

## SÉCURITÉ CIVILE

### SOMMAIRE

---

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE</b> .....  | 4     |
| A. L'INTENSITÉ DE LA SAISON DES FEUX 2022 A MARQUÉ L'EXÉCUTION<br>BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 161 .....   | 4     |
| B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR TITRE SOULIGNE LA PART<br>GRANDISSANTE DE LA LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORÊT DANS<br>LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ CIVILE ..... | 6     |
| <b>II. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DÉGRADÉS ET DEVENUS<br/>OBSOLÈTES AVEC LA SAISON DES FEUX 2022</b> .....  | 8     |



Le programme 161 *Sécurité civile* retrace les crédits finançant les actions du ministère de l'Intérieur consacrées à la protection des populations et à la gestion des crises. Ce programme a été doté en LFI pour 2022 de **677,99 millions d'euros en AE et de 568,13 millions d'euros en CP** (soit 2,6 % des crédits de l'ensemble de la mission *Sécurités*).

Du fait de l'intensité de la saison des feux 2022, le programme a fait l'objet de deux ouvertures de crédits en lois de finances rectificatives <sup>(1)</sup> et d'une gestion budgétaire modifiant à la hausse le montant des crédits ouverts. Ceux-ci ont ainsi été portés, au total, à **799,7 millions d'euros en AE et à 675,6 millions d'euros en CP**.

Les crédits consommés se sont élevés à 704 millions d'euros en AE, en hausse de 5,1 % par rapport à l'exercice 2021 en raison notamment d'une augmentation des dépenses de fonctionnement liées aux moyens nationaux aériens et terrestres. La consommation des CP s'inscrit en baisse à 652,7 millions d'euros (- 3,7 % par rapport à 2021) en raison d'une utilisation moins forte que prévu des centres de vaccination et des tests dans les ports et aéroports dans le cadre de la lutte contre la Covid-19. **Cette baisse nominale masque en réalité une hausse des dépenses d'intervention et de fonctionnement liées aux moyens de lutte contre les feux de forêt** (colonnes de renfort, maintien en condition opérationnelle des avions...) dans le contexte d'une saison des feux intense en 2022.

**ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AU COURS DES TROIS  
DERNIÈRES ANNÉES À PÉRIMÈTRE COURANT**

*(en millions d'euros)*

|                      | Crédits exécutés en 2020 |        | Crédits exécutés en 2021 |        | Crédits exécutés en 2022 |        |
|----------------------|--------------------------|--------|--------------------------|--------|--------------------------|--------|
|                      | AE                       | CP     | AE                       | CP     | AE                       | CP     |
| <b>Programme 161</b> | 474,26                   | 555,36 | 669,49                   | 677,96 | 703,95                   | 652,67 |

Source : Rapports annuels de performance 2020, 2021 et 2022.

Les taux de consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement disponibles se sont maintenus à des niveaux élevés, 88,0 % en AE et 96,6 % en CP.

La consommation du plafond d'emplois du programme est de 2 438 ETPT pour un plafond notifié de 2 462 ETPT, soit une vacance sous plafond de 24 ETPT.

---

*(1) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 et loi n° 2022-1499 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.*

## I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

### A. L'INTENSITÉ DE LA SAISON DES FEUX 2022 A MARQUÉ L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 161

La LFI pour 2022 a doté le programme *Sécurité civile* de 678 millions d'euros de crédit en AE et 568 millions d'euros en CP, hors fonds de concours et attributions de produits. Ces crédits s'inscrivent en hausse par rapport à la LFI 2021 (+ 63,4 % en AE et + 9,3 % en CP) après un exercice budgétaire 2021 marqué par une importante sous-budgétisation.

Malgré cette hausse des crédits, la saison des feux a été particulièrement intense en 2022, engendrant des surcoûts liés à la mobilisation accrue des sapeurs-pompiers et des moyens aériens de la sécurité civile. À titre d'illustration, 44 colonnes de renfort ont été mobilisées, soit 20 de plus que lors des précédentes saisons des feux. Ainsi, les deux lois de finances rectificatives ont ouvert des montants nets de 30,45 millions d'euros en AE et 38,59 millions d'euros en CP, permettant de financer en particulier des colonnes de renforts supplémentaires et le carburant des aéronefs qui se sont trouvés largement sollicités.

Le programme a en outre fait l'objet de reports significatifs à hauteur de 93 millions d'euros en AE et de 70,7 millions d'euros en CP. Les reports en AE affectées non engagées ont notamment porté sur l'acquisition d'avions multirôles *Dash* dans le cadre du renouvellement de la flotte aéronautique de la sécurité civile (à la fin du premier semestre 2023, la flotte aérienne devrait comporter huit avions *Dash* en remplacement des avions *Tracker*).

Enfin, un dégel total de la réserve de précaution de 12,5 millions d'euros a participé au financement des dépenses opérationnelles de lutte contre les feux de forêt, à savoir le maintien en condition opérationnelle (MCO) des avions (7 millions d'euros), l'achat de produits retardant (4,5 millions d'euros) et l'acquisition de carburant pour les véhicules (1 million d'euros).

L'ensemble des dispositifs de gestion mis en place en cours d'exécution ont donc pallié le manque d'anticipation d'une saison des feux de forte intensité. Ce type d'épisode ne relève toutefois plus de l'exception compte tenu du changement climatique. Trois des six derniers épisodes de feux de forêts ont en effet été intenses (2017 et 2019) ou très intenses (2022). Le rapporteur spécial regrette qu'il ait fallu attendre 2022 pour que le responsable du programme *Sécurité civile* retienne désormais une hypothèse d'intensité plus élevée pour la saison des feux à venir. Il souligne toutefois que cette hypothèse ne s'accompagne manifestement pas d'une augmentation significative des moyens globaux dédiés à la sécurité civile.

Par ailleurs, il convient de noter que l'ensemble des moyens mobilisés pour faire face à cette saison des feux particulièrement intense n'a pas été exécuté en totalité sur l'exercice 2022. En particulier, 3,5 millions d'euros de dépenses liées aux colonnes de renfort sont exécutés à ce titre sur 2023. De même, une partie des

dépenses de MCO des aéronefs est traditionnellement payée à la fin du premier trimestre de l'année N+1.

Les crédits consommés représentent 104 % des crédits ouverts en AE et 115 % de ceux ouverts en CP par la LFI pour 2022 et respectivement 88,0 % et 96,6 % du total des crédits ouverts. Le tableau suivant reprend l'intégralité des éléments propres à la gestion du programme *Sécurité civile* en 2022.

#### EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 161 EN 2022

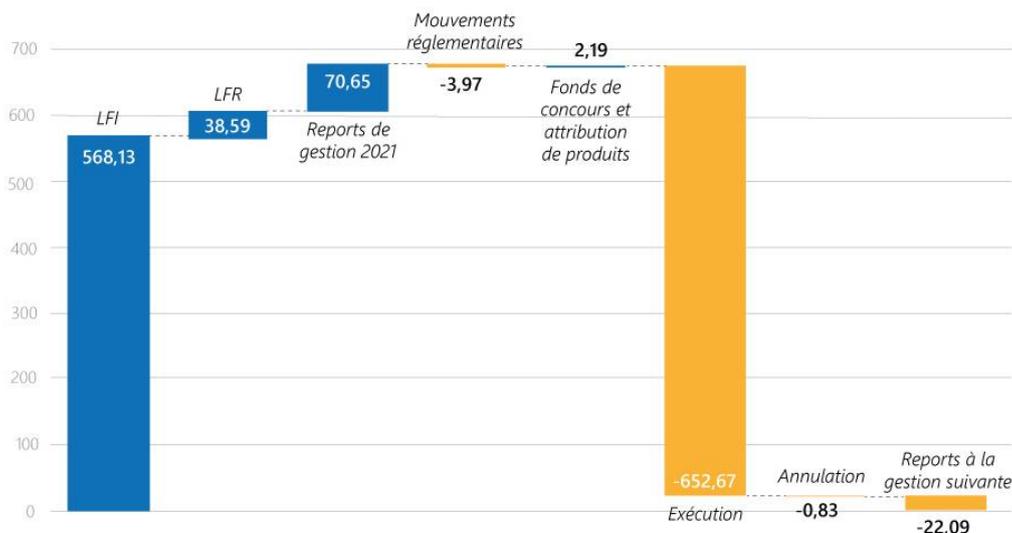
(en millions d'euros)

|   | Programme 161 <i>Sécurité civile</i> |               |
|---|--------------------------------------|---------------|
|   | AE                                   | CP            |
| <b>LFI (hors FdC et AdP prévus en LFI)</b>                    | <b>677,99</b>                        | <b>568,13</b> |
| <b>LFR du 16 août 2022 et du 1<sup>er</sup> décembre 2022</b> | <b>30,45</b>                         | <b>38,59</b>  |
| <b>Autres mouvements de crédits</b>                           | <b>89,05</b>                         | <b>66,69</b>  |
| <i>Reports de gestion 2021</i>                                | 93,01                                | 70,65         |
| <i>Virements</i>  | - 1,41                               | - 1,41        |
| <i>Transferts</i>   | 4,00                                 | 4,00          |
| <i>Décret de répartition</i>                                  | 0,78                                 | 0,78          |
| <i>Décrets d'avance</i>                                       | - 7,33                               | - 7,33        |
| <b>Fonds de concours et attributions de produits</b>          | <b>2,19</b>                          | <b>2,19</b>   |
| <b>Total des crédits ouverts</b>                              | <b>799,67</b>                        | <b>675,59</b> |
| <b>Crédits consommés</b>                                      | <b>703,95</b>                        | <b>652,67</b> |
| <i>Taux de consommation</i>                                   | 88,0 %                               | 96,6 %        |
| Reports de gestion vers 2023                                  | 89,26                                | 22,09         |
| Annulations   | 6,46                                 | 0,83          |

Source : Rapport annuel de performances 2022.

## L'exécution du programme 161 en 2022

En millions d'euros



Source : Rapport annuel de performances 2022.

En 2021, la Cour des comptes avait pointé le risque d'un « *programme budgétaire particulièrement rigide* » <sup>(1)</sup> alors que la vocation même du programme est de gérer des crises, par nature imprévisibles, nécessitant une marge de manœuvre budgétaire. Le rapporteur spécial considère que ce risque persiste à la suite de l'exercice 2022. Le niveau élevé de consommation des crédits (88 % en AE et 96,6 % en CP) témoigne en effet de l'absence de marge de manœuvre.

### B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR TITRE SOULIGNE LA PART GRANDISSANTE DE LA LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORÊT DANS LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Les crédits de fonctionnement exécutés au titre du programme *Sécurité civile* se sont élevés à 341,03 millions d'euros en AE et à 194,65 millions d'euros en CP, en croissance respectivement de 91,7 % et 19 % par rapport à 2021, affichant un niveau supérieur à celui initialement programmé (+ 19,1 millions d'euros en AE et + 40,2 millions d'euros en CP). Les dépenses de fonctionnement sont majoritairement portées par l'action n° 12 « *Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux* » (83 % des crédits de fonctionnement du programme 161 en AE et 72 % en CP) qui recouvre l'ensemble des moyens d'intervention (aériens, terrestres et de déminage), en particulier ceux destinés à leur maintenance. La progression totale des crédits de fonctionnement s'explique donc en grande partie par la sollicitation très soutenue de ces moyens au cours de la saison des feux 2022. Ainsi, le MCO de la flotte d'avions a augmenté de 12,2 millions d'euros (+ 25,6 %) en CP et de près de 137 millions d'euros (+ 143 %) en AE. Cette hausse très significative d'AE est la conséquence de l'intégration des deux nouveaux avions *Dash* dans le marché d'entretien des avions (MCO) ainsi que du renouvellement de la deuxième tranche de ce marché en octobre 2022. Les dépenses

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021.

de carburant des aéronefs ont subséquemment connu une hausse (+ 81,5 % en AE et + 82,8 % en CP) également liée aux effets de l'inflation.

À l'inverse, les dépenses d'intervention du programme 161 ont accusé une baisse importante, atteignant 131,85 millions d'euros en AE (132,4 millions d'euros de moins qu'en 2021) et 230,79 millions d'euros en CP (– 63,52 millions d'euros par rapport à 2021), en raison de moindres besoins pour les actions menées par les SDIS dans le cadre de la crise sanitaire et prises en charge en partie par l'État (campagne de vaccination et de tests) *via* le fonds de concours ouvert par Santé Publique France. Cette diminution, qui porte sur les crédits des colonnes de renfort, masque cependant une hausse des dépenses d'intervention liées à la lutte contre les feux de forêt en 2022. Ainsi, le dispositif de colonnes de renfort a presque doublé pour atteindre une quarantaine de colonnes et détachements.

Les crédits d'investissement exécutés sur le programme sont restés à un niveau équivalent à celui de 2021, accusant une légère baisse de 3,3 millions d'euros en AE (portant ces crédits à 35 millions d'euros) et demeurant stables en CP à 94,7 millions d'euros. Les investissements les plus significatifs ont porté sur le renouvellement de la flotte d'aéronefs de la sécurité civile. Deux avions multirôles *Dash* ont été livrés en 2022 dans le cadre d'une commande totale de six appareils dont l'échéancier de paiement s'échelonne jusqu'en 2024. Près de 14 millions d'euros ont par ailleurs été décaissés en 2022 pour l'acquisition de deux hélicoptères de type *HI45-D3* reçus en décembre 2022. L'investissement immobilier s'est poursuivi en 2022, représentant 6 % des crédits d'investissement exécutés.

Le rapporteur spécial déplore cette stagnation des investissements dans les moyens de la sécurité civile tant les besoins paraissent urgents depuis plusieurs années. Alors que le huitième avion *Dash* devrait être réceptionné en 2023, aucun autre investissement ne devrait être engagé à court ou moyen terme pour renforcer la flotte d'avions de la sécurité civile. En effet, la sécurité civile ne devrait pas acquérir de nouveau *Canadair* avant 2027 et continuerait donc à se reposer largement sur la location d'appareils, notamment d'hélicoptères bombardiers d'eau dont elle ne dispose pas. Au regard du recours fréquent à la location et à la réquisition d'hélicoptères dans le cadre de la lutte contre les feux de forêts, le rapporteur spécial souhaite souligner l'opportunité pour la sécurité civile que pourrait représenter l'acquisition d'hélicoptères lourds bombardiers d'eau. Il convient de noter également qu'une vingtaine de départements ont recours à de la location privée d'appareils.

Le rapporteur spécial se félicite par ailleurs du renouvellement des anciens hélicoptères de type *EC145* par des nouveaux de type *HI45-D3*, néanmoins il convient de relativiser l'ampleur de l'augmentation de la flotte de la sécurité civile qui passera de 37 à 40 appareils. Celle-ci a en effet longtemps disposé de moins d'appareils que ce qui était prévu dans le contrat opérationnel. Une flotte de 40 appareils ne laisse en outre que peu de marges de manœuvre pour dédier des appareils à la formation, au maintien de compétences ou pour faire face à des accidents éventuels.

**ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 161 PAR TITRE ENTRE 2021 ET 2022**

(en millions d'euros)

| Titre et catégorie                          | Autorisations d'engagement |                |                | Crédits de paiement |                |                |
|---|----------------------------|----------------|----------------|---------------------|----------------|----------------|
|   | Exécution 2021             | Exécution 2022 | Évolution en % | Exécution 2021      | Exécution 2022 | Évolution en % |
| Titre 2 : Dépenses de personnel             | 184,36                     | 190,31         | + 3,2 %        | 184,36              | 190,31         | + 3,2 %        |
| Titre 3 : Dépenses de fonctionnement        | 177,87                     | 341,03         | + 91,7 %       | 163,52              | 194,65         | + 19 %         |
| Titre 5 : Dépenses d'investissement         | 38,32                      | 35,00          | - 7,7 %        | 94,61               | 94,69          | + 0,1 %        |
| Titre 6 : Dépenses d'intervention           | 264,27                     | 131,85         | - 50,1 %       | 230,79              | 167,27         | - 27,5 %       |
| Titre 7 : Dépenses d'opérations financières | 4,67                       | 5,77           | + 23,4 %       | 4,67                | 5,77           | + 23,4 %       |
| <b>Total</b>                                | <b>669,49</b>              | <b>703,95</b>  | <b>+ 5,1 %</b> | <b>677,96</b>       | <b>652,67</b>  | <b>- 3,7 %</b> |

Source : Rapport annuel de performances 2022.

**II. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DÉGRADÉS ET DEVENUS OBSOLÈTES AVEC LA SAISON DES FEUX 2022**

Compte tenu de l'ampleur des feux de forêt de l'année précédente, les indicateurs de performance du RAP 2022 liés à la lutte contre les feux de forêt affichent des niveaux en baisse et, pour aucun d'entre eux, la cible de performance n'a été atteinte.

**MAQUETTE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 161**

| Objectifs  | Indicateurs   |
|--|---|
| 1 – Assurer l'efficacité et l'efficience des dispositifs de lutte contre les feux de forêt   | Efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne « saison feux »   |
| 2 – Assurer la disponibilité des moyens aériens et leur conformité aux besoins opérationnels   | Efficience des opérations de secours aux personnes en hélicoptère en milieux difficiles |
|  | Taux de disponibilité opérationnelle des avions de la sécurité civile                   |
| 3 – Faire évoluer la cartographie des centres de déminage pour éliminer les munitions historiques et faire face à la menace terroriste | Taux d'évolution des stocks collectés de munitions anciennes                            |
|  | Interventions sur objets suspects dans les délais                                       |
| 4 – Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours   | Taux de déploiement du système NEXSIS 18-112 au sein des SIS                            |

Source : rapport annuel de performances 2022.

Ainsi, le pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares a diminué de près de quatre points par rapport à l'exercice précédent (89,5 % contre 93,3 % en 2021), n'atteignant pas l'objectif de 96 %. Le nombre d'hectares brûlés en fonction

de l'intensité de l'aléa climatique s'établit à 17,8 hectares à un niveau supérieur à la cible (11 hectares).

De même, la disponibilité des moyens aériens a diminué pendant la saison des feux 2022 et demeure en deçà des cibles retenues. La disponibilité opérationnelle des avions de la sécurité civile poursuit sa décline à 90,7 % (contre 92,2 % en 2020 et 91,2 % en 2021), sous les 93,5 % ciblés. La disponibilité des hélicoptères *EC145* en base accuse une baisse significative de près de 7 points à 87,6 % (la cible s'établissant à 98 %). Ces moindres niveaux de disponibilité s'expliquent aisément par l'usure accélérée des aéronefs du fait de leur sollicitation constante pendant la saison des feux mais également par des problèmes de maintenance préoccupants en ce qui concerne les hélicoptères *EC145*.

La dégradation de ces indicateurs de performance cache toutefois une réalité plus inquiétante que le rapporteur spécial tient à souligner. De fait, la méthodologie retenue dans le calcul de ces indicateurs empêche d'avoir une véritable vision d'ensemble de la performance de la sécurité civile au cours de l'exercice budgétaire.

En effet, les deux indicateurs relatifs aux hectares brûlés mesurent uniquement les incendies ayant eu lieu dans les départements dits « méditerranéens »<sup>(1)</sup>. Ce biais méthodologique n'est plus pertinent après une année marquée par une géographie des feux de forêt s'étendant majoritairement sur les départements « non-méditerranéens », en particulier dans le Sud-Ouest (plus de 30 000 hectares) et dans l'Ouest (8 000 hectares)<sup>(2)</sup>. En tout, près de 50 départements ont été touchés par ces feux, or seuls 15 sont comptabilisés. Le rapporteur spécial déplore le sous-dimensionnement de ces indicateurs qui ne transmet qu'une information parcellaire au Parlement. Il regrette que les amendements qu'il avait déposés en ce sens lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023 aient été rejetés. Par ailleurs, il s'étonne de ce qu'aucun indicateur n'apporte d'information sur l'évolution du nombre de départs de feu d'une année à l'autre, ni sur l'activité des forces de la sécurité civile sur le territoire national.

Par ailleurs, les indicateurs de disponibilité des moyens aériens renseignent mal sur les raisons de l'indisponibilité des flottes d'appareils, d'autant plus que les méthodologies retenues entre avions et hélicoptères diffèrent. Le rapporteur spécial souligne l'intérêt qu'il y aurait de distinguer les indisponibilités relevant d'une « sur-utilisation » des appareils de celles liées à des facteurs purement mécaniques ou accidentels.

Aux yeux du rapporteur spécial, les indicateurs actuels doivent être revus, non seulement pour corriger les biais qu'ils présentent actuellement, mais surtout

---

(1) Il s'agit des 15 départements suivants : Alpes-de-Haute-Provence (04), Hautes-Alpes (05), Alpes-Maritimes (06), Ardèche (07), Aude (11), Bouches-du-Rhône (13), Corse-du-Sud (2A), Haute-Corse (2B), Drôme (26), Gard (30), Hérault (34), Lozère (48), Pyrénées-Orientales (66), Var (83) et Vaucluse (84).

(2) La surface totale de forêt brûlée s'est élevée en 2022 à 66 393 hectares selon le système européen d'information sur les feux de forêt intégré à Copernicus.

parce qu'ils disent plus de l'intensité du risque incendie que de la performance de nos forces de sécurité civile dans leur lutte contre les feux de forêts et de végétation.