

Projet de loi de finances pour 2023 (n°273)

Mission « Sécurités » : « Sécurité civile »

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur pour avis,
M. Eric Pauget

17 octobre 2022

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année 2022 et les feux de forêt qui ont ravagé notre pays ont mis à l'épreuve la résilience de notre modèle de sécurité civile, qui a tenu bon grâce à une mobilisation exceptionnelle sur le terrain, au sol et dans les airs.

Le budget total de la sécurité civile repose à hauteur d'un tiers sur l'État – *via* le programme 161 « Sécurité civile », objet du présent avis budgétaire, et *via* d'autres programmes du budget général, ainsi qu'à travers la fiscalité transférée aux collectivités territoriales – et aux deux tiers sur les communes et les départements, qui financent largement les services départementaux d'incendie et de secours, en première ligne pour assurer la sécurité civile du quotidien.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, le programme 161 « Sécurité civile » de la mission « Sécurités » voit son budget fixé à 640,6 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse d'environ 13 % par rapport aux crédits consentis par la loi de finances pour 2022. Cette augmentation est cohérente avec les objectifs du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur, qui prévoit le déblocage de 15 milliards d'euros sur cinq ans pour la quasi-intégralité des programmes de ce ministère, dont le 161.

Si cette hausse est bienvenue, elle mérite néanmoins d'être restituée dans le contexte inflationniste et incertain dans lequel se trouvent nos finances publiques : en euros constants, l'augmentation de budget n'est « que » de 8,2 %. L'évolution de l'inflation dans les mois et années à venir sera déterminante pour en évaluer la pertinence, au regard des défis auxquels notre sécurité civile est confrontée.

Surtout, cette somme présente seulement les crédits de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'Intérieur. Elle n'est donc pas représentative de l'évolution réelle du budget global de la sécurité civile, assumé lourdement par les collectivités territoriales, dont les marges financières seront à nouveau fragilisées l'année prochaine avec la suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, dont elles sont aujourd'hui bénéficiaires.

Pourtant, les travaux menés par votre rapporteur rappellent le besoin urgent de mobiliser d'importants moyens pour préparer l'avenir. La prévention et la lutte contre les feux de forêt, sujet auquel le présent avis budgétaire est consacré, nécessitent en effet de renouveler et moderniser la flotte aérienne nationale, mais aussi d'outiller communes et départements, aujourd'hui presque tous concernés par ce phénomène qui, dans les prochaines années, continuera de toucher durablement la France.

La stratégie française de défense des forêts contre l'incendie s'appuie sur deux principes fondamentaux : l'anticipation des risques et une réponse « vite et fort » dès le premier départ de feu. Cette doctrine témoigne chaque année de son efficacité car, si l'attention médiatique retient naturellement les feux de forêt les plus importants, un nombre conséquent d'incendies est éteint rapidement par des bénévoles et des professionnels pleinement dévolus à la protection des massifs.

Pourtant, l'année qui s'achève a mis en exergue les fragilités dans l'application de cette stratégie par certains départements moins bien préparés au risque incendie et moins bien dotés que ceux éprouvant chaque année la saison des feux. Le présent avis, qui s'inscrit dans la continuité de plusieurs travaux récents ⁽¹⁾, appelle, non pas à réformer le modèle de sécurité civile français, mais à le consolider et lui permettre de s'adapter aux grands enjeux d'avenir.

Les 9 recommandations défendues par votre rapporteur embrassent cette perspective, qu'il sait partagée par l'ensemble de la représentation nationale.

(1) *En particulier, le rapport d'information n° 856 (2021-2022) Feux de forêt et de végétation : prévenir l'embrasement, de M. Jean Bacci, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Pascal Martin et Olivier Rietmann, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des affaires économiques, déposé le 3 août 2022 ; le rapport de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France Dérèglement climatique : la France en proie aux flammes, publié en septembre 2022 ; la mission flash de l'Association des départements de France, Feux de forêt 2022 et évolution de la politique de sécurité civile face au changement climatique conduite par MM. André Accary, président du département de Saône-et-Loire et de la commission SDIS, et Jean-Luc Gleyze, président du département de Gironde et secrétaire général de l'Association, publié en octobre 2022.*

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 2022

Les crédits consacrés par le projet de loi de finances pour 2023 à la sécurité civile *stricto sensu* sont inscrits au sein du programme 161 « Sécurité civile ». Ils ne représentent néanmoins qu'une petite proportion de l'ensemble des sommes affectées à la sécurité civile, d'autres programmes, ainsi qu'une part de la fiscalité transférée aux collectivités territoriales, contribuant également à son financement.

I. LES CRÉDITS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE EN AUGMENTATION

Le programme 161 « Sécurité civile » fait partie de la mission « Sécurités », qui regroupe l'ensemble des moyens financiers relevant du ministère de l'Intérieur et concourant à la protection des populations sur tout le territoire, avec les programmes 176 « Police nationale », 152 « Gendarmerie nationale » et 207 « Sécurité et éducation routières ».

Il est placé sous la responsabilité de la **direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises** (DGSCGC), qui concourt à la politique interministérielle de sécurité civile, conformément aux orientations définies par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, aux termes de laquelle : « *l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national ; il en définit la doctrine et coordonne ses moyens* ». La DGSCGC organise, prépare et met en œuvre les moyens nationaux d'intervention de la sécurité civile, notamment en situation de crise. Elle conduit la politique internationale de la France en matière de sécurité civile et participe à la lutte contre le terrorisme.

La DGSCGC conserve, pour l'exercice 2023, les **quatre objectifs de performance** précédemment définis depuis l'exercice 2020 : assurer l'efficacité et l'efficience des dispositifs de lutte contre les feux de forêt, assurer la disponibilité des moyens aériens et leur conformité aux besoins opérationnels, faire évoluer la cartographie des centres de déminage pour éliminer les munitions historiques et faire face à la menace terroriste et harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Les crédits demandés pour 2023 au titre du programme 161, d'un montant de 640,6 millions d'euros, sont en hausse de 12,76 % par rapport à la dotation consentie pour le précédent exercice. Ces crédits devraient continuer à augmenter, selon les prévisions indicatives figurant dans le projet annuel de performance de la mission « Sécurités », de 11,67 % en 2024, puis 3,01 % en 2025.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 161 « SÉCURITÉ CIVILE »
(en euros)

Actions du programme 161 « Sécurité civile »	Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution
11 – Prévention et gestion de crises	37 727 406	48 289 207	+ 28 %
12 – Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	377 925 040	413 128 186	+ 9,31 %
13 – Soutien aux acteurs de la sécurité civile	141 254 599	164 785 619	+ 16,66 %
14 – Fonctionnement, soutien et logistique	11 222 909	14 406 213	+ 28,36 %
Total du programme 161	568 129 954	640 609 225	+ 12,76 %

Source : projet annuel de performance de la mission « Sécurités » annexé au projet de loi de finances pour 2023.

En tenant compte des perspectives d'inflation pour l'année 2023 (+ 4,2 %) inscrites dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2023, le montant des crédits du programme augmente en réalité d'environ 8,2 %.

L'action 11 « **Prévention et gestion de crises** » porte sur la veille, l'alerte et la gestion interministérielle des crises, sur la solidarité nationale en cas de survenance d'une crise, sur la prévention opérationnelle et la protection des populations et, enfin, sur l'activité opérationnelle lors de crises. Près d'un tiers des crédits de paiement de cette action correspond aux dépenses d'achat de carburant des avions et des hélicoptères. La principale dépense de fonctionnement de cette action concerne l'achat de carburant des avions et des hélicoptères (12,3 millions d'euros en crédits de paiement). La dépense d'investissement la plus conséquente concerne les colonnes de renfort mobilisées par l'État en cas d'engagement opérationnel (6,3 millions d'euros en crédits de paiement).

L'action 12 « **Préparation et intervention spécialisées des moyens nationaux** » bénéficie de la dotation la plus importante, correspondant à 76,2 % des crédits du programme. Elle regroupe les moyens nationaux que l'État met à la disposition de la population, au quotidien ou lors de catastrophes naturelles ou technologiques, et se décline en cinq sous-actions, portant chacune sur un « métier » propre à la sécurité civile : avions, moyens nationaux terrestres, hélicoptères, moyens nationaux de déminage et moyens nationaux de soutien.

Comme l'année passée, la principale dépense de fonctionnement (88,6 millions d'euros en crédits de paiement) concerne la maintenance des aéronefs, qui représente plus de 21 % des crédits de paiement de cette action et près de 14 % de l'ensemble des crédits de paiement du programme. Les

acquisitions d'hélicoptères constituent la dépense d'investissement la plus élevée (27,8 millions d'euros en crédits de paiement).

L'**action 13 « Soutien aux acteurs de la sécurité civile »** correspond aux activités de coordination et de formation des services d'incendie et de secours et des associations de sécurité civile. Cette action comprend notamment la contribution au régime d'indemnisation spécifique des sapeurs-pompiers volontaires (RISP) et à la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance (NPFR) des sapeurs-pompiers volontaires, ainsi que la participation de l'État au budget de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) – qui représente près de 64 % de ses crédits de paiement – et au budget de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP). Elle comprend également la dotation de soutien à l'investissement des SDIS, qui finance le projet de système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile (NexSIS) porté par l'agence du numérique de la sécurité civile.

L'**action 14 « Fonctionnement, soutien et logistique »** réunit les fonctions de soutien général du programme 161 : services d'état-major, inspection générale de la sécurité civile (IGSC) et fonctions support. Le fonctionnement courant des services de la DGSCGC représente la dépense la plus élevée (2,7 millions d'euros, en augmentation de 33,3 % par rapport aux crédits de paiement prévus par le PLF 2022).

Les **fonds de concours et avances de produits attendus**, qui s'ajoutent au montant des crédits de paiement demandés pour 2022, s'élèvent à 400 000 euros et portent, pour l'essentiel, sur la rémunération des services rendus par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Les dépenses de personnel (titre 2) s'élèvent à 201,8 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 6 % par rapport à 2022. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, la direction du budget a fixé le schéma d'emplois du programme à +4,7 ETPT. Le plafond d'emplois, qui a été défini à 2 467,29 ETPT, est réparti de la manière suivante :

- 1 418,25 personnels militaires ;
- 127,83 personnels administratifs ;
- 495,83 personnels techniques ;
- 42,5 ouvriers d'État ;
- 80,55 hauts fonctionnaires et personnels issus de corps de conception et de direction et de corps de commandement de la police nationale ;
- 302,33 personnels des corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

La DGSCGC emploie des personnels mis à sa disposition par la BSPP, les SDIS et le bataillon des marins-pompiers de Marseille. Ces effectifs ne sont pas comptabilisés dans le plafond d’emplois du programme : le remboursement des rémunérations correspondantes est imputé sur les crédits de fonctionnement (12,8 millions d’euros en crédits de paiement). Ce schéma, qui concernait en 2019 près de 38 % des agents affectés en administration centrale ⁽¹⁾, crée une distorsion importante dans l’appréciation du respect du plafond d’emplois du programme.

Le **budget de la DGSCGC hors titre 2** est de 438 782 209 € en crédits de paiement, et connaît une augmentation de 12,5 % en euros constants par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances et la loi de finances rectificative pour 2022. Une fois corrigée de l’inflation, cette augmentation est en réalité de 8 %.

II. DES CRÉDITS QUI NE REPRÉSENTENT QU’UNE FAIBLE PROPORTION DU BUDGET TOTAL CONSACRÉ À LA SÉCURITÉ CIVILE

Le programme 161 ne représente qu’une faible partie du montant total des crédits de la sécurité civile.

L’État contribue au tiers de ce montant par l’intermédiaire des crédits inscrits dans plusieurs programmes du budget général (354, 149, 205, 181, 204, 190, 159, en plus du programme 161) et de la fiscalité transférée aux collectivités territoriales (fraction de la taxe spéciale sur les conventions d’assurance – TSCA).

BUDGET TOTAL DE LA SÉCURITÉ CIVILE

		Montant en 2021	en %
Crédits des SDIS, de la BSPP et de la BMPM		6 003 984 092 €	82,2 %
Crédits du budget général de l’État	<i>dont programme 161 (hors subvention BSPP)</i>	568 629 954 €	7,8 %
	<i>dont autres programmes</i>	728 379 416 €	10 %
	Sous-total	1 297 009 370 €	17,8 %
Total		7 300 993 462 €	100 %

Sources : DGSCGC

Le budget de la sécurité civile repose essentiellement sur les collectivités territoriales, qui sont les financeurs principaux des services départementaux d’incendie et de secours (SDIS), chargés de la sécurité civile « de proximité » – les moyens de l’État n’étant mobilisables qu’en cas de catastrophe. Les budgets cumulés de l’ensemble de ces services atteignaient environ 5,4 milliards d’euros

(1) *Cour des comptes*, Les personnels des services départementaux d’incendie et de secours (SDIS) et de la sécurité civile. Des défis à relever, des perspectives à redéfinir, mars 2019.

en 2021 – dont 4,5 milliards de dépenses de fonctionnement et 0,9 milliard de dépenses d'investissement ⁽¹⁾.

À titre indicatif, rapporté à l'ensemble de la population française, le coût global de la sécurité civile s'élevait à environ 108 euros par an et par habitant en 2021.

(1) Ces niveaux de dépenses varient grandement en fonction des SDIS. À titre d'exemple, en 2021, le SDIS du Nord disposait d'un budget de 222 millions d'euros, tandis que celui de la Lozère était 27 fois inférieur, avec un budget total de 8,3 millions d'euros.

SECONDE PARTIE : LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORÊT

La France est soumise à un risque feu de forêt élevé, dont la matérialisation est principalement liée à l'activité et la présence humaines. Jusqu'à présent généralement circonscrits aux départements méditerranéens, les feux de forêt ont, cette année, frappé la quasi-intégralité du territoire national.

Si l'attention médiatique s'attarde particulièrement sur les « méga feux », à l'instar de ceux qui ont brûlé en Gironde cet été, l'essentiel des incendies est maîtrisé rapidement, grâce à une doctrine efficace et au dévouement des personnels de la sécurité civile : ainsi, la Gironde a connu 614 départs de feux cette année, mais seuls cinq ont échappé au contrôle rapide des pompiers.

Cette doctrine nécessite la combinaison de moyens humains et matériels coûteux, que les collectivités territoriales, principaux financeurs de la sécurité civile, ne peuvent pas toutes mobiliser. L'État, garant de la sécurité civile sur le territoire, a un rôle important à jouer et dispose de leviers financiers qui doivent être actionnés si l'on souhaite préparer notre pays aux grands enjeux climatiques d'aujourd'hui et de demain.

I. D'ORIGINE ESSENTIELLEMENT ANTHROPIQUE, LES FEUX DE FORÊT EMPORTENT DES CONSÉQUENCES GRAVISSIMES, MAIS QUI PEUVENT ÊTRE MIEUX ANTICIPÉES

L'essentiel des feux de forêt est d'origine humaine ; une partie de ces feux est motivée par des fins crapuleuses et doit être plus durement sanctionnée. Alors que l'évolution du climat devient un facteur aggravant dans le départ des incendies, la politique de prévention, sur laquelle repose la doctrine française de lutte contre les feux, doit être renforcée.

A. SI LE DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE FAVORISE LES DÉPARTS DE FEU, L'ACTIVITÉ HUMAINE EST LA PREMIÈRE RESPONSABLE DES FEUX DE FORÊT

1. Involontairement ou intentionnellement, l'homme est derrière l'immense majorité des feux

L'activité humaine est la principale cause de déclenchement des feux de forêt. Selon les chiffres communiqués à votre rapporteur par la direction de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'Intérieur, **92 % d'entre eux sont d'origine anthropique**. Les causes naturelles – essentiellement la foudre – sont ainsi largement minoritaires.

Ces feux peuvent être occasionnés par **une activité économique** – un accident électrique sur un chantier de construction, la dilatation de câbles électriques, des départs de feu liés aux activités agricoles, *etc.* – ou par **une maladresse du quotidien** – les braises d’un barbecue ou un mégot de cigarette au sol, un feu de camp ou l’incendie d’un véhicule, par exemple. 80 % des incendies sont d’ailleurs déclarés à moins de 50 mètres d’habitations ou de structures.

La DGSCGC tient à jour des statistiques précises s’agissant des départements méditerranéens, où elle a identifié l’origine de plus de 60 % des feux survenus entre 1998 et 2021. Il en résulte que 53 % des feux sont involontaires, 8 % sont d’origine naturelle et **39 % sont d’origine malveillante**.

Les articles 322-6 et suivants du code pénal sanctionnent les destructions, dégradations ou détériorations volontaires d’un bien appartenant à autrui par l’effet d’une substance explosive, d’un incendie ou de tout autre moyen de nature à créer un danger.

Les peines encourues pour l’incendie d’une forêt sont les suivantes :

Article	Circonstances aggravantes	Peines prévues
322-6 al. 1	-	10 ans d’emprisonnement et 150 000 euros d’amende
322-6 al. 2	conditions de nature à exposer les personnes à un dommage corporel ou à créer un dommage irréversible à l’environnement	15 ans de réclusion criminelle et 150 000 euros d’amende
322-7	incapacité totale de travail pendant huit jours au plus	20 ans de réclusion criminelle et 200 000 euros d’amende
322-8	- infraction commise en bande organisée ; - incapacité totale de travail pendant plus de 8 jours ; - infraction commise en raison de la qualité de magistrat, de militaire de la gendarmerie nationale, de fonctionnaire de la police nationale, des douanes ou de l’administration pénitentiaire ou de toute autre personne dépositaire de l’autorité publique, ou de sapeur-pompier ou de marin-pompier, de la personne propriétaire ou utilisatrice du bien	30 ans de réclusion criminelle et 200 000 euros d’amende
322-9	mutilation ou une infirmité permanente	réclusion criminelle à perpétuité et 200 000 euros d’amende
322-10	mort d’autrui	réclusion criminelle à perpétuité et 150 000 euros d’amende

Votre rapporteur a récemment déposé **une proposition de loi visant à combattre la pyromanie** ⁽¹⁾, qui prévoit notamment un durcissement des sanctions encourues, le prononcé obligatoire d’une peine de prison dans certains cas énoncés par le texte, ainsi que la criminalisation des dépôts sauvages d’objets incendiaires.

(1) Proposition de loi n° 337 visant à combattre la pyromanie, enregistrée à la présidence de l’Assemblée nationale le 11 octobre 2022.

La représentation nationale devrait s’emparer de ce texte afin d’engager un débat nécessaire sur l’alourdissement des sanctions à l’encontre de ces délinquants.

Proposition n° 1 : durcir les sanctions pénales encourues par les pyromanes, en s’inspirant des dispositions de la proposition de loi visant à combattre la pyromanie déposée par votre rapporteur

2. Une année 2022 « hors normes »

La saison des feux 2022 a été considérablement plus intense que les années précédentes. Le nombre de départs d’incendie, stable sur les cinq dernières années, a doublé cet été, avec plus de **8 550 feux de forêt** enregistrés, couvrant une superficie de **70 200 hectares** – contre 11 000 hectares en moyenne entre 2017 et 2021 – soit un ratio de 4,9 hectares brûlés par feu, contre 3 entre 2012 et 2021. Plus de 40 % des terres brûlées sont dues à quatre « méga feux » survenus en Gironde, département de loin le plus touché.

PRINCIPAUX DÉPARTEMENTS AFFECTÉS PAR LES FEUX DE FORÊT EN 2022

	En hectares
Gironde	31 000
Var	2 600
Finistère	2 500
Ardèche	1 900
Maine-et-Loire	1 800
Bouches-du-Rhône	1 700
Lozère	1 400
Pyrénées-Orientales	1 400
Hérault	1 300
Gard	1 300
Landes	1 100
Alpes-de-Haute-Provence	1 100

Source : commission des Lois, à partir des données transmises par la DGSCGC

Le surcoût lié à l’ensemble de ces feux pour le seul budget de l’État est estimé par le Gouvernement à **35 millions d’euros**, principalement liés à l’augmentation des coûts de maintenance de la flotte aérienne et à un renforcement de cette dernière par la location ou la réquisition de plusieurs hélicoptères.

Lors de son audition jeudi 6 octobre, M. Romain Royet, directeur général adjoint de la DGSCGC, a précisé à votre rapporteur que des feux étaient toujours en cours. Ainsi, même si la saison des feux n’était pas tout à fait terminée lorsque votre rapporteur a mené ses travaux, la direction générale estimait déjà qu’elle ferait partie des trois saisons les plus importantes en termes de sollicitation des moyens aériens, après les années 2003 et 2017.

Les personnes auditionnées par votre rapporteur ont cependant rappelé qu’en dépit de l’intensité des feux cette année, il n’existe **aucune victime civile**.

3. Le changement climatique est un facteur aggravant

Plusieurs facteurs de risque sont aggravés par le changement climatique. D'une part, l'élévation des températures et les périodes de canicule favorisent la transpiration des plantes, contribuant à **une diminution de l'eau dans les sols**, et donc à l'assèchement de la végétation.

Ce terreau, particulièrement favorable aux flammes, permet un départ rapide de l'incendie, qui se propage d'autant plus facilement dans les régions qui, à l'avenir, connaîtront une baisse de la pluviométrie.

Plus largement, le changement climatique emporte des conséquences directes et indirectes sur les départs de feu, détaillées par la DGSCGC dans ses réponses au questionnaire budgétaire que lui a adressé votre rapporteur :

– directement, par **l'augmentation de la fréquence des sécheresses et des périodes de canicule**. Comme l'explique la DGSCGC, « *la France métropolitaine est exposée à une augmentation sensible du nombre d'incendies, de leur superficie moyenne et de la probabilité de feux majeurs, du fait de l'extension des zones sensibles et des continuums de végétation favorisés par les délaissés agricoles ou les friches* ».

De surcroît, le risque incendie va **se généraliser sur le territoire**. Alors qu'il était auparavant principalement circonscrit aux départements méditerranéens, le feu de forêt est désormais un danger qui concerne la quasi-totalité des SDIS de France. En 2022, seuls dix départements n'ont pas connu de feux de forêt. Selon la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), **près de 50 % des landes et forêts métropolitaines pourraient être concernées par un risque incendie en 2050**, contre un tiers il y a douze ans.

– indirectement, les épisodes de canicule et de sécheresse réduisent les points d'écopage pour les avions bombardiers d'eau, et certains avions ne peuvent plus démarrer au-delà d'un certain seuil de température. Le port de l'équipement de protection recommandé est par ailleurs quasi impossible en période de chaleur extrême.

B. L'ANTICIPATION DES RISQUES : UNE ÉTAPE FONDAMENTALE POUR PRÉVENIR LES FEUX ET RÉDUIRE LES DÉGÂTS

L'efficacité de la lutte contre les feux de forêt repose, en amont, sur la mobilisation d'importants efforts de prévention. Ces efforts sont menés par l'État, dans le cadre du déploiement des formations militaires de la sécurité civile (ForMiSC) qui sont relayées, dans les collectivités, par plusieurs initiatives et acteurs locaux.

1. À l'échelle de l'État, les actions de prévention du dispositif ForMiSC

Les formations militaires de la sécurité civile (ForMiSC) sont des unités de l'armée de terre appartenant à l'arme du Génie, mises à disposition de la DGSCGC. Répartis en trois unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), les **1 400 militaires** composant ces unités mènent chaque année des actions de préparation et de prévention en amont de la saison des feux de forêt.

Avec les agents des départements, les UIISC participent ainsi à des **campagnes de brûlages dirigés**, en particulier dans les Pyrénées-Orientales et en Lozère, ainsi qu'à la **réfection d'ouvrages de défense de la forêt française contre les incendies** (DFCI) – pistes, coupe-feux, aires de manœuvre, citernes notamment – en particulier dans le Var et les Alpes-de-Haute-Provence.

Outre ce rôle de prévention, certaines unités sont également positionnées en zone sud pendant les trois mois de la saison estivale, où elles peuvent, le cas échéant, s'associer aux pompiers dans la lutte contre les flammes (*voir II, A*).

2. À l'échelle des collectivités, plusieurs initiatives existent et pourraient être clarifiées

Les communes participent pleinement à la politique de prévention des feux. Elles peuvent organiser des surveillances de leurs massifs, en lien avec les **services départementaux d'incendie et de secours** (SDIS). Dans certains SDIS, à l'instar de celui des Bouches-du-Rhône, un corps de sapeurs-forestiers peut être créé et se charger de l'entretien des massifs et de leur surveillance, voire d'une primo-intervention sur des départs de feu très restreints.

Certaines communes se sont dotées de **comités communaux feux de forêt** (CCFF), chargés d'apporter leur concours aux collectivités locales en informant la population locale et les touristes visitant la commune des risques liés aux feux de forêt, et en les préparant à y faire face. Ils peuvent également, dans un second temps, apporter leur soutien aux populations sinistrées et appuyer les interventions des services concourant à la sécurité civile.

En particulier, les bénévoles des CCFF peuvent prendre en charge :

– l'organisation de vigies, c'est-à-dire des points de surveillance permettant d'alerter les SDIS dans l'hypothèse d'un départ de feu ;

– les patrouilles informant la population et permettant aussi, dans certains cas, l'intervention sur de faibles départs de feu ;

– l'aide au noyage : les bénévoles assistent les sapeurs-pompiers pour prévenir un second départ de feu ;

– l'entretien des pistes incendie ;

– des visites de débroussaillage dans les zones à risque, tant sur le territoire de la commune que chez des particuliers.

Ces structures ont fait la preuve de leur efficacité, tant en termes de prévention des feux *stricto sensu* que de diffusion d'une culture citoyenne de protection. Tout en saluant **le travail inestimable des bénévoles de ces structures**, votre rapporteur observe néanmoins que les CCFF n'existent pas dans toutes les communes, en particulier dans celles qui sont pourtant sujettes au risque incendie. Lorsque ces comités existent, l'étendue de leurs missions n'est pas la même partout, et gagnerait à être précisée et bien articulée avec celles des pompiers et de la protection civile. Leur présence sur le terrain, ainsi que leurs équipements, ne font pas l'objet d'une normalisation sur le territoire national.

La **généralisation de ces comités**, ainsi qu'un effort d'uniformisation de leurs missions en lien avec les élus locaux, paraît souhaitable afin de mieux reconnaître et valoriser cet engagement.

Proposition n° 2 : généraliser les comités communaux feux de forêt dans les collectivités exposées au risque incendie et mieux définir leurs missions

Votre rapporteur reprend par ailleurs à son compte la réflexion de la FNSPF qui, dans sa contribution écrite, souhaite que le **risque feux de forêt** et d'espaces naturels soit défini comme un risque spécifique et obligatoirement **intégré dans les plans communaux ou intercommunaux de secours**. Selon la Fédération, cette évolution favoriserait le déploiement des réserves communales de sécurité civile, elles-mêmes susceptibles de se décliner en CCFF.

La réserve communale de sécurité civile

La réserve communale de sécurité civile est un dispositif facultatif organisé par la commune. Elle permet à ceux qui le souhaitent de s'engager localement pour assister les agents municipaux faisant face à une catastrophe naturelle (inondation, feux de forêt, *etc.*) ou à un accident industriel (comme l'explosion d'une mine).

Il s'agit d'effectuer les missions les plus simples pour permettre aux secouristes et aux pompiers de se consacrer aux missions complexes, dangereuses ou urgentes. Celles dévolues aux réservistes peuvent porter sur : l'information de la population sur les risques, la participation à l'alerte des populations ou à l'évacuation d'un quartier, l'aide à la protection des meubles des personnes en zone inondable, l'accueil des sinistrés dans un centre de regroupement, le suivi des personnes vulnérables en période de canicule ou de grand froid, la surveillance de digues, de massifs forestiers ou de cours d'eau, l'aide au nettoyage et à la remise en état des habitations, l'aide aux sinistrés dans leurs démarches administratives, ainsi que la collecte et la distribution de dons au profit des sinistrés.

Il n'y a pas de condition de recrutement, d'âge ou d'aptitude physique pour intégrer la réserve, ni de condition liée à la nationalité. Les compétences requises dépendent des missions confiées par le maire et la municipalité peut en imposer certaines (être majeur, en bonne condition physique, habiter la commune ou à proximité, *etc.*).

Source : *service-public.fr*

D'autres leviers existent pour renforcer les efforts de prévention des incendies. Dans certaines régions, les propriétaires de terrain situés à moins de 200 mètres d'une habitation sont en effet soumis à une **obligation légale de débroussailler**. La DGSCGC a cependant précisé à votre rapporteur que, selon ses estimations, le respect de cette obligation était faible et estimé à environ 30 % des habitations totales concernées. Par ailleurs, le maillage des DFCI n'apparaît pas suffisamment dense dans les départements soumis à l'aléa incendie le plus important, voire inexistant dans des massifs qui, pourtant, sont désormais concernés par les feux de forêt.

En association avec les élus locaux, l'État doit s'assurer que les obligations de débroussailler sont respectées, et renforcer le maillage d'équipements de défense contre les feux de forêt, en particulier dans les espaces boisés soumis à ce risque. Il pourrait par exemple s'avérer pertinent de développer des critères de défendabilité des massifs, qui fixeraient des standards de protection et objectiveraient les besoins en équipements.

Proposition n° 3 : renforcer le contrôle de l'obligation légale de débroussailler, en lien avec les élus locaux

Proposition n° 4 : développer des critères de défendabilité des massifs forestiers afin d'identifier plus facilement les lacunes en matière de prévention des feux

3. L'acculturation des populations : un enjeu pour demain

Les auditions menées par votre rapporteur ont illustré la **différence en matière d'acculturation** qui peut exister entre les populations des départements méditerranéens, sensibilisées de longue date aux risques incendie, et celles des collectivités nouvellement confrontées à ce danger.

S'agissant des territoires ultramarins, le député Mansour Kamardine observait, dans son avis budgétaire sur le programme « Sécurité civile » du projet de loi de finances pour 2022, que certaines collectivités « *n'ont pas une culture du risque suffisante pour faire face à un événement extrême. Tel n'est pas le cas aux Antilles, où une initiative intéressante, la "journée japonaise", permet à l'ensemble de la société de consacrer un jour par an à des exercices de prévention des risques telluriques, sous l'égide de la préfecture.* » Il préconisait de généraliser cet exercice à l'ensemble des territoires ultramarins.

Le rapport annexé au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur, enregistré à la Présidence du Sénat le 7 septembre 2022, reprend cette recommandation en prévoyant de consacrer une journée de sensibilisation aux risques sur tout le territoire national ⁽¹⁾.

(1) « Afin de renforcer cette culture de la prévention, conformément à la stratégie nationale de résilience, une "journée nationale" dédiée aux risques majeurs et aux gestes qui sauvent chaque année, sur le modèle déjà pratiqué au Japon, sera instaurée. L'ensemble de la population participera ainsi à un exercice grandeur nature de prévention d'une catastrophe naturelle ou technologique d'ampleur. Cette démarche va de pair avec une information sur les postures à adopter en cas de crise et les gestes qui sauvent, pour toute la population sans exception et dans tous les milieux (scolaires, professionnels, médico-social). Tous les

Les **associations de la protection civile** peuvent par ailleurs prendre toute leur part à ces efforts, en apportant leur expertise aux élus locaux et en les assistant dans la préparation des situations de crise et l'acculturation de la population.

II. LA SÉCURITÉ CIVILE PEUT AGIR EFFICACEMENT CONTRE LES FEUX, POURVU QUE SOIENT RENFORCÉS LES MOYENS DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS

Certains SDIS, en particulier dans les départements méditerranéens, sont armés pour répondre aux grands enjeux liés aux feux de forêt. C'est en revanche moins le cas dans d'autres départements, en particulier au nord de la Loire, qui n'ont jamais, ou rarement, eu à connaître les flammes sur leur territoire.

La doctrine française du « vite et fort » implique pourtant de doter les SDIS de capacités d'investissement suffisantes pour répondre aux enjeux liés au changement climatique.

A. COMBATTRE « VITE ET FORT » LES FLAMMES : UNE MÉTHODE QUI A FAIT SES PREUVES

La doctrine du « vite et fort » de la sécurité civile française conduit à mobiliser rapidement les sapeurs-pompiers, professionnels et/ou volontaires, le plus vite possible après le départ de feu. Si cette doctrine a fait ses preuves, les moyens humains et matériels des SDIS et de l'État paraissent aujourd'hui sous-dimensionnés.

1. La doctrine des sapeurs-pompiers pour faire face aux feux

L'article L. 112-2 du code de la sécurité intérieure dispose que « *l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens.* » Un guide de doctrine opérationnel relatif aux feux de forêts et d'espaces naturels a ainsi été élaboré par la DGSCGC en février 2021.

Comme l'a précisé cette direction à votre rapporteur, la doctrine « *permet aux services d'incendie et de secours de construire leur réponse opérationnelle. [Elle] a pour objet de guider l'action, de proposer des outils d'aide à l'intervention et de faciliter la prise de décision des sapeurs-pompiers, sans imposer des méthodes strictes inenvisageables dans le domaine opérationnel. Chaque situation de terrain ayant ses particularités, la décision, dans une situation particulière, de s'écarter des orientations données par les documents de doctrine relève du pouvoir d'appréciation du commandant des opérations de secours.* »

Cette doctrine repose sur deux éléments clé : la mise en place de dispositifs préventifs, ainsi qu'**une politique de guets aériens armés** afin de détecter rapidement les premières flammes et de déployer immédiatement des effectifs sur place. Lorsque le feu est établi et de grande ampleur, la doctrine d'intervention consiste à le jalonner, en intervenant sur ses flancs afin d'arrêter sa progression.

Elle a fait la preuve de son efficacité : **80 % des feux sont maintenus en dessous de 10 hectares**. Elle nécessite de mobiliser d'importants moyens humains et matériels : dans les Alpes-Maritimes, où le SDIS fait face à un risque feu de forêt important, 200 sapeurs-pompiers sont pré-positionnés sur le terrain et près de 400 sont disponibles en caserne.

2. Les moyens humains

Si les départements mobilisent l'essentiel des moyens humains consacrés à la lutte contre les feux de forêt, des effectifs spécialisés, dépendant de l'État, peuvent venir en assistance de l'action des pompiers.

- Les moyens mobilisés par les départements

Les sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires, sont en première ligne contre les flammes. Ils étaient 197 100 volontaires (SPV) et 41 800 professionnels (SPP) en 2020.

La mobilisation des SPV et SPP a, l'été dernier, été à la hauteur de la catastrophe qu'a connu notre pays. La FNSPF a fait remarquer à votre rapporteur que l'appel à la mobilisation générale des employeurs privés et publics lancé par le ministre de l'Intérieur et des outre-mer pour libérer les SPV a été suivi par les organisations représentatives et par les grands groupes. En revanche, les petites et moyennes entreprises, qui contribuent majoritairement au vivier de SPV, ont éprouvé plus de difficultés pour libérer leurs personnels.

La FNSPF préconise trois pistes afin de favoriser les futures mobilisations générales :

- **une exonération fiscale ou sociale** pour les employeurs de sapeurs-pompiers volontaires ;

- le complément par **un financement d'État du versement du montant de la subrogation versée à l'employeur** à concurrence du salaire réel des sapeurs-pompiers volontaires ;

- l'instauration d'**une autorisation légale d'absence** pour les sapeurs-pompiers volontaires durant leur temps de travail en situation de crise, comme pour les réservistes opérationnels de la police et de la gendarmerie nationales.

Ces pistes doivent aussi **favoriser le recrutement de nouveaux effectifs**. La Fédération estime en effet à 250 000 SPV et 50 000 SPP la cible de pompiers nécessaires pour apporter une réponse opérationnelle à la hauteur des enjeux à l’horizon 2027. Elle rappelle également, dans sa contribution écrite aux travaux de votre rapporteur, qu’outre leur assistance pour combattre les incendies, « *les sapeurs-pompiers doivent continuer à répondre aux interventions courantes de secours de proximité, composées pour 85 % de soins et de secours d’urgence aux personnes, pour lesquelles ils subissent de plein fouet les effets des difficultés du système de santé.* »

L’Association des départements de France (ADF), auditionnée dans le cadre des travaux de votre rapporteur, préconise de **revaloriser l’indemnité horaire des pompiers volontaires**. Cette revalorisation paraît justifiée à deux égards : d’une part, elle est nécessaire par équité vis-à-vis des SPP, dont le point d’indice a récemment été revalorisé ; d’autre part, elle constitue un signe de reconnaissance pour le travail accompli par les bénévoles.

Votre rapporteur salue **l’annonce récente de la revalorisation de l’indemnité horaire** de base des sapeurs-pompiers volontaires, à compter du 1^{er} octobre 2022, passant de 8,08 euros net/heure à 8,36 euros net/heure, en hausse de 3,5 %, pour le grade « sapeur ». Depuis l’adoption de la « loi Matras » ⁽¹⁾, celle-ci est complétée par une **prestation de fidélisation et de reconnaissance**, dont le montant est fixé à 512 euros pour au moins 20 années de service et sera doublé au 1^{er} janvier 2023.

- L’assistance prévue par l’État pour les cas les plus graves

Dans le cadre du dispositif ForMiSC, l’État mobilise chaque année, pendant les trois mois de la saison estivale, le **groupement opérationnel de lutte contre les feux de forêt** (GOLFF). Déployés dans les départements méditerranéens, ces effectifs très qualifiés interviennent en cas de feu de forêt aux côtés des sapeurs-pompiers.

Si le dispositif de base prévoit le déploiement de 550 sapeurs-sauveteurs, les feux de forêt exceptionnels de l’année 2022 ont conduit la DGSCGC à muscler son dispositif. **630 sapeurs-sauveteurs** ont ainsi été engagés au pic de la catastrophe en Gironde.

Ces unités agissent à plusieurs niveaux : elles peuvent notamment intervenir avec ou sans véhicule, en mobilisant des moyens hélicoptérés, employer de l’eau ou du produit retardant, réaliser des feux tactiques ou créer des pistes et aménagements de terrain.

Des efforts de **modernisation des engins et véhicules de ces unités**, ainsi que de leurs matériels et équipements individuels, ont été engagés ces dernières années par la DGSCGC. En particulier, des acquisitions de camions de lutte,

(1) Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

d'attaque et de ravitaillement ont été financées pour une valeur de 8,36 millions d'euros entre 2018 et 2022.

L'État finance également les **renforts de sapeurs-pompiers** fournis aux services d'incendie et de secours. En 2022, ces renforts ont permis d'intégrer 4 000 personnes au sein de 43 colonnes de renforts et détachements à pied.

Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2023 précise la nature de ce soutien. Ainsi, « *en cas d'engagement opérationnel, l'État prend en charge la mobilisation de ses propres moyens, ainsi que l'engagement des moyens des sapeurs-pompiers extérieurs au département. Dans ce cadre, les dépenses prises en compte sont les dépenses de personnel (sur la base des indemnités versées aux sapeurs-pompiers volontaires), les dépenses liées aux frais de transit (carburant, péages, repas, forfait pneumatiques, titres de transport), et la dégradation des matériels.* » Le montant de ces opérations est évalué à 6,3 millions d'euros en crédits de paiement.

Les innovations technologiques au service des personnels de la sécurité civile

L'action des personnels de la sécurité civile est en constante évolution, du fait du progrès technique et des innovations technologiques qui changent leur métier.

À partir de 2017, les ForMiSC ont commencé à employer des **drones** pour renseigner en temps réel les autorités sur l'évolution des feux et pour améliorer les capacités opérationnelles des pompiers. L'emploi de **drones à longue autonomie** est en cours d'étude pour renforcer les capacités de détection précoces d'un départ de feu.

Les ForMiSC ont également recours à des **lances haute pression**, dispositif leur permettant notamment d'être plus efficaces en combinant l'action mécanique d'impact à l'action de l'eau, et qui limite le volume total d'eau consommée.

En outre, le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur prévoit le déploiement du **réseau radio du futur (RRF)**. Cette solution interopérable, sécurisée et multimédia doit opérer le basculement des communications des acteurs de la sécurité civile sur le réseau 4G et, à terme, sur le réseau 5G.

Enfin, la LOPMI doit permettre de parachever plusieurs projets en cours de développement, comme le système d'information et de commandement de la sécurité civile **NexSIS 18-112**, un système unique de traitement des appels du 18 et du 112 et de gestion des opérations de secours piloté par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC).

S'agissant des moyens des SDIS, ceux-ci diffèrent en fonction des départements, certains expérimentant des technologies coûteuses, tandis que d'autres n'en ont pas les moyens. Plus de 70 SDIS possèdent des **drones**. Certains départements testent en particulier des **drones d'extinction** ou des engins permettant de capter des images sur la zone d'intervention qu'ils transmettent en temps réel vers les centres de commandement.

Des **casques à réalité augmentée ou virtuelle** peuvent être utilisés dans certains départements pour former les agents. La DGSCGC a précisé à votre rapporteur que cette technologie, qui n'est pour l'heure pas très répandue, présente cependant « *un indéniable intérêt pédagogique (immerger les apprenants en condition réelle), conforté par l'expérience des SDIS qui en sont déjà détenteurs, [ce qui] laisse à penser que ce type d'équipement sera, à l'instar des drones, d'usage courant dans les prochaines années.* » Le SDIS des Alpes-Maritimes expérimente le « *speakylink* », qui permet au SDIS de prendre la main sur le *smartphone* du donneur d'alerte afin de l'utiliser comme caméra, et donc d'adapter la réponse opérationnelle en mesurant rapidement l'ampleur du feu de forêt.

Certains SDIS expérimentent le recours à des **extincteurs acoustiques**, qui consistent en l'émission de sons à très basse fréquence permettant, dans certains cas de figure, d'éteindre un feu sans utiliser d'eau. Cette technologie peut être utile en milieu confiné contenant du matériel sensible. Elle ne peut néanmoins, pour l'heure, être efficace que sur les feux installés dans de petites surfaces. En outre, la BSPP a inventé un système d'**extincteur diphasique**, qui consomme peu d'eau et cible précisément l'origine des flammes. Certains SDIS expérimentent également l'utilisation de **couvertures anti-feu** servant à éteindre les feux de voiture.

3. Les moyens matériels

Au sol, les pompiers sont notamment équipés de **camions-citernes feux de forêt** (CCFF), au nombre de 3 700 sur l'ensemble du territoire. La FNSPF estime que ce nombre devrait être porté à 10 000 afin de garantir une réponse aux situations de crise. Financés par les SDIS, l'achat de ces véhicules et le maintien en condition du parc automobile existant représentent un coût important pour ces services ; une évolution de la fiscalité pourrait permettre de financer plus facilement ces dépenses (*voir II B*).

Une flotte aérienne, propriété de l'État, peut également être mobilisée en cas de crise. Celle-ci est complétée par une flotte départementale, voire interdépartementale, dont la charge financière est assumée par les départements.

- Des moyens aériens relevant quasi exclusivement des services de l'État

Les personnes auditionnées par votre rapporteur ont rappelé que « les avions n'éteignent pas les feux », mais ils sont en revanche **décisifs dans l'assistance des forces terrestres**.

En France, l'essentiel des moyens aériens mis en œuvre pour lutter contre les feux de forêt appartient à l'État. Il dispose notamment de **12 Canadairs**, destinés à l'attaque directe des incendies sur lesquels ces appareils peuvent larguer 6 140 litres. Le Canadair est un avion amphibie qui peut se poser sur l'eau et en redécoller. Il peut également se ravitailler en vol en frôlant la surface d'un plan d'eau sur une longueur d'environ 1 500 mètres.

CANADAIR CL 415



Source : *sécurité civile*

La France dispose actuellement de sept **avions bombardier d'eau DASH 8** et en comptera un huitième dans sa flotte en 2023. D'une capacité d'emport d'environ 10 000 litres, les DASH 8 sont les bombardiers d'eau les plus puissants dont dispose la sécurité civile. Ils ont progressivement remplacé les anciens Trackers, dont la durée d'exploitation était en moyenne de 64 ans avant leur retrait de la flotte en février 2020. Ils ont pour mission d'arrêter la propagation des feux en établissant des lignes d'arrêt.

AVION BOMBARDIER D'EAU TYPE DASH



Source : *Sécurité civile*

La France emploie également **33 hélicoptères EC 145** dits « dragons », qui ne sont néanmoins pas spécialisés dans des missions de lutte contre les feux de forêt, lesquelles ne représentaient que 0,5 % de l'activité de la flotte en 2021 et 2 % en 2022. Ces hélicoptères servent à réaliser des missions de guidage des avions bombardiers d'eau, ainsi que des missions de commandement sur les chantiers et des missions de soutien logistique et de secours au profit des sapeurs-pompiers.

Le projet de LOPMI prévoit que, dans le cadre du lancement du programme de renouvellement de la flotte en 2023, les nouveaux appareils en acquisition pourront opérer la fonction bombardier d'eau sur l'ensemble du territoire, ces appareils ayant vocation à être pré-positionnés sur différentes bases hélicoptères.

La sécurité civile a, en outre, fait l'acquisition en 2021 de deux **hélicoptères H 145**, affectés sur les bases hélicoptère d'Annecy et de Grenoble.

Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, les hélicoptères de la sécurité civile ont réalisé **18 577 missions en 2021** et effectuent en moyenne 16 000 heures de vol chaque année. Toutes les 33 minutes, une victime est secourue par du personnel conduisant l'un de ces appareils.

HÉLICOPTÈRE EC 145



Crédits : Stéphane Gautier, Patrick Forget

Comme l'a précisé M. René Dies, directeur départemental du SDIS des Alpes-Maritimes, ces appareils présentent un intérêt certain : mobilisables très rapidement, parfois en moins de dix minutes, ils s'affranchissent des obstacles géographiques et permettent des rotations rapides. La loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur prévoit **le renouvellement de cette flotte d'appareils dans les cinq prochaines années** ⁽¹⁾.

La loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur

Initialement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en mars 2022, le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI) a été redéposé sur celui du Sénat en septembre. Il sera examiné par l'Assemblée nationale en novembre prochain.

Dans sa version gouvernementale, la LOPMI comprend seize articles, dont l'essentiel porte sur des modifications de la procédure pénale. L'article 2 du projet de loi concerne la programmation budgétaire du ministère de l'Intérieur pour les années 2023-2027 et prévoit une augmentation cumulée de son budget d'environ 15 milliards d'euros. Un rapport annexé au projet de loi définit les grands axes de modernisation du ministère, sans toutefois entrer dans le détail des dépenses ouvertes dans le cadre de la loi de programmation.

La planification budgétaire de l'article 2 n'a cependant qu'une valeur indicative. En effet, conformément à la jurisprudence constitutionnelle ⁽²⁾, pour revêtir un caractère véritablement effectif, les dispositions prévues par les lois de programmation doivent être « confirmées » chaque année par une loi de finances, seule à même d'emporter un engagement de dépense.

La sécurité civile dispose de 3 **Beechcraft King Air 200**, avions légers employés pour l'aide au commandement, la coordination des moyens aériens utilisés sur un théâtre d'opérations et la reconnaissance.

(1) « S'agissant des moyens hélicoptérés, le renouvellement des flottes sera conduit dans le respect des missions de sécurité civile d'une part et de sécurité publique d'autre part, mais avec l'objectif d'une convergence des nouvelles machines, socle de l'interopérabilité et de la maintenance commune des flottes du ministère. Ainsi, les hélicoptères vieillissants des flottes du ministère seront remplacés sur les cinq prochaines années et au-delà, ce qui représente un effort d'investissement considérable (36 machines sur cinq ans). Ils seront complétés par les dix hélicoptères de transports lourds (H 160), dont la livraison s'échelonne jusqu'en 2026, destinés au transport des unités d'intervention spécialisées des forces de sécurité intérieure. » (alinéa 310 du rapport annexé).

(2) *Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012 sur la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.*

GROUPEMENT DES MOYENS AÉRIENS DE L'ÉTAT

Type	Quantité	Vieillessement moyen
Canadair CL 415 ⁽¹⁾	12	25 ans
Avion bombardier d'eau DASH 8	7 ⁽²⁾	Entre 3 et 21 ans selon les générations de matériel
Avion Beechcraft KING 200 ⁽³⁾	3	38 ans
Hélicoptère EC 145	33 ⁽⁴⁾	18 ans
Hélicoptère H 145	2 ⁽⁵⁾	9 mois

Source : DGSCGC

● Une flotte aérienne vieillissante et des appareils en nombre encore insuffisant

Votre rapporteur s'inquiète de l'état de la flotte aérienne française et, en particulier, de la vétusté des 12 Canadairs actuellement en dotation. Le modèle CL 415 n'étant plus commercialisé, **les pièces détachées de ces appareils se raréfient** et ont entraîné cette année l'immobilisation totale de l'un des appareils de la flotte pendant plusieurs semaines. Certains équipements ne sont plus du tout fournis par le constructeur, ce qui rallonge les délais de réparation. La société Viking étant en situation monopolistique sur le marché, le remplacement des Canadairs par un autre avion similaire produit par un autre industriel n'est actuellement pas envisageable.

NOMBRE DE JOURS DE MAINTENANCE CUMULÉS DE LA FLOTTE AVION (SEPT. 2021 – SEPT. 2022)

Modèle d'avion	Nombre d'appareils concernés	Jours de maintenance
Canadair CL 415	12	1 694
Avion bombardier d'eau DASH 8	3	371
Avion Beechcraft KING 200	3	189

Source : DGSCGC

Une nouvelle génération de Canadair a été annoncée cette année par Viking, sans précision quant au calendrier de lancement de la chaîne de production de ces avions. La France a annoncé son ambition de renouveler la flotte actuelle de CL 415 par l'achat de deux de ces appareils de nouvelle génération. La DGSCGC a par ailleurs précisé à votre rapporteur avoir obtenu,

-
- (1) La mise aux normes des Canadairs, dont la dépense est prévue en 2022, est estimée à 12 millions d'euros.
- (2) Cinq avions ont été livrés en 2019 et un sixième est attendu pour juin 2023. Le coût total de ces six avions est de 354 millions d'euros.
- (3) La DGSCGC a précisé à votre rapporteur avoir engagé des travaux de rénovation de ces appareils pour un montant de 11,65 millions d'euros entre 2016 et 2020.
- (4) Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2023 précise que le renouvellement de cette flotte, dont les livraisons s'étaleront selon un cadencement qui n'a pas encore été défini avec l'industriel chargé de leur production, est estimé à 471,6 millions d'euros.
- (5) Ces deux hélicoptères ont été commandés via les crédits du plan de relance. Deux autres avions doivent être livrés fin 2022-début 2023. Les quatre hélicoptères ont coûté 54 millions d'euros.

dans le cadre des financements du programme RescUE, un accord de l'Union européenne pour les cofinancer à hauteur de 90 % de leur coût d'achat.

Si cet accord de principe mérite d'être salué, votre rapporteur constate qu'il est actuellement impossible de prédire le moment de mise à disposition de ces avions. Ils pourraient n'être disponibles que dans plusieurs années, alors même que les Canadiens actuels risquent de rencontrer des difficultés de maintenance de plus en plus importantes.

S'agissant des hélicoptères en dotation, ceux-ci n'étaient, cette année, pas assez nombreux pour subvenir à l'ensemble des besoins en bombardiers d'eau. Deux hélicoptères ont été loués par la DGSCGC entre juillet et septembre, et jusqu'à huit hélicoptères ont dû être réquisitionnés.

Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne et RescUE

Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne (MPCU) est un dispositif coordonné par la Commission européenne, et qui peut être actionné face aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine – dont les feux de forêt. Il contribue au renforcement de la coopération en matière de sécurité civile des pays membres de l'Union européenne, de l'Islande, la Norvège, la Serbie, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Turquie. Tous les pays du monde peuvent faire appel à ce dispositif en cas de catastrophe dépassant la capacité de réponse des autorités locales. Il a été activé plus de 100 fois en 2020, notamment pour assister les autorités après l'explosion au port de Beyrouth ou pour répondre à la pandémie de Covid-19. Le soutien proposé aux États prend la forme d'une mise à disposition de personnels et d'envoi d'équipement par les pays contributeurs.

En 2022, la France, habituée à mettre à disposition ses propres moyens, a dû activer le MPCU pour répondre aux incendies de Gironde et de Bretagne. L'Autriche, l'Allemagne, la Pologne et la Roumanie ont fourni des moyens humains tandis que la Grèce, la Suède et l'Italie ont déployé plusieurs avions bombardiers d'eau sur le territoire national.

Depuis 2019, ce mécanisme a été complété par la création d'une réserve de moyens surnuméraires, rescUE, qui peut être mobilisée en dernier ressort, après épuisement de tous les autres dispositifs d'assistance. RescUE met à disposition des États une flotte d'équipements financés sur le budget de l'Union européenne. Ils sont déployés dans les États qui en font la demande et qui peuvent, dès lors, les utiliser à des fins domestiques, moyennant certains frais.

RescUE devrait à terme compter 12 Canadiens de nouvelle génération – dont deux pré-positionnés sur le territoire français – 9 hélicoptères et 2 avions légers.

- Les travaux de plusieurs industriels pour aboutir à un nouvel appareil

La flotte nationale d'aéronefs pourrait utilement être complétée par un avion bombardier d'eau amphibie rapide et gros porteur.

Plusieurs industriels travaillent au développement de ce type d'appareils, dont l'entreprise **Airbus** et son avion de transport militaire **A400M Atlas** qui

pourrait, selon le constructeur, être équipé d'un kit permettant à l'avion de transporter 20 tonnes d'eau.

Les premiers retours d'expérience ne semblent cependant pas satisfaisants à ce stade : l'avion nécessiterait une lourde préparation au sol et serait fortement exposé à un risque de corrosion lié à la fréquence de ses ravitaillements en eau. L'appareil procède en outre à un largage en « pulvérisation », alors que les Canadair cherchent au contraire un impact immédiat de l'eau sur les flammes, plus efficace pour les éteindre.

L'initiative est néanmoins intéressante du fait du développement par Airbus d'une capacité d'opération nocturne dont seraient dotés ces appareils. Ils pourraient par ailleurs servir à larguer du produit retardant.

L'entreprise **Roadfour** a annoncé le développement d'un avion ayant une capacité de largage de 12 tonnes d'eau, le **Seagle**. Celui-ci aurait vocation à opérer depuis les zones d'écopage actuellement utilisées par les Canadair. Selon M. David Pincet, directeur des relations institutionnelles de l'entreprise, que votre rapporteur a sollicité dans le cadre de ses travaux, la conception plus moderne de cet avion réduirait ses efforts de maintenance et favoriserait la disponibilité des appareils. Il aurait aussi pour avantage d'être de confection quasi intégralement européenne.

- Des moyens aériens mobilisés par certains départements

En complément des moyens aériens nationaux, plusieurs collectivités constituent des **flottes locales, à vocation départementale voire interdépartementale**, par la location d'aéronefs légers et/ou de bombardiers d'eau. Tel est le cas du SDIS des Alpes-Maritimes, qui loue chaque année plusieurs hélicoptères bombardiers d'eau (HBE), et de la Gironde qui a dû exceptionnellement louer un HBE et un hélicoptère d'observation et de commandement cette année. Selon la FNSPF, qui estime que cette initiative doit être encouragée, « *la location de ces machines a pour avantage de permettre leur intégration dans des dispositifs préventifs et leur positionnement sur des axes stratégiques visant à limiter la taille du feu avant qu'il ne grandisse et ne soit plus attaquant* ».

En revanche, lors de son audition, M. Grégory Allione a rappelé que la généralisation de ce complément de moyens aériens était aujourd'hui confrontée à la grande hétérogénéité des capacités financières des SDIS. En effet, les SDIS ne disposent pas tous d'une force de frappe financière suffisante pour leur permettre de se moderniser.

Votre rapporteur, au-delà des solutions de nature fiscale qu'il préconise(*voir le B ci-après*), observe qu'**une mutualisation accrue des moyens des SDIS** pourrait constituer un levier efficace dans la lutte contre les incendies.

Plusieurs dispositions législatives et réglementaires permettent la mutualisation des moyens non seulement entre les SDIS, mais également entre ces derniers, les départements et les autres collectivités territoriales et leurs établissements publics :

– l'article L. 1424-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) permet à un SDIS de passer des conventions ayant trait à sa gestion non opérationnelle avec le département, les autres collectivités territoriales et leurs établissements publics ;

– l'article L. 5111-1 du CGCT a facilité les mutualisations en permettant aux SDIS et aux départements de procéder par convention à une mutualisation de certains services fonctionnels à vocation administrative ou technique ;

– les articles L. 1424-51 et suivants du même code ouvrent aux SDIS la possibilité de créer un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours (EPIDIS), afin de favoriser leur action et de parvenir à une mutualisation des coûts. La création de l'EPIDIS nécessite un consensus entre les SDIS qui le constituent, d'une part sur le choix des compétences et attributions ⁽¹⁾ et, d'autre part, sur la constitution de l'équipe de direction de l'établissement. Aucun EPIDIS n'a néanmoins été créé, bien que cette faculté existe depuis 18 ans.

La LOPMI prévoit **une ouverture de crédits à hauteur de 30 millions d'euros sur cinq ans pour financer les pactes capacitaires**. Le rapport annexé dispose à cet égard qu'« *au travers du pacte capacitaire entre l'État et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), l'État accompagnera également les investissements innovants visant l'utilisation de nouvelles technologies au bénéfice opérationnel des sapeurs-pompiers, permettant de mieux anticiper et agir sur les situations de crise. La collaboration du ministère avec les SDIS sera également renforcée et structurée en matière d'innovations technologiques, pour développer les réflexions stratégiques et prospectives, grâce notamment à la mise en réseau de référents sur les territoires.* »

La FNSPF salue cette initiative, mais elle s'interroge sur la faiblesse du montant de la programmation pluriannuelle et sur le « fléchage » encore incertain des financements annoncés.

Dans sa contribution écrite aux travaux de votre rapporteur, la Fédération rappelle que, de 2003 à 2012, l'État est intervenu directement en faveur des SDIS au travers du **fonds d'aide à l'investissement des SDIS** pour un total de 302 millions d'euros sur l'ensemble de la période. Or, depuis 2017, aucun crédit n'est prévu en loi de finances initiale au titre de ce fonds, qui a été remplacé par

(1) Cinq compétences peuvent être mutualisées : a) l'acquisition, la location et la gestion d'équipements et matériels, ainsi que la constitution d'un groupement de commandes avec les services constitutifs afin de coordonner et grouper les achats ; b) la formation des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, en liaison avec les organismes compétents en la matière ; c) la prise en charge des dépenses afférentes aux opérations de secours, dans les conditions fixées par l'article L. 742-11 du code de la sécurité intérieure ; d) l'information et la sensibilisation du public aux risques affectant la sécurité des personnes et des biens ; e) la réalisation d'études et de recherches.

une dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS d'un montant de 7 millions d'euros annuels, affectés au financement du projet NexSIS 18-112. La relance et l'abondance du **fonds d'aide à l'investissement des SDIS**, souhaitées pour la FNSPF, pourraient dès lors être une alternative aux mesures fiscales que votre rapporteur suggère ci-après.

B. GAGNER LA BATAILLE DU FEU NÉCESSITE DE RENFORCER CONSIDÉRABLEMENT LES MOYENS DES SDIS

Lors de ses travaux, votre rapporteur a principalement étudié trois pistes de renforcement des financements dont les SDIS pourraient bénéficier : l'augmentation de la part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance consacrée à leur financement, ainsi que les exonérations du malus écologique à l'achat de véhicules et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

1. La taxe spéciale sur les conventions d'assurance, source de financement importante des SDIS

Payée par les souscripteurs de contrats d'assurance, la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) est principalement perçue par les départements, auxquels l'État reverse 75 % du produit total généré par la taxe. Ce versement inclut **une fraction correspondant à 6,45 % du produit**, perçue par les départements pour le financement des SDIS. L'article 1001 du code général des impôts prévoit que le quart restant est reversé à la Caisse nationale des allocations familiales, au Conseil national des barreaux ainsi qu'au budget de l'État.

S'agissant de la fraction transférée aux départements au titre du financement des SDIS, le montant versé à chaque collectivité dépend d'une clé de répartition entre le nombre de véhicules terrestres à moteur du territoire considéré et le nombre total de ces véhicules sur le territoire national. Ce montant connaît une hausse continue depuis 2009 et atteint **1,16 milliard d'euros en 2021**, soit 23 % des recettes de fonctionnement des SDIS.

Alors que les SDIS doivent investir massivement pour moderniser leur équipement de lutte contre les incendies, la part de TSCA consacrée à leur financement pourrait être augmentée, ainsi que le préconise l'Association des départements de France, qui précise que ce rééquilibrage pourrait se faire sans hausse d'impôts, en modulant les fractions de TSCA réparties entre les différents bénéficiaires.

Proposition n° 5 : accroître la fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance versée par l'État aux départements pour financer les SDIS

2. Une exonération du malus écologique à l'achat de véhicules

Le malus écologique fait partie des taxes qui composent le coût du certificat d'immatriculation du véhicule. Il taxe, lors de leur acquisition, les véhicules neufs fortement émetteurs de CO₂. Certains véhicules peuvent néanmoins en être exonérés, notamment les véhicules de secours en dotation des SDIS.

En revanche, les véhicules légers et les pick-ups achetés par ces mêmes services sont soumis à ce malus, qui alourdit le coût total du véhicule : ainsi que l'a précisé la DGSCGC à votre rapporteur, le malus écologique d'un pick-up de 5 places utilisé pour le commandement d'un groupe d'intervention feux de forêt peut atteindre près de la moitié de son prix de base, soit un montant surtaxé de 15 000 à 20 000 €

Votre rapporteur préconise l'exonération totale de ce malus pour l'achat de véhicules par les SDIS afin de renforcer les capacités d'investissement de ces services.

Proposition n° 6 : exonérer les SDIS du malus écologique à l'achat de véhicules neufs

3. Une exonération de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

Alors que les articles 5 et 7 de la directive 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité permettent aux États membres d'introduire des taux réduits d'accise sur le carburant utilisé dans le transport routier, le Gouvernement n'a pas souhaité permettre aux SDIS de bénéficier de ces taux réduits et encore moins les exonérer du versement de la TICPE.

Cette exonération représenterait pourtant une manne financière importante pour les SDIS. Dans les Alpes-Maritimes, où la location et la disposition de véhicules coûtent environ 3,3 millions d'euros par an, l'économie serait d'environ 600 000 € en cas d'exonération totale de TICPE.

Votre rapporteur estime cette exonération pleinement justifiée et appelle le Gouvernement à se saisir de ce levier.

Proposition n° 7 : exonérer les services départementaux d'incendie et de secours de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

L'ensemble de ces propositions de nature fiscale doit, selon votre rapporteur, se doubler d'**une réflexion sur la « valeur du sauvé »**. Comme le relève l'Association des départements de France dans son rapport sur les feux de forêt de 2022, plusieurs études existent pour estimer cette valeur, qui peut être approchée en opérant la différence entre le coût des feux naissants et celui des incendies hors normes.

Le SDIS de l’Hérault a ainsi évalué la « valeur du sauvé » à partir de huit feux de forêt survenus dans ce département en 2021, qu’il estime à environ 11,3 millions d’euros. Une méthodologie commune pourrait être établie par l’État afin de généraliser ces calculs, qui valorisent l’action de nos forces de sécurité civile et permettent d’ouvrir le champ des débats sur le financement des SDIS.

Proposition n° 8 : développer une méthodologie commune de calcul de la « valeur du sauvé »

*

* *

CONCLUSION : LA SÉCURITÉ CIVILE DE DEMAIN REQUIERT UNE GOUVERNANCE À LA HAUTEUR DES ENJEUX

Les auditions et entretiens de votre rapporteur dans le cadre de la préparation du présent avis budgétaire ont régulièrement convergé vers un même constat : le besoin d’une gouvernance proactive et volontariste des politiques publiques touchant à la sécurité civile, dont le champ s’étend largement au-delà du seul ministère de l’Intérieur.

Le **regroupement des services compétents**, aujourd’hui disséminés entre plusieurs ministères (intérieur, transition écologique, Europe et affaires étrangères, défense, santé), **au sein d’une délégation interministérielle unique** pourrait raffermir la tutelle politique et administrative de la sécurité civile.

Celle-ci devrait être nécessairement **placée sous l’autorité du Premier ministre** afin, d’une part, d’assurer que ces grands enjeux d’avenir sont suivis au plus haut sommet de l’État et, d’autre part, de garantir la transversalité de ces problématiques.

Proposition n° 9 : créer une délégation interministérielle à la sécurité civile, placée sous l’autorité du Premier ministre, concentrant l’ensemble des prérogatives en matière de sécurité civile relevant aujourd’hui de plusieurs périmètres ministériels

*

* *

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : durcir les sanctions pénales encourues par les pyromanes, en s'inspirant des dispositions de la proposition de loi visant à combattre la pyromanie déposée par votre rapporteur

Proposition n° 2 : généraliser les comités communaux feux de forêt dans les collectivités exposées au risque incendie et mieux définir leurs missions

Proposition n° 3 : renforcer le contrôle de l'obligation légale de débroussailler, en lien avec les élus locaux

Proposition n° 4 : développer des critères de défendabilité des massifs forestiers afin d'identifier plus facilement les lacunes en matière de prévention des feux

Proposition n° 5 : accroître la fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance versée par l'État aux départements pour financer les SDIS

Proposition n° 6 : exonérer les SDIS du malus écologique à l'achat de véhicules neufs

Proposition n° 7 : exonérer les services départementaux d'incendie et de secours de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

Proposition n° 8 : développer une méthodologie commune de calcul de la « valeur du sauvé »

Proposition n° 9 : créer une délégation interministérielle à la sécurité civile, placée sous l'autorité du Premier ministre, concentrant l'ensemble des prérogatives en matière de sécurité civile relevant aujourd'hui de plusieurs périmètres ministériels