémie ;
- 64 400 euros : autres associations agréées (associations spécialisées) ;
- 60 000 euros : associations du réseau des sapeurs-pompiers de France, à commencer par la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, qui a été entendue par votre rapporteur.

**SUBVENTIONS ACCORDÉES AUX ASSOCIATIONS AGRÉÉES  
(GÉNÉRALISTES OU SPÉCIALISÉES) DE SÉCURITÉ CIVILE**

(en euros)

2018	2019	2020	2021
261 000	259 000	760 000	344 900

Source : commission des finances, d’après les réponses aux questionnaires budgétaires.

Par ailleurs, au début de l’année 2021, le préfet de Vendée a fait part des grandes difficultés d’une association agréée par la préfecture, l’unité mobile de premiers secours 85. Cette association, très efficace sur le terrain, risquait de disparaître. L’aide exceptionnelle créée en 2020 a donc été reconduite en 2021 à son seul bénéficiaire. Il s’agit également de la seule association départementale à bénéficier, depuis cette année, d’une subvention de droit commun de la DGSCGC.

**SUBVENTIONS ACCORDÉES AUX ASSOCIATIONS DE SÉCURITÉ CIVILE SOUTENUES PAR  
LA DGSCGC ET ENGAGÉES DANS LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE**

*(en euros)*

Associations	Agrément	Missions	Subventions 2020		Subventions 2021
			DGSCGC	Exceptionnelles	
<i>Fédérations d'associations</i>					
<b>Association nationale des premiers secours</b>	National	A, B, C, D	20 000	560 000	0
<b>Centre français de secourisme (CFS)</b>	National	A, B, C, D	40 000	370 000	1 000
<b>Fédération française de sauvetage et de secourisme (FFSS)</b>	National	A, B, C, D	90 000	4 060 000	6 000
<b>Fédération nationale de protection civile (FNPC)</b>	National	A, B, C, D	220 000	7 860 000	32 000
<b>Fédération des secouristes français – Croix Blanche</b>	National	A, B, C, D	60 000	1 500 000	3 000
<b>Union nationale des associations des secouristes et sauveteurs de la Poste et Orange (UNASS)</b>	National	A, B, C, D	22 000	780 000	2 500
<i>Associations nationales unitaires</i>					
<b>Croix-Rouge Française</b>	National	A, B, C, D	70 000	5 060 000	32 000
<b>Ordre de Malte-France</b>	National	A, B, C, D	20 000	390 000	2 000
<b>Secours catholique</b>	National	B, C	(action sociale habituelle)		
<b>Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)</b>	National	A, D	20 000	350 000	10 000
<i>Association départementale</i>					
<b>Unité mobile de premiers secours de Vendée</b>	Départemental	A, B, D		23 000	32 000
<b>TOTAL</b>			<b>562 000</b>	<b>20 953 000</b>	<b>120 500</b>

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

## **B. LE DÉPLOIEMENT DU NOUVEAU SYSTÈME NEXSIS 18-112 : UN ENJEU MAJEUR POUR LA COORDINATION ET L'EFFICACITÉ DES OPÉRATIONS**

La modernisation et l'unification des systèmes d'information et de commandement des services d'incendie et de secours (SIS) est un levier essentiel pour gagner en efficacité dans l'emploi des moyens de la sécurité civile. Tel est précisément le but du projet NexSIS 18-112, un nouveau système d'information national qui remplacera avantageusement les systèmes d'information existants.

Le déploiement du système NexSIS est tellement central qu'il est désormais l'unique indicateur de l'objectif 4 du programme, relatif à l'harmonisation des moyens des SDIS. Il s'agit donc de la nouvelle priorité stratégique du programme 161. La dotation budgétaire du projet est satisfaisante, mais son déploiement, qui devait commencer cette année, a été reporté d'un an en raison de la crise sanitaire.

### **1. Le projet NexSIS 18-112 a été conçu pour répondre à des défaillances dans les systèmes d'information des services d'incendie et de secours**

Actuellement, il n'existe aucun système d'information permettant de recevoir les appels et de coordonner les opérations sur l'ensemble du territoire et pour l'ensemble des forces concourant à la sécurité civile. Chaque SIS dispose en effet de son propre abonnement et de sa propre solution logicielle, qu'il obtient auprès d'un fournisseur tiers. Cette situation pose des difficultés d'efficacité (de nombreuses défaillances des systèmes d'information existants) et de sécurité des données.

Dans ce contexte, il a été décidé de construire un système d'information et de commandement unifié pour l'ensemble des acteurs de la sécurité civile. Le système NexSIS 18-112 est composé :

- d'un système de gestion des alertes (appels et communications d'urgence)
- d'un système d'information géographique avancé ;
- d'un système de gestion des opérations (envoi des moyens de secours, suivi des opérations).

Sa force tient à deux innovations. D'une part, NexSIS permettra d'assurer une gestion des opérations interdépartementale et inter-forces, c'est-à-dire en coordination avec les autres acteurs de la sécurité et de la santé, y compris donc ceux qui ne relèvent pas du ministère de l'intérieur. Cette interopérabilité permettra des gains d'efficacité importants et constituera une réponse à la sur-sollicitation des forces.

D'autre part, NexSIS a été conçu avec le concours direct des sapeurs-pompiers pour répondre à des besoins spécifiques. À l'inverse, les solutions

disponibles aujourd’hui pour les SIS ne sont pas spécialisées et, de ce fait, ne couvrent pas de manière adéquate les besoins de la gestion de la crise.

La mise en œuvre du projet a été confiée à l’Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), qui a été créée exprès à cette fin en 2018.

L’Agence nationale de sécurité civile (ANSC)

L’Agence nationale de sécurité civile a été créée par le décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018. Il s’agit d’un établissement public administratif sous tutelle du ministère de l’intérieur, qui agit en qualité de prestataire de service de l’État pour accomplir la totalité des missions allant de la conception à l’exploitation du système NexSIS.

L’ANSC est financée par trois canaux : les redevances pour service fait, les subventions apportées par les SDIS et un financement issu du budget de l’État par le biais de la dotation aux investissements structurants des SDIS (dotation en fonds propre). Pour 2022, les redevances pour service fait et la dotation en fonds propres portées par le programme 161 s’élèvent à 7 millions d’euros en AE et en CP.

Par le décret n° 2020-970 du 21 juillet 2021 relatif au système NexSIS 18-112, l’ANSC acquiert un droit exclusif pour la maintenance et l’exploitation du système.

En 2022 comme en 2021, le projet NexSIS représente **7 millions d’euros** (autorisations d’engagement et crédits de paiement) **sur l’action 13 du programme 161** :

- 4,5 millions d’euros pour la « subvention pour charge de service public » (dépenses de fonctionnement) ;
- 2,5 millions pour la « dotation de soutien à l’investissement structurant des SDIS » (dépenses d’intervention).

Si les crédits sont stables d’une année à l’autre, la part des dépenses de fonctionnement va devenir de plus en plus importante par rapport à la dotation en fonds propre. Il ressort des auditions que **le projet NexSIS est correctement budgété, l’enjeu étant désormais le déploiement effectif du nouveau système.**

**2. Après un retard dû à la crise sanitaire, la mise à disposition du nouveau système est un enjeu majeur pour 2022**

En 2020, l’ANSC a déjà pu achever le déploiement sur l’ensemble du territoire d’un premier service opérationnel, l’*Advanced mobile location* (AML). Conformément aux exigences du code européen des communications électroniques <sup>(1)</sup>, ce système permet de géolocaliser par satellite ou wifi les appels d’urgence. Il fonctionne pour les numéros 18, 112 ainsi que, sur les téléphones Android, pour les numéros 15, 114 (numéro dédié aux sourds et malentendants), 191 (urgences aéronautiques) et 196 (urgences maritimes). Grâce à sa bonne précision – localisation à 10 mètres – le service a déjà permis de sauver plusieurs vies.

---

(1) Directive 2018/1972 du 11 décembre 2018.

En revanche, le déploiement du système NexSIS à proprement parler a pris un retard d'un an à cause de la crise sanitaire. Initialement, l'objectif était de 7 migrations à la fin de l'année 2021 et de 15 migrations à la fin de l'année 2022. Finalement, il n'y aura eu aucune migration en 2021, mais certaines étapes importantes ont néanmoins pu être franchies cette année :

- La finalisation de la première version de NexSIS ;
- La fiabilisation des infrastructures *cloud* ;
- Le lancement du réseau national de collecte des appels d'urgence.

La nouvelle trajectoire de déploiement est décrite dans l'indicateur unique de l'action 4.

**INDICATEUR 4.1 : TAUX DE DÉPLOIEMENT DU SYSTÈME NEXSIS 18-112**

	2020	2021		2022 (prévision)	2023
		PAP 2021	chiffres à jour		
<b>Taux de déploiement du système NexSIS 18-112</b>	sans objet	sans objet	0	6,1 %	17,2 %

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

Le taux de déploiement correspond au pourcentage de SIS (sur un total de 99 SIS) ayant migré vers le nouveau système. L'indicateur porte donc bien sûr les migrations effectives, et non sur la simple mise à disposition du système, qui nécessite ensuite des opérations de configuration technique pouvant durer jusqu'à 8 mois.

Pour la fin de l'année 2022, l'ANSC s'est fixée les objectifs suivants :

- La mise à disposition du système dans 10 à 12 SIS ;
- La migration vers la deuxième version de NexSIS 18-112 au sein de 6 SIS.

Le SDIS de Seine-et-Marne (77) sera le premier à disposer, avant la fin de l'année, de la première version de NexSIS. Cette version servira surtout au paramétrage de l'outil et à la formation des agents. La deuxième version, capable de traiter de manière opérationnelle les demandes d'assistance, sera finalisée en 2022, de même que la construction du réseau d'acheminement et de collecte des communications d'urgence, dont la préparation avait commencé en 2020.

Le déploiement de NexSIS étant progressif, **les départements d'Île-de-France sont prioritaires parce qu'ils devront pouvoir bénéficier** des processus d'entraide permis par NexSIS 18-112 **dans la perspective des Jeux Olympiques de 2024.**

**Le rapporteur salue les avancées concrètes dans le développement du projet NexSIS et espère que les premières migrations auront lieu comme prévu en 2022. Il souhaite également que les progrès sur la voie de l'interopérabilité permettent de réfléchir à l'instauration d'une plateforme unique d'appel, dans un objectif de simplicité et d'efficacité.**



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du 21 octobre 2021, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Sécurités.*

*La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale. Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.*

*Conformément à la recommandation du rapporteur spécial, la commission a **adopté** les crédits de la mission Sécurités, sans modification.*



## **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
- M. Daniel Partouche, chef du bureau des ressources humaines et financières

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

- Général Jean-Marie Gontier, commandant

### **Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC)**

- M. Michel Monneret, directeur
- M. Jean-Yves Lambrouin, directeur adjoint

### **Fédération nationale des sapeurs-pompiers (FNSP)**

- M. le contrôleur général Allione, président

### **Croix-Rouge française**

- M. Florent Vallée, directeur de l'Urgence et des opérations de secours

### **Protection civile (FNPC)**

- M. François Richez, président