

N° 84

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au proces verbal de la séance du 22 novembre 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

INTÉRIEUR - SÉCURITÉ CIVILE

Par M. Jean-Pierre TIZON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Pierre Fauchon, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Jean Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Michel Dreyfus-Schmidt, Yann Gaillard, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin, Jean-Pierre Schosteck, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türck, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat: 78 et 79 (annexe n°27) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 1995.....	4
A. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.....	5
1. <i>Les dépenses ordinaires</i>	6
2. <i>Les dépenses d'investissement</i>	8
B. LES AUTRES CRÉDITS CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ CIVILE	8
II. LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊTS	10
A. LE BILAN DES DERNIÈRES CAMPAGNES DE LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORÊTS.....	10
B. LES MOYENS ENGAGÉS	12
III. LES RISQUES NATURELS MAJEURS	15
A. LE BILAN DES INONDATIONS SURVENUES EN 1993 ET 1994.....	15
B. LES MESURES DÉCIDÉES PAR LE GOUVERNEMENT POUR AMÉLIORER LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS.....	16
C. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIF AU RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT CONCERNANT LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS.....	17
1. <i>Une procédure d'expropriation applicable en cas de risque naturel majeur prévisible...</i>	18
2. <i>La mise en place de plans de prévention des risques naturels prévisibles dans les zones à risque</i>	18
3. <i>L'amélioration de l'entretien des cours d'eau en vue d'une meilleure prévention des inondations</i>	20
IV. LES ÉVOLUTIONS CONCERNANT LES PERSONNELS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	21
A. LES PERSONNELS DE LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE	21
B. LES SAPEURS-POMPIERS	22
1. <i>La réforme de la formation des sapeurs-pompiers</i>	23
2. <i>La disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires</i>	24
3. <i>L'organisation du service de santé et de secours médical</i>	25
4. <i>La mise en place du service de sécurité civile : les sapeurs-pompiers auxiliaires</i>	26
V. LA RÉFORME DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS	27
A. LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL	27
B. LES GRANDES ORIENTATIONS DU PROJET DE LOI RELATIF AUX SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS	28

Mesdames, Messieurs,

L'actualité de l'année 1994, comme celle de l'année 1993, a été marquée par de multiples inondations, qui ont touché une cinquantaine de départements, occasionné d'importants dégâts matériels et la disparition d'une vingtaine de personnes.

Ces événements, ainsi que les nombreux incendies de forêt survenus en Corse, sont venus rappeler l'importance des missions de la sécurité civile, qui « *a pour objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes* », selon les termes de l'article premier de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

La sécurité civile est également largement concernée par l'actualité législative puisqu'un important projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours [n° 622 (1993-1994)] a été récemment déposé sur le bureau du Sénat. En outre, le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, adopté par le Sénat le 14 octobre dernier, contient, dans son titre II, diverses dispositions concernant la prévention des risques naturels, qui ont fait l'objet d'un avis présenté, au nom de votre Commission des Lois, par notre excellent collègue M. Etienne Dailly [n° 2 (1994-1995)].

Après avoir présenté les crédits affectés à la sécurité civile dans le projet de loi de finances pour 1995, votre rapporteur fera le point, comme chaque année, sur les évolutions administratives et juridiques en cours dans ce domaine.

Parmi le champ d'action de la sécurité civile, outre la lutte contre les incendies de forêts, qui absorbe une large part des crédits, l'accent sera à nouveau mis cette année, compte tenu de l'actualité, sur les risques naturels majeurs et leur prévention.

Votre commission tient cependant tout d'abord à rendre hommage, cette année encore, à l'action déployée par les personnels de la sécurité civile, et tout particulièrement, aux sauveteurs décédés en service, qui ont été au nombre de 28 en 1993 (dont 2 sapeurs-pompiers professionnels et 26 sapeurs-pompiers volontaires) et de 11 en 1994 (dont 3 sapeurs-pompiers professionnels et 5 sapeurs-pompiers volontaires).

I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 1995

Les crédits engagés par l'État au titre de la sécurité civile relèvent, d'une part, du budget du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, d'autre part, des budgets d'un certain nombre d'autres départements ministériels : ministère de l'agriculture et de la pêche, ministère des départements et territoires d'outre-mer, ministère de l'économie et du budget, ministère de l'équipement, des transports et du tourisme (mer, météorologie...), budget annexe de l'aviation civile, services du Premier ministre (Secrétariat général de la défense nationale), ministère de l'environnement, ministère des affaires sociales et de la ville.

L'ensemble de ces crédits est récapitulé en annexe du fascicule budgétaire (« bleu ») afférent aux crédits du ministère de l'intérieur.

Pour 1995, le montant total de ces crédits s'élève à 2 229,830 millions de francs en crédits de paiement et à 644,46 millions de francs en autorisations de programme.

A. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

L'évolution des crédits affectés à l'action 04 : « Sécurité civile » du budget du ministère de l'intérieur est retracée dans le tableau ci-après ¹ :

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995
BUDGET DE L'INTÉRIEUR : ACTION SÉCURITÉ CIVILE**

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Évolution en %
DÉPENSES ORDINAIRES (DO)			
<i>Titre III</i> : moyens des services	915,62	803,69	- 12,22
<i>Titre IV</i> : interventions publiques	80,77	74,12	- 8,23
TOTAL DÉPENSES ORDINAIRES	996,39	877,81	- 11,90
DÉPENSES EN CAPITAL (CP)			
<i>Titre V</i> : investissements de l'État	721,50	530,20	- 26,51
<i>Titre VI</i> : subventions d'investissement	-	-	-
TOTAL DÉPENSES EN CAPITAL	721,50	530,20	- 26,51
TOTAL DO + CP	1 717,89	1 408,01	- 18,04
AUTORISATIONS DE PROGRAMME (Titre V)	199,50	228,50	+ 14,53

Les crédits de l'action « Sécurité civile » du ministère de l'intérieur pour 1995 atteignent un montant total de 1.408,01 millions de francs en crédits de paiement, en diminution de 18 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 1994. Les autorisations de programme, d'un montant de 228,5 millions de francs, marquent en revanche une progression de 14,5 %.

La réduction des crédits affectés à la sécurité civile pour 1995 résulte pour une large part de la diminution du montant des paiements à effectuer en application de l'échéancier du contrat signé en 1991 pour l'acquisition des bombardiers d'eau CL 415.

¹ Il est à noter que le montant des crédits affectés à l'action « Sécurité civile » ne coïncide pas exactement avec celui des crédits du ministère de l'intérieur figurant à l'annexe intitulée « État récapitulatif des crédits prévus au titre de la sécurité civile », en raison de méthodes de comptabilisation différentes.

Elle traduit également la diminution de la contribution de l'État au financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, prévue par l'article 59 du projet de loi de finances.

Les différentes catégories de dépenses connaissent cependant une évolution contrastée.

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent à un montant global de 877,81 millions de francs en 1995 (soit une diminution de près de 12 % par rapport aux crédits votés pour 1994).

- Les **dépenses de personnel**, d'un montant de 271,53 millions de francs, augmentent faiblement (+ 3,11 %).

Cette évolution résulte notamment de la poursuite de l'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique et de diverses mesures de revalorisation indemnitaires.

Deux réformes essentielles concernant les personnels, menées à bien en 1994, devraient se concrétiser en 1995 : la réforme du cadre d'emplois des personnels navigants et l'aménagement du système indemnitaire des démineurs.

Dans le cadre de la réorganisation de la base aérienne de Marignane rendue nécessaire par l'arrivée des nouveaux Canadairs, 79 emplois sont supprimés alors que 42 sont créés. Le transfert de la maintenance des avions à la société Eurocopter France se traduira ainsi par la suppression nette de 37 emplois.

18 emplois sont par ailleurs créés sur le budget du ministère de la défense au profit des unités d'intervention et d'instruction de la sécurité civile (UIISC).

- Les **dépenses de fonctionnement courant**, d'un montant de 219,21 millions de francs, voient leur niveau stagner (+ 0,67 %).

Parmi les mesures nouvelles, on relève notamment des crédits consacrés au plan de sécurité du déminage et destinés en particulier au traitement des munitions toxiques et aux opérations de dépollution (pour un montant de plus de 8 millions de francs), ainsi que des crédits destinés à l'acquisition d'un système de gestion et de sécurité des vols des moyens

aériens et à la modernisation de l'organisation informatique interne du centre opérationnel de la sécurité civile (CODISC).

- Les **subventions** connaissent pour leur part une forte diminution, qu'il s'agisse des subventions dites « inéluctables » ou des autres interventions.

Les **subventions à caractère inéluctable**, d'un montant de 373,4 millions de francs, concernent la participation de l'État aux dépenses de fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, les pensions et prestations rattachées versées en cas d'accidents aux sapeurs-pompiers et à leurs ayants-droit, les secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques et la participation de l'État au fonctionnement de l'Institut national d'études de la sécurité civile (INESC), désormais doté du statut d'établissement public administratif.

La réduction, à hauteur de 133 millions de francs, de la subvention prévue en faveur de la **brigade des sapeurs-pompiers de Paris**, explique la baisse sensible enregistrée par ces subventions dites inéluctables (soit - 23,73 % par rapport à 1994).

Sans remettre en cause le principe d'une participation de l'État au financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, le projet de loi de finances prévoit en effet de réduire cette participation de manière à la ramener à un pourcentage qui représenterait les dépenses générées par la présence des pouvoirs publics et des instances internationales dans la capitale.

L'article 59 du projet de loi de finances initial tend ainsi à faire passer la contribution de l'État au budget de fonctionnement de la brigade, de 37,5 % aujourd'hui, à 25 % en 1995 et à 12,5 % à partir de 1996. Toutefois, cet article, dont l'adoption entraînerait à terme un transfert de charges important au détriment des départements et des communes de Paris et de la petite Couronne, a été, dans un premier temps, supprimé par l'Assemblée nationale au moment de l'examen des crédits du ministère de l'intérieur, puis rétabli à l'occasion d'une seconde délibération dans une rédaction modifiée fixant définitivement à 25 % la participation de l'Etat.

Les **autres crédits d'intervention**, d'un montant de 13,67 millions de francs, subissent une réduction de 48,85 % due à la non-reconduction de subventions destinées à certains services de lutte contre l'incendie et chargés de l'organisation des secours, essentiellement utilisées dans le cadre du dispositif de lutte contre les feux de forêts. En 1994, ces subventions avaient en effet bénéficié d'un abondement non reconductible.

2. Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement sont en progression (+ 14,5 %) pour ce qui concerne les autorisations de programme, d'un montant de 228,5 millions de francs pour 1995. Les crédits de paiement connaissent en revanche une régression sensible (- 26,5 %), avec un montant de 530,2 millions de francs.

- Cette évolution traduit la poursuite des programmes de **modernisation des moyens aériens** de lutte contre les incendies de forêt.

Tout d'abord, 330 millions de francs de crédits de paiement sont prévus pour le financement du programme d'acquisition des nouveaux bombardiers d'eau **Canadair CL 415**. La charge financière résultant de ce programme, encore élevée en 1995, est cependant moins lourde qu'en 1991 (- 37 %), année au cours de laquelle les paiements correspondants ont atteint leur niveau culminant. L'exécution du contrat, signé le 16 octobre 1991 pour un montant total de plus de 1,8 milliard de francs courants, sera ainsi réalisée à 90 % à la fin de 1995.

Par ailleurs, 30 millions de francs de crédits de paiement seront consacrés, en 1995, à la poursuite du programme de remotorisation des **Tracker**.

- S'agissant de la **maintenance des aéronefs**, l'évolution des crédits apparaît en revanche moins satisfaisante, face à une progression rapide des coûts.

En effet, en dépit d'une augmentation de 9 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, qui atteindront 155 millions de francs en 1995, le programme prévisionnel ne pourra être engagé qu'à 70 %. En particulier, la direction de la sécurité civile estime qu'il sera difficile d'effectuer le programme d'entretien et de réparation des hélicoptères, en raison des nouvelles modalités de gestion des opérations de maintenance : ainsi, les besoins ne pourraient être couverts que pour un tiers.

B. LES AUTRES CRÉDITS CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ CIVILE

Le tableau suivant retrace les crédits consacrés à la sécurité civile par les différents ministères en 1995, tels qu'ils apparaissent dans l'État récapitulatif présenté en annexe du « bleu » de l'Intérieur.

ÉTAT RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS PRÉVUS AU TITRE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

(en millions de francs)

	AUTORISATIONS DE PROGRAMME	DEPENSES ORDINAIRES ET CRÉDITS DE PAIEMENT
Intérieur	230,10	1 413,19
Agriculture	182,60	369,68
Départements et territoires d'outre-mer	-	0,81
Économie et budget	17,00	98,77
Équipement (dont mer et météorologie)	40,28	115,34
Aviation civile (budget annexe)	159,48	215,56
Services du Premier ministre (SGDN)	15,00	13,00
Environnement	-	18,53
Affaires sociales et ville	-	54,95
Total hors intérieur	414,36	886,64
Total général	644,46	2 299,83

Hors crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur, c'est donc à un total de 886,64 millions de francs que s'élève le montant des dotations prévues par les différents ministères concernés au titre de la sécurité civile.

Parmi ces crédits, on peut relever plus particulièrement :

- les crédits inscrits au budget du ministère de l'agriculture (369,68 millions de francs, destinés à la protection des forêts contre les incendies et à la protection des risques naturels, ainsi qu'au Conservatoire de la forêt méditerranéenne) ;

- une subvention de fonctionnement à Météo-France (0,28 million de francs) ;

- les crédits destinés aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), aux services des affaires maritimes et à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), pour 111,92 millions de francs au total ;

- les crédits du budget annexe de l'aviation civile affectés à des études et à des aménagements en faveur de la sécurité, pour 215,56 millions de francs ;

- les crédits consacrés par le Secrétariat général de la défense nationale au programme civil de défense, à hauteur de 13 millions de francs ;

- les crédits inscrits au budget du ministère de l'environnement (18,53 millions de francs consacrés à la prévention des risques naturels, ainsi qu'à l'étude et à la réalisation des plans d'exposition à ces risques)...

Au total, on constate que la sécurité civile, en raison de la multiplicité de ses missions, relève de l'action de divers départements ministériels, même si

les crédits qui lui sont affectés sont inscrits pour une large part sur le budget du ministère de l'Intérieur.

II. LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊTS

La lutte contre les incendies de forêts demeure un des principaux champs d'intervention de la sécurité civile et reçoit la plus grande part des crédits qui lui sont consacrés.

L'effort financier de l'État pour la lutte contre les feux de forêts a atteint le niveau record de 940 millions de francs en 1994, en augmentation de 15 % par rapport à l'année précédente.

Cependant, alors qu'il consent un effort budgétaire important pour le renouvellement de la flotte des Canadairs, l'État s'est désengagé de la location des hélicoptères bombardiers d'eau, assurée par les collectivités locales pour une utilisation dans le cadre des départements. En effet, il a cessé en 1994 de participer à cette location ; toutefois, en contrepartie, il a, pour la première fois, supporté seul le coût des produits retardants utilisés par les bombardiers d'eau.

A. LE BILAN DES DERNIÈRES CAMPAGNES DE LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORÊTS

Le bilan des dernières campagnes de lutte contre les feux de forêts fait ressortir une nette amélioration depuis 1991 par rapport à la moyenne des dix dernières années (à l'exception des incendies survenus en Corse) ainsi que l'illustre le tableau figurant ci-après :

ANNEES	Surfaces incendiées (en hectares)	Nombre de feux	Moyenne par feu (en hectares)
1983	53 729	4 659	11,5
1984	27 203	5 672	9,8
1985	57 368	6 249	9,2
1986	51 860	4 353	11,9
1987	14 108	3 043	4,6
1988	6 701	2 837	2,4
1989	75 566	6 743	11,2
1990	72 696	5 877	12,3
1991	9 100	3 888	2,3
1992	18 000	5 381	3,4
1993	17 113	5 850	2,9
1994	23 300	4 600	

(estimation en septembre)

- En 1993, 17.113 hectares de forêts ont été détruits par les incendies dont 11.745 hectares pour la région méditerranéenne, alors que les moyennes décennales s'élèvent respectivement à 40.000 et 32.000 hectares.

Cependant, ce bilan est très largement imputable aux feux de forêts intervenus en Corse, qui ont représenté plus de 78 % des destructions estivales et 60 % des départs d'incendie.

En effet, sur le continent, seuls 3.904 hectares ont été touchés par 1.427 départs de feux, alors qu'en Corse, 7.841 hectares ont été affectés par 1.536 départs de feux.

L'effort de l'État pour lutter contre ces incendies en Corse a été important, avec 1.580 heures de vol d'avions bombardiers d'eau et l'engagement de 9 des 18 sections des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), mais a été contrarié par l'accroissement du nombre d'incendies, qui a perturbé le fonctionnement du dispositif préventif, ainsi que par des conditions climatiques difficiles : sécheresse élevée et fréquence de vents supérieurs à 60 km/h.

- Pour 1994, le bilan provisoire établi en septembre évalue à 23.300 hectares les superficies parcourues par le feu, dont 20.700 hectares pour les seuls départements méditerranéens. Ces chiffres sont plus élevés qu'en 1993, mais restent sensiblement inférieurs aux moyennes décennales.

Cette année encore, ce bilan est pour sa plus grande part imputable aux feux de forêts qui ont affecté la Corse. En Corse du Sud, 13.800 hectares ont été touchés par 380 incendies alors qu'en Haute-Corse 500 incendies ont brûlé 2.500 hectares.

La multiplicité des départs de feux en Corse, dans leur quasi-intégralité d'origine malveillante, a limité la portée de la stratégie de mobilisation préventive du dispositif de lutte.

En revanche, le bilan apparaît particulièrement satisfaisant sur le continent puisque moins de 5.000 hectares ont été parcourus par le feu, alors que les conditions climatiques ont été particulièrement défavorables pendant l'été (grande sécheresse et fréquence élevée du vent).

Ce résultat est le fruit incontestable de l'intensification de la stratégie de la détection précoce des éclosions d'incendies et de la rapidité d'engagement des moyens d'intervention sur les feux.

Il repose en effet sur la mobilisation permanente de moyens aériens et terrestres capables d'intervenir rapidement sur les feux naissants.

Il découle également, pour partie, de la complémentarité des actions et des moyens de prévention et de lutte mis en place par les ministères compétents (Intérieur et Aménagement du territoire, Défense, Agriculture et Forêt), en appui des initiatives prises par les collectivités locales.

Le bilan des feux de forêts en France apparaît ainsi incomparablement meilleur que ceux des autres pays méditerranéens (400 000 hectares détruits en Espagne, 120 000 en Italie, 50 000 en Grèce et 35 000 au Portugal).

B. LES MOYENS ENGAGÉS

S'agissant des **moyens terrestres**, les sapeurs-pompiers locaux reçoivent au cours de l'été le renfort des effectifs des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (1 600 hommes), ainsi que des moyens mis à disposition par le ministère de la défense (2 600 hommes).

En ce qui concerne les **moyens aéromobiles**, ils comprennent les moyens propres du Groupement aérien de la sécurité civile (GMA), ainsi que des appareils loués par l'État ou par les collectivités locales.

Au cours de la campagne de lutte contre les feux de forêts 1994, ces moyens ont été les suivants :

- ◆ **28 avions bombardiers d'eau**, le parc de ces avions étant composé de :

⇒ 11 Canadairs CL 415 ;

⇒ 13 Tracker ;

⇒ 2 Fokker 27 ;

⇒ et 2 C130 Hercule loués par l'État
(les autres avions étant propriété de l'État) ;

- ◆ **15 hélicoptères bombardiers d'eau**, dont 13 loués par les collectivités locales (7 Bell, 4 Écureuil et 2 Lama), et 2 loués par l'État à titre expérimental pour le transport de commandos (hélicoptères mi-lourds Sokol) ;

- ◆ **36 hélicoptères de commandement et de secours** appartenant à l'État (26 Alouette III, 4 Dauphin et 6 Écureuil), qui sont également employés pour les autres missions de la sécurité civile ;
- ◆ enfin, **3 avions de coordination et de liaison** (1 Piper Navajo et 2 King 200), également propriété de l'État.

La **modernisation de la flotte aérienne** se poursuit à travers l'exécution des programmes d'acquisition des Canadiens CL 415 et de remotorisation des Tracker.

S'agissant du **programme d'acquisition des Canadiens**, les paiements, qui commencent à décroître en 1995, sont prévus selon l'échéancier suivant :

ÉCHÉANCIER DES PAIEMENTS DU MARCHÉ CANADAIR

(en millions de francs)

Paiements effectués			Paiements à effectuer		
1991	1992	1993	1994	1995	1996
37	183	354	480	330	180

Un retard de quelques mois a affecté la livraison des premiers appareils, mais ne devrait pas se reporter sur celle des appareils suivants.

Ainsi, les deux premiers CL 415, qui devaient être livrés au début de l'été 1994, le seront à la fin de cette même année. Cinq autres seront livrés en 1995, suivis des cinq derniers en 1996.

Le suivi du programme de fabrication est assuré par un représentant de la direction de la sécurité civile détaché en permanence au Canada depuis le mois d'avril 1993, en liaison avec le Bureau Véritas, chargé du contrôle de la conformité et de la qualité des nouveaux appareils.

S'agissant du **programme de remotorisation des Tracker**, un appareil supplémentaire devrait être disponible pour la campagne de lutte contre les feux de forêts 1995, soit un total de 11 appareils remotorisés (sur 13 en tout).

En outre, à compter de 1996, une fois le programme d'acquisition des Canadiens achevé, devrait être engagé un **important programme de renouvellement des hélicoptères de secours**, pour un montant de presque un milliard de francs, ainsi que l'a indiqué M. Charles Pasqua, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, devant la Commission des Lois de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, l'arrivée des Canadiens de nouvelle génération et l'impossibilité d'assurer leur maintenance sur le site même de la base de Marignane ont conduit la direction de la sécurité civile à décider le transfert au secteur privé de la **maintenance des appareils**.

Ainsi, à compter du 1er janvier 1995, la totalité de la maintenance des avions assurée jusque là par la direction de la sécurité civile, ainsi que les personnels techniciens de maintenance, seront transférés à la société privée Eurocopter France, bénéficiaire d'un appel d'offres.

Les négociations étroites qui se sont déroulés pendant le premier semestre 1994 entre l'État et les représentants des personnels ont permis d'aboutir à la signature d'un protocole d'accord relatif aux modalités du transfert des personnels techniciens de maintenance.

*

* *

L'efficacité du dispositif de lutte contre les incendies de forêts ne doit cependant pas faire oublier la nécessité de développer une réelle **politique de prévention**. En effet, l'accroissement continu des crédits destinés aux moyens de lutte ne peut constituer la seule réponse au problème posé par les incendies de forêts.

A cet égard, il convient de rappeler que le ministère de l'Agriculture finance un certain nombre d'actions de prévention (notamment des actions de surveillance et d'entretien des massifs forestiers à risque). Les crédits engagés à cette fin se sont élevés à environ 312 millions de francs en 1994, auxquels il convient d'ajouter les crédits propres du Conservatoire de la forêt méditerranéenne (soit un montant de 93 millions de francs).

En particulier, la création, dans ce dernier cadre, d'un fonds de préfinancement du débroussaillage, qui sera reconduit en 1995, a permis l'accroissement du nombre d'opérations de débroussaillage d'office réalisées chez des propriétaires défaillants à leurs obligations légales.

La prévention des incendies de forêt passe aussi par un renforcement de l'action des services de police et de gendarmerie et de celle des parquets

pour mieux identifier et poursuivre les responsables des départs de feu, une part importante des incendies étant, rappelons-le, d'origine malveillante, notamment dans le cas particulier de la Corse.

III. LES RISQUES NATURELS MAJEURS

Les nombreuses inondations provoquées par les intempéries survenues au cours de l'automne 1993 et de l'hiver 1994 ont largement sollicité l'intervention des moyens de secours de la sécurité civile et occasionné de très importants dégâts.

Le bilan particulièrement lourd de ces événements a mis en lumière les insuffisances du dispositif actuel de prévention des risques naturels majeurs.

Cette situation a conduit le Gouvernement à présenter, à l'issue d'un comité interministériel tenu le 24 janvier 1994, un plan de quinze mesures pour la prévention des risques naturels tendant en particulier à un meilleur contrôle de l'urbanisation dans les zones à risques, notamment les zones inondables.

C'est dans ce cadre d'action que s'inscrivent les dispositions du Titre II du projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, adopté en première lecture par le Sénat le 14 octobre dernier.

A. LE BILAN DES INONDATIONS SURVENUES EN 1993 ET 1994

• **Entre juin et novembre 1993**, les épisodes pluvio-orageux qui ont affecté essentiellement les départements du sud-est de la France ont entraîné de multiples crues torrentielles et fluviales ainsi que des inondations, des coulées de boue et des glissements de terrain. Ces événements ont été à l'origine du décès ou de la disparition de 22 personnes et ont causé des dégâts matériels s'élevant à plus de 3,4 milliards de francs (dont 1,9 milliard de francs de dommages aux biens publics et 500 millions de francs de dommages à l'agriculture). 1342 communes, réparties dans 15 départements, ont été déclarées en situation de catastrophe naturelle.

Le coût de l'intervention des moyens de secours, entre septembre et novembre 1993, s'est élevé à 13 millions de francs pour les moyens propres de la sécurité civile (dont une intervention des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile équivalente à l'engagement de

26 527 hommes pendant une journée, et 472 heures de vol d'hélicoptères) et à 4,5 millions de francs pour les renforts de sapeurs-pompiers.

L'Etat est ensuite intervenu pour soutenir les départements les plus sinistrés en apportant une aide financière de 589 millions de francs pour la remise en état des infrastructures publiques ou collectives non assurées ; en outre, 4,3 millions de francs ont été versés au titre des secours d'extrême-urgence aux familles sinistrées.

• **Au début de l'hiver 1993-1994**, des pluies d'une exceptionnelle amplitude ont à nouveau causé de nombreuses inondations qui ont concerné non seulement le sud-est de la France déjà touché à l'automne mais également le nord, l'est, le sud-ouest et la région parisienne. 50 départements ont été touchés et 2 649 communes déclarées en situation de catastrophe naturelle. Ces inondations et crues fluviales ont provoqué le décès ou la disparition de 21 personnes et occasionné des dégâts matériels s'élevant à 3,5 milliards de francs (dont 1,8 milliards de francs de dommages aux biens publics et 100 millions de francs de dommages agricoles).

Les moyens de secours de la sécurité civile ont encore été fortement sollicités, le coût de leur intervention s'élevant à 4,5 millions de francs pour la seule période du 21 décembre 1993 au 20 janvier 1994, auxquels il convient d'ajouter 2,5 millions de francs correspondant au coût de l'intervention des sapeurs-pompiers intervenus en renfort.

L'Etat a concentré son aide sur les 18 départements les plus sinistrés en consacrant 426,3 millions de francs à la reconstruction et à la remise en état des infrastructures et équipements publics et a par ailleurs versé 700 000 francs aux familles sinistrées au titre des secours d'extrême-urgence.

• Enfin, tout récemment, les très fortes pluies qui se sont abattues les 4 et 5 novembre 1994 sur le sud-est de la France ont fait plusieurs victimes et d'importants dégâts, notamment dans les Alpes-Maritimes où l'aéroport de Nice a dû être provisoirement fermé au trafic en raison de la crue du Var, ainsi qu'en Lozère où on déplore 4 morts et plusieurs millions de francs de dégâts.

B. LES MESURES DÉCIDÉES PAR LE GOUVERNEMENT POUR AMÉLIORER LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

Le bilan dramatique des inondations a conduit le Gouvernement à arrêter, à l'occasion d'un comité interministériel réuni le 24 janvier 1994, un **plan décennal en quinze mesures** destinées à améliorer la politique de prévention des risques naturels.

Celles de ces mesures qui présentent un caractère législatif ont donné lieu aux dispositions du Titre II du projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, sur lesquelles le présent rapport reviendra plus loin.

Parmi les autres mesures décidées en vue de renforcer la prévention des inondations, on peut notamment relever les points suivants.

- Une **circulaire relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables** a été adressée aux préfets afin de les inviter à contrôler tous les projets d'aménagement dans les zones qui ont été les plus touchées par les inondations, en utilisant l'ensemble des instruments juridiques existants à cette fin, y compris l'article R 111-2 du code de l'urbanisme qui permet de refuser un permis de construire si les constructions envisagées sont de nature à porter atteinte à la sécurité publique.

- Un décret a été élaboré afin de permettre aux préfets d'imposer des **mesures de sécurité dans les campings** (décret n° 94-614 du 13 juillet 1994 relatif aux prescriptions permettant d'assurer la sécurité des occupants des terrains de camping et de stationnement des caravanes soumis à un risque naturel ou technologique prévisible, pris pour l'application de l'article L. 443-2 du code de l'urbanisme).

- Les **systèmes d'annonce des inondations** font l'objet d'une amélioration progressive grâce au développement de la couverture radar météo, à la modernisation des systèmes de surveillance des niveaux d'eau et à l'élaboration de nouveaux modèles de prévision des crues.

- Un **programme décennal de restauration et d'entretien des rivières**, comprenant des travaux de protection des lieux habités contre les crues, a été engagé sur la base d'un montant global de 10,2 milliards de francs financé par la puissance publique à hauteur de 40 %.

- Enfin, une mission d'expertise a remis un rapport sur les causes des sinistres récurrents de la vallée du Rhône et les moyens permettant de les prévenir.

C. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIF AU RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT CONCERNANT LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

Le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, adopté par le Sénat en première lecture le 14 octobre 1994 [n° 12 (1994-1995)] contient, dans son Titre II, une série de dispositions

tendant à une meilleure prévention des risques naturels qui ont fait l'objet d'un avis présenté, au nom de votre Commission des Lois, par notre excellent collègue Etienne Dailly [n° 2 (1994-1995)]. Il convient de rappeler brièvement ici le contenu de ces dispositions qui intéressent directement la sécurité civile.

1. Une procédure d'expropriation applicable en cas de risque naturel majeur prévisible

Dans certaines situations exceptionnelles où des vies humaines se trouvent gravement menacées par certains risques naturels majeurs prévisibles, le déplacement des populations habitant les zones exposées s'avère constituer la seule solution permettant de garantir la sécurité publique. Tel est le cas actuellement, par exemple, du village de la Séchilienne, dans l'Isère, menacé par l'éboulement prévisible d'une falaise, ou encore du massif de l'Hautil, en région parisienne, en raison de l'implantation d'anciennes carrières de gypse.

Afin de résoudre ce problème délicat en permettant à l'État d'interdire l'occupation humaine des zones menacées, le projet de loi, dans sa rédaction adoptée par le Sénat sur la proposition de sa Commission des Lois, prévoit que *« lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menace gravement des vies humaines, les biens exposés à ce risque peuvent être expropriés par l'État dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique »*, sous réserve que, pour la détermination du montant des indemnités, il ne sera pas tenu compte du risque, afin de garantir aux propriétaires une indemnisation équitable.

Ces indemnités seront financées par un *« fonds de prévention des risques naturels majeurs »*, alimenté par un prélèvement de 2,5 % sur le produit des primes ou cotisations additionnelles d'assurance relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, et qui pourra en outre recevoir des avances de l'État.

2. La mise en place de plans de prévention des risques naturels prévisibles dans les zones à risque

Afin d'améliorer l'identification et le recensement des zones exposées à des risques naturels et d'assurer une maîtrise plus efficace de l'urbanisation et de l'aménagement de ces zones, le projet de loi prévoit par ailleurs la mise en

place de plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) dans les zones à risques.

Dans un souci de simplification, le PPR est appelé à se substituer à l'ensemble des documents actuellement prévus pour la prévention des risques naturels, dont la multiplicité est apparue quelque peu redondante, à savoir : plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER), plans de surfaces submersibles (PSS), plans de zones sensibles aux incendies de forêt (PZSIF) et périmètres de risques institués en application de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme (selon lequel la construction sur des terrains exposés à un risque naturel peut être subordonnée à des conditions spéciales).

On rappellera en particulier que la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles avait prévu l'établissement de plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER) appelés à déterminer notamment « *les zones exposées et les techniques de prévention à y mettre en oeuvre tant par les propriétaires que les collectivités ou les établissements publics* ».

Cependant, le bilan de l'application de ces dispositions apparaît aujourd'hui décevant. En effet, l'élaboration des PER, souffrant d'une procédure complexe et d'un coût élevé, s'est révélée très lente : alors qu'environ 15 000 communes seraient concernées par un risque naturel, seuls 320 PER ont été approuvés, alors que 748 ont été prescrits et 320 soumis à l'enquête publique (en juin 1994).

Pour remédier à cette situation, l'objectif fixé par le projet de loi est de doter d'un PPR dans un délai de cinq ans l'ensemble des communes considérées comme exposées à un risque grave (dont le nombre est estimé à 2 000), grâce à l'adoption d'une procédure simplifiée par rapport à celle des PER et à l'augmentation des moyens financiers destinés aux études nécessaires à la cartographie des zones à risque, qui devraient passer de 15 à 40 millions de francs par an.

Afin de tirer les leçons de la lenteur et de la difficulté d'élaboration des PER, une **procédure simplifiée** et entièrement **déconcentrée** est prévue pour l'élaboration des PPR, qui relèvera de l'initiative de l'Etat mais fera largement appel à la concertation.

Ainsi, les conseils municipaux des communes concernées, ainsi que la commission de la protection sanitaire et de la prévention de la pollution et des risques ¹, seront consultés sur le projet de plan élaboré par les services

¹ *Il s'agit d'une commission du Conseil départemental de l'environnement et de la qualité de la vie instituée par le projet de loi, cette commission étant appelée à remplacer l'actuel conseil départemental d'hygiène.*

techniques de l'État, qui sera également soumis à enquête publique. Le plan sera ensuite approuvé par arrêté préfectoral dans tous les cas (alors qu'en cas d'avis défavorable émanant du commissaire-enquêteur ou d'un conseil municipal un PER ne peut être approuvé que par un décret en Conseil d'État). Ainsi, les délais d'élaboration d'un plan pourraient être réduits à un ou deux ans (au lieu de cinq ans actuellement). En outre, afin de faire face à des situations d'urgence, le préfet pourrait prendre des mesures conservatoires en rendant immédiatement opposables certaines dispositions du projet de plan.

Élaboré suivant une procédure et un modèle unique, le **contenu** du PPR est cependant susceptible d'être modulé en fonction du risque concerné et des zones considérées.

A l'instar du PER, qui définit des zones « rouges », « bleues » et « blanches », le PPR a vocation à délimiter différentes zones en fonction de l'intensité du risque encouru, et à définir des mesures de prévention variables selon les zones, certaines pouvant être déclarées inconstructibles et d'autres soumises à des prescriptions particulières d'aménagement.

Le PPR se voit conférer la même **portée juridique** que celle d'un PER ; ainsi, une fois approuvé, il aura la valeur juridique d'une servitude d'utilité publique et devra être annexé au plan d'occupation des sols (POS).

Toutefois, son **caractère contraignant** est renforcé par rapport à celui du PER, ce qui devrait rendre plus efficaces les mesures de prévention prévues.

En effet, passé un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d'urgence, et après mise en demeure non suivie d'effet, le projet de loi attribue au préfet le pouvoir d'ordonner l'exécution d'office des travaux de prévention non encore effectués.

Des sanctions pénales, analogues à celles prévues en matière de permis de construire, sont par ailleurs prévues en cas d'infractions aux dispositions d'un PPR, alors que la seule sanction des prescriptions d'un PER est actuellement la possibilité offerte aux compagnies d'assurance de ne pas assurer les biens et activités situés dans les « zones rouges », déclarées inconstructibles, contre le risque de catastrophes naturelles.

3. L'amélioration de l'entretien des cours d'eau en vue d'une meilleure prévention des inondations

Enfin, une troisième série de dispositions du projet de loi tend, d'une part, à mieux sensibiliser les propriétaires riverains des cours d'eau non domaniaux à la nécessité d'un entretien régulier de ces cours d'eau, notamment

grâce à une incitation à l'établissement de plans simples de gestion, et d'autre part, à clarifier les compétences des collectivités publiques pour l'entretien des cours d'eau domaniaux en affirmant le principe d'une compétence facultative du département.

IV. LES ÉVOLUTIONS CONCERNANT LES PERSONNELS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

A. LES PERSONNELS DE LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Au 1er août 1994, les effectifs de la direction de la sécurité civile comprenaient 2 885 agents, dont 1 881 militaires et 1 004 civils.

La répartition fonctionnelle et géographique de ces agents était la suivante :

- Administration centrale (Levallois)	385
- écoles de formation : Nainville, Chaptal, Valabre	122
- établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL)	122
- centres de déminage	123
- base de Marignane	234
- bases hélicoptères	190
- états-major de zone (EMZ)	71
- unités d'intervention et d'instruction de la sécurité civile (UIISC)	1 638
TOTAL	2.885

En 1995, ces effectifs sont appelés à diminuer en raison du transfert des techniciens de maintenance de la base de Marignane à la société Eurocopter. En outre, l'arrivée prochaine des nouveaux Canadiens CL 415 implique la transformation des emplois de mécanicien navigant en emplois de pilote d'avion ; un effort de formation important a été mené dans cet objectif.

Deux réformes importantes concernant les personnels de la sécurité civile devraient entrer en vigueur d'ici la fin de l'année 1994, les projets de décrets correspondants étant actuellement en cours de signature.

- **Un nouveau cadre d'emplois**, plus adapté à l'exercice de leurs missions, a été élaboré en faveur des **personnels navigants**.

Au delà des diversités statutaires et des affectations, les textes ainsi mis au point ont pour objectif d'aligner les conditions d'emploi de ces personnels et le dispositif indemnitaire sur les règles applicables à la direction générale de l'aviation civile.

- **Un cadre d'emplois spécifique à l'activité de déminage** est également en voie de mise en place, ainsi qu'un nouveau dispositif indemnitaire en faveur des démineurs intitulé « indemnité représentative de l'activité de déminage ».

S'agissant des **unités d'intervention et d'instruction de la sécurité civile (UIISC)**, on rappellera que leurs personnels, mis à la disposition du ministère de l'intérieur par le ministère de la défense, servent sous statut militaire, sous le commandement des formations militaires de la sécurité civile (CONFORMISC).

Trois UIISC ont été créées à ce jour : l'UIISC 1, basée à Nogent-le-Rotrou, l'UIISC 5, basée à Corte et l'UIISC 7, basée à Brignoles.

Les détachements actuellement administrés par l'UIISC 1, implantés à Rochefort-sur-Mer et à Chartres (ce dernier détachement étant spécialisé dans les risques chimiques et les missions de dépollution), devraient prochainement être rendus autonomes et constituer les UIISC 4 ET 6.

B. LES SAPEURS-POMPIERS

Les sapeurs-pompiers, répartis sur l'ensemble du territoire national, jouent un rôle clé dans l'organisation des secours. Ce sont, pour l'essentiel, des volontaires.

En effet, sur un effectif total de 236 260 sapeurs-pompiers, on dénombre seulement 23 203 professionnels pour 204 947 volontaires (dont 7 511 membres du service de santé). A ces deux catégories viennent en outre s'ajouter les sapeurs-pompiers militaires de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (au nombre de 6 848) et de la Brigade des marins-pompiers de Marseille (au nombre de 2 112).

Parmi les évolutions en cours intéressant les sapeurs-pompiers, on peut relever plus particulièrement : la réforme de la formation, la question de la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires, le problème de l'organisation du service de santé et de secours médical et la mise en place du service de sécurité civile.

1. La réforme de la formation des sapeurs-pompiers

Une réforme de la formation des sapeurs-pompiers, entreprise à la suite d'une mission d'études lancée en 1989, est actuellement en cours.

Les travaux d'un groupe de travail constitué à cet effet ont conduit à l'élaboration de l'architecture générale des programmes de formation nécessaires aux différents emplois tenus par les sapeurs-pompiers. Ces documents, s'inscrivant dans le schéma national de formation, font l'objet d'expérimentations dans les départements, en application d'un arrêté en date du 16 mai 1994.

C'est à partir de l'évaluation de ces expérimentations et à l'issue d'un processus de concertation que la direction de la sécurité civile devrait élaborer, en 1995, les textes réglementaires permettant la mise en place de formations identiques sur tout le territoire national pour les sapeurs-pompiers professionnels.

En ce qui concerne la formation des sapeurs-pompiers volontaires, elle devrait se rapprocher de celle des professionnels dans le domaine opérationnel courant, c'est à dire en matière d'emplois non spécialisés. Ainsi un programme de formation initiale de tout futur sapeur-pompier recruté par une collectivité territoriale devrait être élaboré afin que ce dernier puisse être efficace dès ses premières interventions.

C'est dans ce contexte que s'inscrivent les dispositions du Titre III du projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours, qui reconnaissent un droit à la formation initiale et continue des sapeurs-pompiers volontaires, celle-ci constituant une dépense obligatoire pour leur collectivité ou établissement public de rattachement.

Par ailleurs, l'Institut national d'études de la sécurité civile (INESC) s'est vu conférer le statut d'établissement public national à caractère administratif, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, par un décret du 14 septembre 1994. Cet établissement, dont fait partie l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, est appelé à jouer un rôle important en matière de formation, puisqu'il a notamment pour mission d'assurer la formation des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, ainsi que d'apporter son concours à la formation des personnels de l'État et à la gestion des risques et catastrophes. Son nouveau statut lui accorde une autonomie réelle destinée à lui permettre d'assurer dans de meilleures conditions des missions renouvelées et élargies.

2. La disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires

Alors que le nombre d'interventions des services d'incendie et de secours s'accroît rapidement, les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires stagnent et leur recrutement devient difficile.

Cette crise du volontariat s'explique pour une large part par le problème de la nécessaire disponibilité que requiert un engagement en tant que sapeur-pompier volontaire, souvent difficile à concilier avec des obligations professionnelles.

Afin d'améliorer les conditions de cette disponibilité, des conseils départementaux des sapeurs-pompiers volontaires ont été mis en place par un décret du 30 décembre 1992, complété par une circulaire du 25 mars 1993. Ceux-ci sont en effet chargés d'organiser, grâce à une concertation au niveau local, la nécessaire disponibilité pour formation et départs en missions opérationnelles des sapeurs-pompiers volontaires, en tenant compte, d'une part, des contraintes que celle-ci suppose pour leurs employeurs, et d'autre part, des besoins spécifiques du département en matière de secours et de lutte contre l'incendie.

En outre, en application d'une circulaire interministérielle du 28 septembre 1993, les sapeurs-pompiers volontaires qui relèvent du statut de la fonction publique (soit seulement 16 % d'entre eux) bénéficient de décharges de service et d'autorisations d'absence destinées à leur permettre de partir en missions opérationnelles ainsi qu'en formation.

Cependant, au delà de ces mesures partielles, la reconnaissance de garanties effectives à la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires, d'une portée générale, apparaît indispensable pour favoriser le volontariat et en protéger l'exercice.

Un projet de loi destiné à régler cette question est actuellement en préparation et a fait l'objet d'une communication en Conseil des ministres le 10 novembre dernier. Son examen par le Parlement est envisagé pour la prochaine session de printemps. Ce texte constituera un nécessaire complément au projet de loi qui vient d'être déposé sur le bureau du Sénat en vue d'une réforme de l'organisation des services d'incendie et de secours.

Il devrait établir clairement le droit des sapeurs-pompiers volontaires de s'absenter de leur emploi pour remplir leurs obligations en matière de disponibilité opérationnelle et de formation.

Selon le texte du communiqué diffusé après le Conseil des ministres, l'employeur pourrait ainsi obtenir « *le versement des vacances dues au sapeur-pompier pour une intervention effectuée pendant son temps de travail, en*

contrepartie du maintien de la rémunération servie au salarié ». Compte tenu du montant actuel des vacances, votre rapporteur constate cependant que cette mesure risque de s'avérer insuffisante pour assurer le dédommagement de l'employeur.

M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, a en outre annoncé, dans le cadre de cette communication, que pour mieux marquer la reconnaissance de la collectivité publique envers les sapeurs-pompiers, l'allocation de vétérance, aujourd'hui versée à certains d'entre eux, serait attribuée à tous les sapeurs-pompiers volontaires ayant atteint la limite d'âge et ayant accompli vingt années de service. Le versement de cette allocation, dont le montant serait modulé selon la disponibilité effective dont le sapeur-pompier volontaire aura témoigné, serait pris en charge par un fonds alimenté par les collectivités locales qui emploient des volontaires.

3. L'organisation du service de santé et de secours médical

Un groupe de travail animé par la direction de la sécurité civile, avec la participation des représentants des personnels concernés, a été constitué pour réfléchir à une actualisation des missions du service de santé et de secours médical des sapeurs-pompiers, actuellement exclusivement composé de volontaires, et à une redéfinition des règles statutaires applicables à ses membres.

Sur la base des réflexions de ce groupe de travail, un projet de décret est actuellement élaboré par le ministère de l'intérieur, conjointement avec les autres ministères intéressés, notamment le ministère des Affaires sociales et de la santé.

Ce décret devrait permettre aux services départementaux et de secours de bénéficier de la collaboration de médecins exerçant leurs fonctions à plein temps, *« dans des conditions moins restrictives qu'actuellement... lorsque, notamment, l'importance des missions ou des effectifs de sapeurs-pompiers le justifie »*, selon les termes de la réponse ministérielle à une série de questions écrites posées par nos collègues sur ce sujet, publiée le 27 octobre dernier.

4. La mise en place du service de sécurité civile : les sapeurs-pompiers auxiliaires

Le service de sécurité civile constitue une forme nouvelle de service national institué par la loi n° 92-9 du 4 janvier 1992 modifiant le code du service national, dont les modalités ont été précisées par un décret du 1er décembre 1992 et par des arrêtés des 26 mars et 14 avril 1993.

Placé sous l'autorité du ministère de l'intérieur, ce service, d'une durée de dix mois, permet aux volontaires qui l'effectuent de contribuer à l'action des services qui participent à des missions de sécurité civile.

La première incorporation a eu lieu le 1er février 1994 avec un effectif de 59 sapeurs-pompiers auxiliaires répartis dans 18 départements. L'effectif prévisible à la fin de l'année 1994 est de 515 jeunes gens répartis dans 48 départements.

Sur les cinq premières incorporations, 77 % des sapeurs-pompiers auxiliaires sont sapeurs-pompiers volontaires et 4 % ont été admis au concours de sapeur-pompier professionnel.

A l'issue d'une formation comprenant, d'une part, une formation élémentaire permettant l'affectation à des missions opérationnelles et, d'autre part, une formation complémentaire permettant l'affectation à des missions de secours aux personnes, les 242 sapeurs-pompiers auxiliaires incorporés au titre des trois premiers contingents ont été affectés dans les services suivants :

- * 145 dans des centres de secours principaux et centres de secours ;
- * 46 dans des services opérationnels départementaux ;
- * 39 dans des directions départementales des services d'incendie et de secours ;
- * 12 dans des écoles départementales de services d'incendie et de secours.

*

* *

Enfin, une refonte du régime indemnitaire applicable aux sapeurs-pompiers professionnels, ainsi que de leur régime de travail, est actuellement envisagée. Une réflexion en ce sens devrait en effet être prochainement engagée dans le cadre d'un groupe de travail associant des représentants des présidents de conseil général, des maires, des organisations représentatives des

sapeurs-pompiers et de l'État, qui sera appelé à rendre ses conclusions au cours du premier trimestre 1995. Cette réflexion s'inscrit dans la perspective plus générale de la mise en oeuvre de la réforme de l'organisation des services d'incendie et de secours.

V. LA RÉFORME DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Examiné en Conseil des ministres le 28 septembre dernier, un projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours [n° 622 (1993-1994)] a été déposé sur le bureau du Sénat et renvoyé à votre commission des Lois, qui a désigné comme rapporteur notre excellent collègue René-Georges Laurin.

Ce projet de loi a pour objet une réforme de l'organisation territoriale des services d'incendie et de secours visant à répondre plus efficacement à la diversification des risques résultant du développement industriel et urbain.

Il a été soumis à une large concertation et est issu des réflexions d'un groupe de travail associant des représentants des associations d'élus et des sapeurs-pompiers, mis en place par le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire en octobre 1993 afin de mettre au point les modalités d'application du principe de la « départementalisation » des services d'incendie et de secours posé par l'article 89 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Avant de présenter les grandes lignes de cette réforme qui sera prochainement soumise à l'examen du Sénat, il convient de rappeler brièvement le cadre juridique actuel de l'organisation des services d'incendie et de secours.

A. LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL

Les services d'incendie et de secours chargés de la lutte et de la protection contre les incendies et contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, sont composés, d'une part, de services départementaux d'incendie et de secours et, d'autre part, de corps de sapeurs-pompiers organisés, soit sur le plan départemental, soit sur le plan communal ou intercommunal, ainsi que le précise l'article premier du décret n° 88-623 du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale de ces services.

Le service départemental d'incendie et de secours a pour objet de mettre, directement ou par l'intermédiaire des corps communaux ou intercommunaux, les moyens en personnel et en matériel à la disposition des communes qui ne possèdent pas un corps de sapeurs-pompiers ou, sous forme de renforts, à la disposition des communes ou des établissements de coopération intercommunale qui possèdent un corps dont les effectifs et les moyens sont insuffisants. En outre, il est chargé de l'étude des mesures de prévention, de protection et d'organisation des secours.

Dans un souci de rationalisation de l'organisation des secours, l'article 89 de la loi du 6 février 1992 a cependant posé le principe d'une compétence exclusive du service départemental, à compter du 1er janvier 1993, pour la gestion de tous les moyens, matériels et financiers, consacrés par les communes et le département à la lutte contre les incendies et contre les autres accidents, sinistres et catastrophes (à l'exception des moyens relevant des communautés urbaines).

Toutefois, l'adoption d'amendements parlementaires dans le cadre de la discussion de la loi du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social (devenus les articles 87 et 88 de cette loi) a par la suite repoussé au 1er janvier 1995 la date prévue pour la mise en oeuvre de cette « départementalisation » des services d'incendie et de secours, en même temps qu'étaient exclus du champ d'application de la réforme certains départements de plus de 500 000 habitants.

Ce dispositif, dont l'application appelait des mesures législatives complémentaires, a donné lieu à la préparation du projet de loi aujourd'hui soumis au Sénat, alors que, dans un certain nombre de départements, les services d'incendie et de secours ont déjà été réorganisés volontairement, avec l'accord des collectivités territoriales, conformément au principe de la départementalisation.

B. LES GRANDES ORIENTATIONS DU PROJET DE LOI RELATIF AUX SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Le projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours déposé sur le bureau du Sénat tend à mettre en oeuvre d'une manière souple et progressive la départementalisation de l'organisation des services d'incendie et de secours. Il prévoit en effet la possibilité pour les communes qui le souhaiteraient de conserver leur propre corps de sapeurs-pompiers volontaires.

- Le partage des compétences de l'État et des collectivités locales dans ce domaine est maintenu et consacré tel qu'il résulte actuellement des

dispositions du code des communes et de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

- L'organisation du service départemental d'incendie et de secours est en revanche réformée par le projet de loi afin d'en faire un établissement public administratif local de droit commun, administré par un conseil d'administration de vingt membres composé de représentants du département, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale dans une proportion tenant compte de l'importance des contributions des uns et des autres et au sein duquel serait élu le président, les sapeurs-pompiers étant représentés à ce conseil d'administration avec voix consultative.

- Le service départemental ainsi organisé serait notamment chargé d'élaborer un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, de définir et de mettre en oeuvre la politique d'équipement des centres de secours et d'organiser les moyens de secours.

- Le transfert au service départemental de la gestion des personnels en fonction dans les corps communaux ou intercommunaux, ainsi que des matériels dont ils disposent dans les centres d'incendie et de secours relevant des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, est prévu dans le cadre de conventions conclues entre le service départemental d'incendie et de secours et les autorités d'emploi, échelonnées entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 1999.

Toutefois, seuls les sapeurs-pompiers professionnels et les sapeurs-pompiers volontaires officiers, ou chefs de corps ou de centre, seraient obligatoirement intégrés au sein du corps départemental. Les maires conserveraient en effet leurs compétences en matière de gestion des sapeurs-pompiers volontaires non officiers, sauf à demander leur rattachement au corps départemental.

- Enfin, s'agissant du champ d'application du projet de loi, les départements de Paris et de la petite Couronne, ainsi que la commune de Marseille, conserveraient leurs régimes spécifiques, tandis que les communautés urbaines se verraient offrir la possibilité de ne pas participer au processus de départementalisation.

*

* *

L'an dernier, à l'occasion de l'examen des crédits de la sécurité civile pour 1994, votre commission des Lois avait constaté la progression rapide des interventions des services de secours destinées à venir en aide aux victimes d'accidents consécutifs à des imprudences caractérisées commises au cours de

la pratique de certaines activités sportives, tout particulièrement en montagne, ainsi que sur le littoral. Devant l'accroissement de la charge financière qui en résulte pour les communes, elle avait émis le souhait que soit mise à l'étude une extension des éventualités dans lesquelles peut être exigée des victimes une participation au financement des opérations de secours.

Votre rapporteur note avec satisfaction que ces préoccupations semblent avoir été entendues par le Gouvernement. En effet, selon les informations qui lui ont été communiquées, un recensement des activités sportives les plus dangereuses, en accord avec les fédérations sportives concernées, a été entrepris en vue d'une extension de la liste des activités sportives pouvant donner lieu au remboursement des frais de secours engagés par les communes, liste aujourd'hui limitée au ski de fond et au ski alpin par le décret n° 87-141 du 3 mars 1987, pris pour l'application de l'article L 221-2-7° du code des communes.

Cette extension devrait permettre une responsabilisation des pratiquants qui seraient contraints de souscrire une assurance, tout en allégeant les charges pesant sur les communes.

*

* *

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission des Lois a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Intérieur affectés à la sécurité civile dans le projet de loi de finances pour 1995.