

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

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 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

INTÉRIEUR :

SÉCURITÉ CIVILE

Par M. Jean-Pierre SCHOSTECK,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balarelo, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	3
INTRODUCTION	4
I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 2003 :	5
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	5
1. <i>Une augmentation conséquente des crédits de la sécurité civile</i>	5
2. <i>Les crédits de personnel</i>	6
3. <i>Les crédits de fonctionnement</i>	7
4. <i>Les investissements</i>	8
B. LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU BUDGET POUR 2003	9
1. <i>La création d'un dispositif permanent de subvention des équipements prioritaires des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)</i>	9
2. <i>Le renforcement des capacités opérationnelles des bases d'hélicoptères de la sécurité civile :</i>	10
3. <i>La deuxième tranche du plan de modernisation de la Brigade des sapeurs pompiers de Paris</i>	11
II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA SÉCURITÉ CIVILE : QUELQUES DOMAINES D'INTERVENTION	12
1. <i>La lutte contre les incendies de forêt</i>	13
a) <i>Un bilan préoccupant en 2001, des résultats encourageants en 2002</i>	13
b) <i>La stratégie d'attaque des feux naissants</i>	14
2. <i>Le renforcement de la prévention et de la gestion des inondations</i>	15
a) <i>L'insuffisance des dispositifs actuels, un constat récurrent</i>	15
b) <i>L'annonce d'un plan gouvernemental de lutte contre les inondations</i>	16
3. <i>La prise en compte des risques technologiques</i>	17
4. <i>La politique de déminage et de stockage</i>	18
a) <i>La sécurisation impérative de l'ensemble des sites de stockage</i>	18
b) <i>Une illustration de la politique de déminage, l'intervention de Bogny-sur-Meuse</i>	19
5. <i>L'actualité du concept de défense civile</i>	20
III. VERS UNE RÉFORME ATTENDUE DE LA SÉCURITÉ CIVILE	21
1. <i>L'application de la législation sur l'aménagement et la réduction du temps de travail chez les sapeurs-pompiers professionnels</i>	21
2. <i>Les conséquences de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité</i>	23
3. <i>Une réflexion nouvelle sur les sapeurs-pompiers</i>	25
a) <i>L'amélioration de la formation des sapeurs-pompiers professionnels</i>	25
b) <i>La mission « volontariat »</i>	25
4. <i>Le projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile, une réforme attendue pour le printemps 2003</i>	27

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 27 novembre 2002, sous la présidence de M. Pierre Fauchon, vice-président, la commission des Lois a procédé, sur le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Schosteck, à l'examen des crédits de la sécurité civile inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003, dont la commission des Finances est saisie au fond.

M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur, a constaté que les crédits de la sécurité civile pour 2003 progressaient de 29,7% (de 11,57% à périmètre constant) par rapport à 2002 et a souligné que cet effort financier important témoignait du caractère prioritaire de la sécurité civile pour le Gouvernement

Puis il a souligné que, dans un contexte difficile, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales avait engagé un processus de refondation de la sécurité civile en France en lançant une remise à niveau des équipements et des personnels, en mettant en place une réflexion nécessaire sur l'organisation des services de sécurité civile et sur la fonction de sapeur-pompier et en prenant en compte les nouveaux risques posés aux services de secours.

M. Jean-Pierre Schosteck a rappelé qu'un projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile, sur lequel le Sénat sera appelé à statuer probablement au printemps 2003, viendrait consacrer ces dispositions en édifiant une politique globale et ambitieuse de la sécurité civile en France.

A ce titre, il a indiqué que le budget sécurité civile du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales constituait un signe clair de la détermination du Gouvernement.

Ces observations ont conduit votre commission des Lois à vous proposer de voter les crédits de la section sécurité civile du budget du ministère de l'intérieur pour 2003.

Mesdames, Messieurs,

La progression de 29,7% des crédits du ministère de l'intérieur pour la sécurité civile en 2003 (+11,57% à périmètre constant) constitue une avancée remarquable au regard de la stagnation de ce budget en 2002. Elle souligne en outre, si besoin en était, le caractère prioritaire des missions de défense et de sécurité civiles-éléments essentiels de la sécurité intérieure aujourd'hui.

L'attachement constant de nos compatriotes à la qualité des interventions de plus en plus nombreuses et complexes des services de la sécurité civile est renforcé par le professionnalisme, l'efficacité et le dévouement dont ces personnels font preuve lors des catastrophes exceptionnelles (inondations du sud-est en septembre 2002).

Votre commission des Lois, unanime, tient à rendre hommage à tous les secouristes morts en service l'an dernier et en particulier, aux 6 sapeurs-pompiers décédés à l'automne, ainsi qu'aux 21 sauveteurs disparus en 2001.

Ainsi, tirant les enseignements des drames de grande ampleur qui ont frappé notre pays ces dernières années, le budget de la sécurité civile pour 2003 marque la première étape déterminante de l'indispensable réforme de la sécurité civile en France, en permettant la remise à niveau des équipements et des personnels et en prenant en compte l'émergence de nouveaux risques.

Cet effort conséquent intervient en effet dans une démarche globale du nouveau Gouvernement tendant à évaluer et à modifier, si nécessaire, les textes et les dispositifs existants.

Le dépôt d'un projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile est prévu pour le printemps 2003 en vue d'édifier une nouvelle organisation de la sécurité civile adaptée à son temps.

Cependant, l'actualité et les leçons retenues des catastrophes récentes le rappellent, la sécurité civile est aussi l'affaire de tous les citoyens.

Après avoir exposé les principales orientations budgétaires pour la sécurité civile puis examiné sa mise en œuvre dans plusieurs domaines, votre rapporteur présentera les principales réflexions en cours.

I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 2003 :

Les crédits budgétaires engagés par l'État au titre de la sécurité civile ne relèvent pas seulement du ministère de l'intérieur. Certains crédits proviennent d'autres départements ministériels, comme, par exemple, ceux du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (protection des forêts contre les incendies), du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (sauvetage en mer) ou de fonds d'intervention (fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien pour les dépenses de fonctionnement liées à la sécurité et à la sûreté dans les aéroports).

Pour 2003, le total des crédits de l'État pour les missions de sécurité civile s'élève à 464,81 millions d'euros en dépenses ordinaires et en crédits de paiement et à 112,12 millions d'euros en autorisations de programme.

Les dépenses ordinaires et crédits de paiement au titre du ministère de l'Intérieur représentent 69,53 % des dépenses de l'État prévues pour la sécurité civile en 2003.

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

1. Une augmentation conséquente des crédits de la sécurité civile

Après une stabilisation en 2002, les crédits de la sécurité civile vont progresser sensiblement en 2003 afin de prendre en compte l'activité, intense depuis quelques années, de la sécurité civile au bénéfice de la population et de répondre aux attentes toujours plus fortes de nos concitoyens.

L'évolution des crédits affectés à l'agrégat 12 « sécurité civile » du ministère de l'intérieur est retracée dans le tableau ci-après :

	Crédits votés pour 2002	Crédits demandés pour 2003	Évolution en %
Dépenses ordinaires (DO)			
- Titre III : moyens des services	179,43	193,57	+7,88
- Titre IV : interventions publiques	12,40	12,40	+0
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	191,85	205,98	+7,36
Dépenses en capital (CP)			
- Titre V : investissements de l'État	57,32	72,22	+ 25,99
- Titre VI : subventions d'investissement	-	45	-
TOTAL DEPENSES EN CAPITAL	57,32	117,22	+ 104,5
TOTAL DO + CP	249,17	323,19	+ 29,7
Autorisations de programme (Titre V)	43,14	65,99	+52,96

(en millions d'euros)

Les crédits de l'agrégat « sécurité civile » du ministère de l'intérieur pour 2003 atteignent un **montant total de 323,19 millions d'euros** en dépenses ordinaires et crédits de paiement, en **progression de 29,7 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, compte tenu d'un élargissement du périmètre de l'agrégat¹ aux subventions d'équipement en faveur des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

A périmètre constant, la progression du budget 2003 de la sécurité civile est de **11,57 %** par rapport à 2002.

2. Les crédits de personnel

Les crédits de personnel² ont augmenté régulièrement depuis 1999, en conséquence de la professionnalisation des armées (achevée en 2001). Pour 2003, ils s'élèvent à 90,01 millions d'euros, soit une progression de 9,04 %.

¹ Chapitre 67-50 article 80.

² En 2003, les effectifs budgétaires de la direction de la défense et de la sécurité civiles (hors brigade des sapeurs-pompiers de Paris) s'élèvent à 1.987 agents (+1,9 % par rapport à 2002), répartis de la manière suivante : 1.490 militaires des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile ; 324 techniciens et personnels navigants ; 173 ouvriers. Si l'on ajoute les personnels mis à la disposition de la direction par d'autres ministères et administrations, les emplois réels sont au nombre de 2475.

La sécurité civile va bénéficier de **40 emplois supplémentaires**.

Les capacités opérationnelles des bases hélicoptères vont être renforcées (voir infra).

Les capacités opérationnelles des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) seront également consolidées par la transformation de 30 emplois de volontaires de l'armée de terre en emplois d'engagés de l'armée de terre, plus attractifs.

En outre, **les contraintes des métiers de la sécurité civile vont être mieux reconnues, grâce à la mise en place de mesures de revalorisation statutaire (5,34 millions d'euros)**.

La deuxième et dernière tranche de revalorisation du régime indemnitaire des démineurs de la sécurité civile sera mise en oeuvre en 2003 (0,76 million d'euros pour 2003).

En vue d'accroître la capacité opérationnelle du groupement des moyens aériens (GMA) de la sécurité civile et de conserver un caractère attractif aux fonctions spécifiques d'encadrement des personnels navigants, une revalorisation des indemnités des personnels concernés sera réalisée (0,04 million d'euros).

L'indemnisation partielle des astreintes et interventions des personnels navigants et des démineurs devrait contribuer à résoudre les difficultés de disponibilité entraînées par l'application de l'aménagement et la réduction du temps de travail (0,68 million d'euros).

Enfin, les mesures de revalorisation de la condition militaire décidées en 2002 par le ministre de la défense seront inscrites au budget 2003 de la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) du ministère de l'intérieur et de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

Outre la revalorisation de certaines primes et indemnités (0,66 millions d'euros), les crédits relatifs à la mise en œuvre de la nouvelle indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (TAOPC), instaurée en 2002, seront inscrits en loi de finances initiale 2003 (à hauteur de 1,01 million d'euros en faveur des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile et de 2,29 millions d'euros en faveur de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris).

3. Les crédits de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 103,56 millions d'euros, en progression de 6,91 % par rapport à 2002.

Ces moyens nouveaux devront permettre en particulier au groupement des moyens aériens de répondre aux besoins de financement auxquels le service sera confronté dès 2003.

En liaison avec l'arrivée des nouveaux hélicoptères EC 145, les crédits des bases hélicoptères seront mis à niveau en vue de faciliter la restructuration de certaines bases (Besançon ; Guyane).

Le renforcement de la sécurisation des centres de déminage (centre de stockage de Vimy) sera pris en charge dans ce cadre.

Les crédits destinés aux secours d'urgence aux victimes des calamités publiques¹ restent stables à 0,159 million d'euros, cette ligne budgétaire étant, selon le ministère de l'intérieur, « abondée en tant que de besoin » en cours de gestion, à partir du budget des charges communes.

De même, les crédits pour les pensions et les indemnités versées aux victimes d'accidents sont maintenus à leur niveau actuel (9,96 millions d'euros).

4. Les investissements

Les crédits d'investissement avaient baissé de 3,26 % entre 2001 et 2002. Les crédits d'investissement de l'Etat représentent 72,22 millions d'euros, en progression de 25,99% par rapport à 2002 alors que le total des dépenses en capital (titres V et VI ; voir tableau supra) s'élève à 117,22 millions d'euros en raison de la création d'un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (+104,5%).

Les dotations consacrées à l'immobilier (2,8 millions d'euros en crédits de paiement) seront destinées à financer la poursuite des travaux de sécurisation des sites de déminage (Vimy, Vimy-étendu, Laon-Montbérault) ainsi que des opérations d'aménagement des soutes à munitions des centres de déminage de Caen et Lyon-Fort de Corbas.

Elles permettront également la réimplantation de centres de déminage sur de nouveaux sites (Châlons-en-Champagne, Metz, Bordeaux) et l'aménagement du nouveau site de Ressaincourt. La restructuration de certaines bases hélicoptères (Pau, Granville) sera mise en œuvre.

Le montant des autorisations de programme relatives à l'équipement matériel de la direction de la défense et de la sécurité civiles en 2003, progresse de 50% par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 (65,99

¹ En 2002, ce chapitre a été utilisé pour les victimes de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse et pour celles des inondations (Pas-de-Calais en février-mars 2002 ; sud-est en septembre).

millions d'euros). Les crédits de paiement **progressent de 25,9%** par rapport à 2002 (72,22 millions d'euros).

La part dévolue à la maintenance des aéronefs sera fortement revalorisée en 2003 (+ 55 %).

15 millions d'euros seront consacrés aux matériels techniques ainsi qu'à l'acquisition et la modernisation des moyens aériens.

B. LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU BUDGET POUR 2003

1. La création d'un dispositif permanent de subvention des équipements prioritaires des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)¹

La loi n°96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours a organisé, sur cinq ans, le transfert de gestion² des moyens de secours vers les services départementaux d'incendie et de secours. Les budgets primitifs des services départementaux d'incendie et de secours pour 2002 ont été les premiers budgets consécutifs à ce transfert (achevé le 4 mai 2001).

Ils établissent la **contribution des départements, des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale concernés à 2 682 310 298 euros (soit 50,40 euros par habitant).**

La contribution des départements représente **42,78%** du total des contributions avec 1 147 451 524 euros (soit 21,56 euros par habitant).

La contribution des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale s'élève à 1 534 858 774 euros (soit 28,84 euros par habitant) et représente **57,22%** du total des contributions.

Une majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement (DGE) des services départementaux d'incendie et de secours a été mise en place pour trois ans par la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999.

¹ Article 72 rattaché du projet de loi de finances

² Articles L. 1424-13 à L. 1424-23 du code général des collectivités territoriales

Les crédits dégagés pour encourager l'investissement des services départementaux se sont ainsi élevés à 1 milliard de francs (350 millions de francs annuels) à partir de 2000.

Ce dispositif prendra fin, comme prévu, en 2002 mais il va être prolongé par la **création d'un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours à vocation permanente**.

Il sera doté de **45 millions d'euros en 2003**.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a indiqué qu'il étudiait la possibilité d'ouvrir aux services départementaux d'incendie et de secours un système de prêts bonifiés à des fins d'investissements immobiliers.

2. Le renforcement des capacités opérationnelles des bases d'hélicoptères de la sécurité civile :

Le budget de la sécurité civile pour 2003 va permettre la poursuite du programme de renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile. Aujourd'hui, celle-ci est composée de 64 appareils (28 avions et 36 hélicoptères).

La vétusté de la flotte d'hélicoptères de la sécurité civile, composée de 25 Alouette III, 3 Dauphin et 5 Écureuil (La plupart de ces appareils ayant entre 20 et 30 ans d'activités) a conduit à la conclusion d'un marché d'acquisition de 32 hélicoptères EC 145 (BK 117 C2) le 23 juillet 1998 (programme Dragon) avec la société Eurocopter.

Malheureusement, ce programme de renouvellement a enregistré, depuis 2001, un retard dans sa mise en œuvre. Le premier exemplaire d'EC 145 a été livré le 24 avril 2002, avec 23 mois de retard sur le calendrier initialement prévu. Deux autres appareils ont été réceptionnés¹ en juin et juillet.

Afin de ne pas pénaliser les services de la sécurité civile avec ces difficultés qui lui sont imputables, le constructeur a mis deux hélicoptères à leur disposition. Il a également réservé deux appareils de pré-série afin d'engager la pré-formation des personnels navigants.

Si le calendrier rectifié est respecté, au moins 7 hélicoptères supplémentaires devraient être livrés entre la fin de l'année et celle de

¹ Les hélicoptères de la sécurité civile sont stationnés sur 20 bases réparties sur l'ensemble du territoire national, l'échelon de commandement du groupe d'hélicoptères de la sécurité civile étant situé à Nîmes.

l'année 2003, sans toutefois que les dates exactes de réception soient précisées.

Plus généralement, le budget de la sécurité civile pour 2003 met l'accent sur le **renforcement des capacités opérationnelles des bases hélicoptères.**

Ainsi, une première tranche de **18 créations d'emplois** va bénéficier en 2003 aux effectifs du groupement des moyens aériens (1,05 million d'euros).

La consolidation de 22 emplois budgétaires de pilotes et de mécaniciens actuellement en place au groupement d'hélicoptères de la sécurité civile sera effective en 2003 (0,78 million d'euros).

Le rôle essentiel des hélicoptères de la sécurité civile a été encore souligné en septembre dernier par l'hélicoptère de quelque 800 victimes des inondations du sud-est de la France.

Par ailleurs, lors de son audition devant la commission des Lois, M. Nicolas Sarkozy a indiqué que les EC 145 représentaient un progrès notable par rapport aux appareils de type Alouette actuellement utilisés (vol de nuit et par tous temps ; plus grande autonomie). Il a également suggéré que ces hélicoptères pourraient être également utilisés à l'avenir dans des missions de sécurité intérieure.

3. La deuxième tranche du plan de modernisation de la Brigade des sapeurs pompiers de Paris

La brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)¹ est, tout comme le bataillon des marins-pompiers de Marseille², composée de personnels à statut militaire pour des raisons historiques.

C'est une unité de l'armée de Terre qui a la responsabilité des secours à Paris et dans les départements limitrophes de la « petite couronne » (Hauts-de-Seine ; Seine-Saint-Denis, Val de Marne).

En outre, elle est en charge de la protection des sites de Lacq, Artix, Biscarosse et du centre d'études spatiales de Kourou.

¹ La brigade des sapeurs-pompiers de Paris compte environ 7.000 hommes et plus de 800 véhicules.

² Le bataillon des marins-pompiers de Marseille, créé en 1939, est une unité de la Marine nationale relevant de l'autorité du maire de Marseille et composée de 2.100 hommes. Son budget, financé par la ville, est de 63 millions d'euros. Le bataillon a réalisé, en 2001, 115.000 interventions sur sa zone de compétence (Marseille et certaines communes riveraines).

Son budget, relève de la préfecture de police de Paris et est cofinancé par l'Etat et les collectivités territoriales bénéficiaires. Les dotations en faveur de la brigade s'élèvent à 64 millions d'euros dans le projet de loi de finances.

En raison de **l'accroissement sensible du nombre d'interventions (450.000 en 2001, soit plus de 1.200 par jour ; + 70 % depuis 1986), un plan de modernisation a été engagé en 2002.**

Il vise à remettre les moyens de la brigade à niveau **entre 2002 et 2007**, en vue de garantir sa capacité opérationnelle et de prendre en compte les évolutions à venir dans les domaines relevant de ses compétences.

73 millions d'euros devaient être consacrés à cet effort substantiel sur la période, afin de **recruter 750 militaires supplémentaires**, d'augmenter les capacités d'hébergement et de rénover matériels et moyens logistiques.

Un montant de 1,69 million d'euros est inscrit au projet de loi de finances pour 2003 en vue d'étendre, en année pleine, les mesures obtenues en loi de finances initiale 2002.

Afin de mettre en œuvre la deuxième tranche du plan, un montant de 1,34 million d'euros supplémentaire est dégagé.

Cette mesure nouvelle sera complétée par le redéploiement en gestion de 0,51 million d'euros, portant l'enveloppe budgétaire de la deuxième tranche du plan à 1,85 million d'euros.

Cette dernière va permettre **l'acquisition de nouveaux équipements et la création de 125 emplois en 2003.**¹

II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA SÉCURITÉ CIVILE : QUELQUES DOMAINES D'INTERVENTION

¹ Il faut noter à ce titre que, pour la première fois de son histoire, la brigade accueille cette année des femmes au sein de ses effectifs.

1. La lutte contre les incendies de forêt

a) *Un bilan préoccupant en 2001, des résultats encourageants en 2002*

L'évolution des surfaces brûlées et des départs de feu depuis dix ans est la suivante :

Année	Départements méditerranéens		Sud-Ouest		Total hors zone Sud Surfaces brûlées ⁽¹⁾	Nombre de feux hors Méditerranée	Total	
	Surfaces brûlées ⁽¹⁾	Nombre de feux	Surfaces brûlées ⁽¹⁾	Nombre de feux			Surfaces brûlées ⁽¹⁾	Nombre de feux
1992	13 000	2 865	554	307	5 000	2 516	18 000	5 381
1993	11 745	2 963	390	1 008	5 368	2 887	17 113	5 850
1994	21 330	2 600	352	902	2 872	2 000	24 200	4 600
1995	9 933	2 346	1 919	1 697	8 567	4 714	18 500	7 060
1996	3 100	1 789	580	1 350	8 300	4 612	11 400	6 401
1997	12 230	2 784	1 868	1 495	9 193	4 859	21 423	7 643
1998	11 242	2 587	2 500	1 990	8 038	3 713	19 280	6 300
1999	12 700	2 970	1 830	1 070	3 780	2 305	16 560	5 275
2000	18 500	2 430	870	925	5 280	3 310	23 780	5 740
2001	17 970	2 786	3 400	1 835	3 920	2 215	21 890	5 001
2002	5 917	1 410	900	-	14 679	1 857	20 596	3 267

* Au 5 novembre 2002

Source : ministère de l'Intérieur

⁽¹⁾ en hectares

Les superficies brûlées ont été respectivement de 23.780 et de 21.890 hectares en 2000 et 2001, ces chiffres étant supérieurs à la moyenne annuelle des dix dernières années (19.215 hectares).

5.740 départs de feux ont eu lieu en 2000 et 5.001 en 2001.

Il faut noter que, comme l'année 2000, l'année 2001 a été particulièrement difficile, en raison d'une sécheresse précoce et exceptionnelle mais aussi de vents durablement violents qui ont créé un niveau de danger inégalé depuis 1989.

Hors zone sud, 2.215 départs de feux ont été constatés et 3.920 hectares ont été brûlés en 2001.

Sur l'ensemble des départements méditerranéens, 2.430 départs de feux ont eu lieu en 2000 et 2.786 en 2001. 18.500 hectares ont été incendiés en

2000 et 17.970 hectares en 2001. Ce bilan est assez inquiétant au regard de la moyenne annuelle des dix dernières années (13.165 hectares).

Les données provisoires pour 2002 (au 5 novembre 2002) laissent apparaître la destruction par les flammes de 20.596 hectares en France, dont 5.917 pour les départements méditerranéens. **Il y a eu trois fois moins de surfaces brûlées dans le Sud qu'en 2001.**

Ce dernier résultat, particulièrement encourageant, provient des **mauvaises conditions climatiques** (forte pluviométrie) durant l'été mais aussi de la **politique de prévention mise en place** par les services de secours : **depuis douze ans, les surfaces brûlées ont été divisées par deux et le nombre de feux par trois.**

b) La stratégie d'attaque des feux naissants

L'application des mesures de prévention opérationnelle dans le cadre de la stratégie d'attaque des feux naissants (quadrillage préventif du terrain par des unités terrestres ; guet aérien armé) semble montrer son efficacité.

En 2002, la politique systématique de mobilisation préventive des moyens (groupement des moyens aériens ; unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile ; colonnes de renforts préventives de sapeurs-pompiers ; plan Héphaïstos du ministère de la défense permettant la mise à disposition de moyens militaires ; campagne d'information du public) sur l'ensemble des zones à risques a été poursuivie par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et les collectivités territoriales, afin de **pouvoir attaquer tout feu dans les dix premières minutes.**

Elle a bénéficié de la **coopération des services de Météo France**. En effet, afin d'être efficaces dans la lutte contre les incendies de forêt, les services de secours doivent disposer d'informations fiables et précises. Ainsi, une antenne météorologique est présente au centre interrégional de coordination opérationnelle de la sécurité civile (CIRCOSC) de Valabre, durant toute la campagne Feux de Forêts.

Analysant deux fois par jour le risque d'incendie de forêts dans 120 secteurs, cette antenne contribue à la définition des mesures de prévention opérationnelle et des tactiques appropriées (prépositionnement d'unités). Cette coopération a été étendue à d'autres zones de défense.

La stratégie d'attaque des feux naissants a permis, les années précédentes, de traiter très rapidement la quasi-totalité des départs d'incendies, puisque plus de 90 % d'entre eux ont parcouru moins de 5 hectares.

Cependant, cette mobilisation des moyens de la sécurité civile n'est pas suffisante pour que la politique de prévention soit efficace.

Votre commission des Lois insiste sur la nécessité de mieux connaître les origines des incendies. Elle demande une plus grande surveillance contre les actes criminels et leur poursuite sévère dans tous les cas.

2. Le renforcement de la prévention et de la gestion des inondations

a) L'insuffisance des dispositifs actuels, un constat récurrent

En 1999, le rapport public de la Cour des Comptes comportait une analyse sur la prévention des inondations en France. Elle rappelait que les inondations constituent un risque naturel majeur pour notre pays, en raison de l'importance de son réseau de cours d'eau (plus de 275.000 kilomètres), du peuplement des rives (11.600 communes et 2 millions d'habitants) et de son exposition aux deux grands types de crues (crues de plaines et crues torrentielles).

Deux ans plus tard, après les inondations de la Somme, le Sénat constituait une commission d'enquête¹, dont les conclusions rendues publiques le 25 octobre 2001 restent d'actualité :

- Connaître pour mieux comprendre : la connaissance des causes et des faits rend possible une clarification des responsabilités en matière d'annonce de crues et une gestion plus rigoureuse des eaux des bassins.

- Prévenir de manière coordonnée : une véritable structure de coordination des services compétents à l'échelle du bassin versant doit permettre d'éviter le manque de cohérence entre les moyens de prévision.

- Anticiper pour mieux gérer la crise : en dépit d'un bilan plutôt satisfaisant des interventions des services compétents, la lenteur du délai de réaction initial a pu apparaître comme préjudiciable à leur efficacité. Le recours à une cellule interministérielle constitue un dispositif pertinent pour mobiliser les moyens opérationnels.

- Réparer de manière équitable en encourageant la prévention.

¹ Voir le document Sénat n°34 (2001-2002). La commission d'enquête était présidée par M. Marcel Deneux. Son rapporteur était M. Pierre Martin.

Le régime des catastrophes naturelles¹ permet une indemnisation convenable des dommages mais les conclusions de la commission d'enquête soulignaient que ses garanties pouvaient être étendues.

Par ailleurs, la commission d'enquête était favorable au développement du volet prévention (incitation à la réduction de la vulnérabilité de l'habitat) de ce régime.

Aujourd'hui, les conséquences dramatiques des intempéries qui ont frappé le sud-est de la France au mois de septembre² soulignent les insuffisances des dispositifs de prévention et de gestion des inondations.

b) L'annonce d'un plan gouvernemental de lutte contre les inondations

Il aura pour objectif de :

- Réduire l'aléa par la mise en œuvre de mesures douces de régulation du débit et de la dynamique fluviale en amont des bassins.
- Renforcer et perfectionner les moyens de prévision des crues.
- Développer la conscience du risque dans la population.
- Redynamiser et consolider la démarche d'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles³ (PPR).

Les mesures législatives afférentes à ce plan seront intégrées dans le projet de loi sur les risques, qui devrait être soumis au Parlement en 2003.

En attendant, les enseignements des dernières inondations ont été tirés en matière d'alerte et d'information des populations par la circulaire intérieur-équipement du 28 septembre 2001 relative à la refonte du dispositif d'alerte météorologique, modifiée par une instruction complémentaire aux préfets du 5 juillet 2002. **Météo France émet désormais des cartes de vigilance, consultables par tous**, qui permettent d'alerter les autorités et les populations sur des précipitations anormalement violentes (quatre niveaux de vigilance : vert, jaune, orange et rouge). Le dispositif de gestion de crise, à l'échelle du

¹ Reconnu par arrêté interministériel, l'état de catastrophe naturelle a été instauré par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

² 3000 personnes déplacées, plus de 20 morts dont un sapeur-pompier volontaire, plusieurs disparus et d'importants dégâts matériels.

³ Ces plans, institués par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (article L. 562 du code de l'environnement), tendent à établir des prescriptions d'urbanisme et de construction ayant valeur de servitudes d'utilité publique afin de prendre en compte les risques naturels dans les décisions d'aménagement. Au 1^{er} août 2002, 3.300 plans approuvés étaient recensés au niveau national.

département, fait l'objet d'une montée en puissance graduée lors d'une situation orange et est systématiquement activé en situation rouge.

Par ailleurs, l'amélioration de la prévention des crues et de la transmission de l'alerte devraient être facilitées par la révision de l'arrêté du 27 février 1984 portant réorganisation de l'annonce des crues.

Votre commission des Lois rappelle que l'efficacité de la prévention est liée à une étroite concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales. Elle insiste également sur la nécessité du développement d'une véritable culture du risque dans notre pays.

3. La prise en compte des risques technologiques

La prévention en matière de risques technologiques est assurée par la réglementation des activités industrielles ou de transport et est donc, en premier lieu, de la compétence des ministères techniques (écologie, industrie, transport).

La direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'Intérieur intervient par des contributions de différentes natures (participation aux commissions interministérielles du transport des matières dangereuses ou des installations classées, à l'élaboration de la réglementation...).

La mission nationale d'appui à la gestion du risque nucléaire (MARN), située au sein de la sous-direction de la défense et de la sécurité civiles (SDDCPR) de la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) participe régulièrement à de nombreux exercices de crise nucléaire.

Cependant, l'année 2002 a surtout été marquée par les conséquences de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse¹, le 21 septembre 2001, dans la prise en compte des risques industriels et technologiques. Le Gouvernement a engagé une série d'actions de prévention :

- une inspection de 430 sites classés de stockage d'engrais et de nitrates d'ammonium (25 installations à risque ont fait l'objet de mesures d'urgence et 11 ont vu leur activité suspendue par décision préfectorale) par les services de l'Etat.

- un accord du Conseil des ministres de l'Union européenne sur un renforcement de la sécurité des sites de stockage d'engrais proposé par la France a été trouvé en juin 2002.

¹ Le bilan de l'explosion de l'usine AZF est lourd : 30 morts, 2500 blessés et 270 000 logements sinistrés pour un coût global estimé à 2,3 milliards d'euros.

- Un effort majeur de transparence a été effectué en mettant en place des commissions locales d'information autour des sites à risques.

- Une mise à jour des études de danger des 670 établissements particulièrement dangereux relevant de la directive « Seveso¹ » a été effectuée et des programmes de réduction du risque à la source ont été entrepris.

- Un renforcement des contrôles accompagne une réflexion de fond sur l'organisation des inspections des installations classées, rattachées aux directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) du ministère de l'industrie, avec la création de 150 postes au budget 2002 et de 200 postes entre 2004 et 2007.

Enfin, le projet de loi précité relatif à la prévention des risques naturels et technologiques devrait être prochainement présenté au Parlement.

4. La politique de déminage et de stockage

a) La sécurisation impérative de l'ensemble des sites de stockage

La politique globale suivie en matière de sites de stockage consiste à doter chacun des 16 centres de déminage d'infrastructures lui permettant d'assurer le dépôt en toute sécurité des munitions collectées au quotidien. En 2001, la dégradation des conditions de stockage des munitions chimiques entreposées à Vimy (Pas-de-Calais) avait nécessité une opération d'évacuation de grande ampleur.

Les sites de stockage de munitions anciennes du ministère de l'intérieur sont en réalité des sites de transit sur lesquels les munitions collectées par les équipes de déminage sont déposées au retour des tournées de ramassage, dans l'attente de leur destruction définitive.

Ces destructions ayant lieu très régulièrement (toutes les deux ou trois semaines), les sites de stockage ne posent pas de problème particulier de sécurisation sauf pour trois d'entre eux (Vimy dans le Pas-de Calais, Montbérault dans l'Aisne et Woippy dans la Moselle) qui accueillent les munitions chimiques de la première guerre mondiale découvertes depuis 1993.

En effet, depuis la signature par la France de la convention sur l'interdiction de l'arme chimique, les munitions toxiques ne sont plus détruites mais stockées dans l'attente de l'entrée en service d'une unité industrielle

¹ La directive européenne 96/82/CE (SEVESO II) du 9 décembre 1996 remplace la directive 82/501/CE (SEVESO I) et précise les règles communautaires relatives à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

dédiée à leur élimination (programme SECOIA) dont la charge incombe au ministère de la défense¹.

Le retard pris par ce programme induit que les trois dépôts du ministère de l'intérieur sont confrontés au problème du stockage de masse et de longue durée de ces munitions alors qu'ils n'avaient jamais été conçus pour cet usage.

En conséquence, au début de l'année 2001, il a été décidé de faire procéder sur chacun des trois sites, à une étude de dangers et d'impacts. Ces études ont toutes conclu en mars 2002 à la nécessité de procéder à la réalisation de travaux de sécurisation immédiats sur les différents sites et à envisager pour l'un d'entre eux (Woippy) un transfert des activités sur un autre lieu, compte tenu du niveau d'urbanisation autour du dépôt.

Les travaux de sécurisation ont été immédiatement entrepris² sur les trois sites. Il s'agit pour l'essentiel :

- du **renforcement de la sécurité anti-intrusion** (clôtures, système d'alarme, vidéosurveillance)

- de **l'amélioration de la sécurité pyrotechnique** par la mise en place de murs pare-éclats et de merlons protecteurs

- d'une **meilleure prise en compte du risque chimique** par l'ajout de détecteurs de produits chimiques couplé à un système d'alarme automatique et un dispositif de brumisation permettant de prévenir la formation d'un nuage toxique.

Lors de son audition devant la commission des Lois, M. Nicolas Sarkozy a indiqué qu'un site de stockage temporaire, installé à Suippes (Marne) allait permettre de supprimer le dépôt de Woippy et de desserrer les contraintes des sites de Vimy et de Montbérault, en attendant l'achèvement du programme SECOIA. Un nouveau centre de transit de munitions sera en outre réalisé à Ressaincourt (Moselle).

b) Une illustration de la politique de déminage, l'intervention de Bogny-sur-Meuse

A l'occasion de travaux d'extension d'une entreprise, un dépôt de munitions chimiques d'environ 10 tonnes, datant de la Première guerre mondiale a été mis à jour, fin septembre 2001, au sein de la commune de Bogny-sur-Meuse (6000 habitants).

¹ Le Gouvernement a validé le développement de l'unité de destruction des munitions chimiques sur le site de Mailly-le-Camp (Aube). Les travaux devraient s'achever en 2007.

² Ces travaux représentent à ce jour un coût global de 7,8 millions d'euros.

L'opération d'extraction par le service du déminage de la direction de la défense et de la sécurité civiles, a commencé à 09h00 le samedi 16 mars 2002 et s'est achevée le même jour vers 19 H 30. La journée du 17 mars a été mise à profit pour compléter le chargement des obus dans des conteneurs appropriés, sur des véhicules formant convoi et pour procéder à des analyses de l'air, de l'eau et de la terre pour détecter d'éventuelles pollutions. Ces analyses se sont révélées négatives.

Près de 500 obus ont été extraits au cours de ce chantier qui a mobilisé près de 200 personnes. Ils ont été transférés sur le site militaire de Ressaincourt, situé à 20 km au sud de Metz et mis à la disposition du ministère de l'intérieur par le ministère de la défense pour permettre le dépôt temporaire dans les meilleures conditions possibles des munitions découvertes dans les Ardennes en attente de leur destruction.

5. L'actualité du concept de défense civile

Les attentats du 11 septembre 2001 survenus aux Etats-Unis ont rappelé brutalement la **nécessité de la défense civile**. Ils ont ainsi incité le Gouvernement à reconsidérer les dispositifs existants en vue d'améliorer leur efficacité et de répondre aux nouvelles formes de terrorisme.

M. Nicolas Sarkozy a annoncé qu'une **enveloppe exceptionnelle de plus de 25 millions d'euros allait être consacrée au renforcement et à la modernisation des moyens de lutte contre les menaces nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC)**.

Trois axes de réflexion sont considérés comme prioritaires par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales :

- La coopération civilo-militaire doit être renforcée.

C'est pourquoi, en novembre 2001, un protocole a été élaboré entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la défense portant sur la mise à disposition de moyens de lutte adaptés aux risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC) lors des opérations de secours aux populations.

Par ailleurs, en vue de faire coïncider les circonscriptions militaires et les zones civiles de défense¹, les pouvoirs des préfets de zone en cas de situation de crise ont été renforcés par le décret n° 2002-917 du 30 mai 2002.

Ce même décret a étendu les pouvoirs des préfets délégués pour la sécurité et la défense placés auprès des préfets de zone.

¹ Il existe 7 zones civiles de défense en métropole.

- L'actualisation de la planification de défense et de sécurité semble urgente.

Elle s'est traduite par la diffusion d'un mémento de coopération civilo-militaire et de gestion de crise établi par le secrétariat général de la Défense Nationale en collaboration avec la direction de la défense et de la sécurité civiles.

De plus, afin de tester la chaîne opérationnelle de la sécurité civile en France et d'évaluer la capacité des états membres de l'Union européenne à répondre à une demande de moyens exceptionnelle face à un attentat impliquant des matières radiologiques et chimiques, un exercice européen (Euratox) s'est déroulé du 26 au 29 octobre 2002 au camp militaire de Canjuers (Var).

-La protection des populations et la réponse aux menaces nouvelles.

La réflexion actuelle sur la mise en place d'un système d'alerte des populations devrait permettre de mieux préparer les citoyens à leur propre sécurité.

Par ailleurs, une circulaire interministérielle relative à la doctrine nationale d'emploi des moyens de secours face à une action terroriste mettant en œuvre des moyens chimiques a été actualisée et diffusée le 26 avril 2002.

Enfin, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a annoncé, le 28 juin 2002, la **création d'un pôle de défense civile à Cambrai**, destiné à la recherche et à la formation des différents acteurs des secours (police ; gendarmerie ; sapeurs-pompiers et sécurité civile) à la lutte contre les nouvelles menaces et au renforcement de leur coopération dans ce cadre.

III. VERS UNE RÉFORME ATTENDUE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

1. L'application de la législation sur l'aménagement et la réduction du temps de travail chez les sapeurs-pompiers professionnels

La réforme de l'aménagement et de la réduction du temps de travail a été rendue applicable par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 dans la fonction publique de l'Etat.

La transposition de cette réforme aux agents de la fonction publique territoriale résulte de l'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Ce texte modifie la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour confier aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics le soin de fixer les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail de leurs agents, dans les limites applicables aux agents de l'Etat et en tenant compte de la spécificité des missions qu'elles exercent.

Les services du ministère de l'intérieur ont donc élaboré, en concertation avec les élus locaux et les organisations syndicales représentatives un projet de décret encadrant les nécessaires dérogations aux principes posés par les textes précités, afin de prendre en compte les particularités de l'activité des sapeurs-pompiers professionnels.

Ce projet est devenu le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, applicable depuis le 1^{er} janvier 2002.

La durée de travail effectif prend en compte les périodes de garde, les temps d'habillage et de déshabillage, les agents étant susceptibles de partir en intervention à tout moment.

Le décret déroge à la durée quotidienne du travail légale, étendue à douze heures, permet la présence d'un agent pour une période de vingt-quatre heures¹ et autorise les services départementaux d'incendie et de secours à fixer une durée équivalente à la durée légale du temps de travail. Ce temps d'équivalence², compris entre 2280 et 2520 heures jusqu'au 31 décembre 2004, devra être fixé entre 2160 et 2400 heures à compter du 1^{er} janvier 2005.

Deux effets concomitants se dégagent déjà de la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail : la création de postes supplémentaires de sapeurs-pompiers professionnels et la sollicitation accrue des sapeurs-pompiers volontaires.

En l'absence de ce décret particulier autorisant certaines dérogations pour les sapeurs-pompiers professionnels, les nouvelles règles sur l'aménagement et la réduction du temps de travail en vigueur dans la fonction

¹ Le temps de travail effectif ne peut alors excéder huit heures.

² Ce temps d'équivalence peut être majoré pour les sapeurs-pompiers professionnels logés dans les casernes.

publique territoriale auraient paralysé le fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours.

Ce dispositif, qui réduit la disponibilité des personnels et engendre des coûts supplémentaires pour les services d'incendie et de secours, fera l'objet d'une évaluation au plus tard avant le 1^{er} juin 2007 par une commission nationale. Celle-ci proposera d'éventuels aménagements.

2. Les conséquences de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie¹ de proximité a modifié les règles de financement et de fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) :

-A compter du 1^{er} janvier 2006, les contributions communales au fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours seront supprimées et remplacées par un financement du conseil général compensé par un prélèvement à due concurrence sur la dotation forfaitaire des communes.²

- par délibération concordante du conseil général et du conseil d'administration du service départemental concernés, les services départementaux d'incendie et de secours pourront à cette date être intégrés au sein des services des conseils généraux.³

Toutefois, le **ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a indiqué** à Martigues, le 14 septembre 2002, lors du 109^{ème} congrès des sapeurs-pompiers, **qu'il souhaitait que les maires continuent à jouer un rôle significatif au sein des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours**, ajoutant que la forme juridique actuelle d'établissement public des services départementaux d'incendie et de secours était la solution qui permettait le maintien de cette participation.

-La loi relative à la démocratie de proximité comprend aussi diverses mesures tendant à améliorer les modalités de calcul et de répartition des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des départements aux services départementaux d'incendie et de secours.

¹ Titre III, chapitre II, articles 117 à 131.

² Article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales

³ Article L. 1424-1-1 du code général des collectivités territoriales

-Le texte réforme également la composition et le fonctionnement des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours. Les effectifs des conseils sont désormais fixés à vingt-deux, quatorze sièges au moins revenant aux représentants des départements et quatre au moins aux représentants des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale.

Leur fonctionnement est précisé et assoupli (possibilité de représentation des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale par des adjoints aux maires ; création d'un bureau composé de cinq membres, dont trois vice-présidents¹ ; définition du rôle du président du conseil d'administration et de celui du directeur départemental du service départemental d'incendie et de secours, possibilité de délégation de signature par le président...²).

-D'autres dispositions de la loi établissent le fonctionnement des centres d'incendie et de secours non intégrés aux services départementaux d'incendie et de secours, précisent le régime des sapeurs-pompiers volontaires (validation d'expérience ; vacations horaires ; possibilité d'intégrer un service d'incendie et de secours avant 18 ans, âge légal de l'engagement, comme stagiaire...) et **prévoient le financement des interventions effectuées par les services départementaux d'incendie et de secours en cas de carence des ambulanciers privés ou sur le réseau routier ou autoroutier concédé.**

Certaines de ces dispositions pourraient être modifiées lors des débats du projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile.

Par ailleurs, devant votre commission des Lois, M. Nicolas Sarkozy a confirmé qu'il désirait étendre le système de transmissions de la police (ACROPOL), en cours de généralisation, aux services départementaux d'incendie et de secours, afin que l'ensemble des réseaux de communication des services concourant à la sécurité soient compatibles. Dès 2003, cette extension serait expérimentée dans les services d'incendie et de secours de deux départements³, avec les subventions du nouveau fonds d'aide à l'investissement.

¹ Ces vice-présidents, mentionnés à l'article L. 1424-27 du code général des collectivités territoriales, peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (CASDIS), sauf en matière budgétaire.

² Article L. 1424-30 du code général des collectivités territoriales.

³ 7 départements se sont portés candidats à cette expérimentation.

3. Une réflexion nouvelle sur les sapeurs-pompiers

a) L'amélioration de la formation des sapeurs-pompiers professionnels

La nouvelle organisation départementale du service public d'incendie et de secours résultant de la loi du 3 mai 1996 a conduit à une réforme de l'ensemble des textes statutaires¹. Concernant la formation des sapeurs-pompiers professionnels, un arrêté du 18 octobre 2001, modifié par les arrêtés du 30 avril 2002 et du 22 octobre 2002, a prévu la formation des sapeurs-pompiers professionnels, du sapeur deuxième classe au lieutenant-colonel, en mettant en adéquation grades et emplois pouvant être tenus.

Parallèlement, un comité de pilotage national² mène une réflexion globale sur la formation des sapeurs-pompiers, en tenant compte de la nécessité de l'adapter aux évolutions prévisibles des risques.

Par ailleurs, **l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) va quitter le site de Nainville-les-Roches pour celui d'Aix-les-Milles (Bouches du Rhône), qui permettra la création d'un véritable pôle de sécurité civile.** Un centre de secours école ainsi qu'un plateau d'évolution technique reproduisant la palette des situations rencontrées en intervention par les sapeurs-pompiers devraient y être installés.

A terme, cette école accueillera plus de 300 élèves et stagiaires par mois. La durée prévue des travaux nécessaires est de trois ans mais l'objectif est d'assurer l'accueil partiel des premières formations dès septembre 2003.

b) La mission « volontariat »

La réflexion d'ensemble actuelle sur le volontariat sapeur-pompier résulte du **relatif échec des mesures destinées à fidéliser les sapeurs-pompiers volontaires.**

Le nombre de volontaires reste stable depuis plusieurs années autour de 200.000 hommes, soit 85 % des effectifs de sapeurs-pompiers en France.

En revanche, **la durée de leur engagement (cinq ans en moyenne) diminue fortement**, ce qui implique de lourds investissements par les services départementaux d'incendie et de secours (formation...).

¹ Le statut des sapeurs-pompiers professionnels a été modifié par six décrets en date du 30 juillet 2001.

² Ce comité est composé de représentants des syndicats, des associations nationales de la profession, des élus et d'experts en matière de formation. Ses travaux devraient s'achever au plus tard en juin 2003.

L'interprétation de la loi n°98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, qui prévoit que tout salarié doit bénéficier d'un repos quotidien d'une durée minimale de onze heures consécutives, pose également parfois des difficultés qui menacent le volontariat. En pratique, certains employeurs refusent l'engagement de leurs salariés comme sapeurs-pompiers volontaires et le cumul entre une activité professionnelle et celle de sapeur-pompier volontaire. Une extension de telles pratiques provoquerait ainsi un dysfonctionnement important des services d'incendie et de secours.

Lors de l'examen du présent avis par votre commission, Mme Michèle André a estimé que la baisse du volontariat ne résultait pas de la seule application de l'aménagement et de la réduction du temps de travail et qu'elle était aussi la conséquence d'un changement de style de vie des jeunes. Elle a regretté la fin du service national, qui avait privé les casernes et les centres d'incendie et de secours d'éléments de qualité et mis fin à la formation d'un esprit citoyen. Elle a également insisté sur le rôle déterminant et la place grandissante des femmes parmi les sapeurs-pompiers volontaires.

M. Jean-Jacques Hyst a rejoint les propos de votre rapporteur et de Mme André. Prenant l'exemple de sapeurs-pompiers volontaires de la Seine-et-Marne par ailleurs pompiers professionnels, il a souligné que la réorganisation du temps de travail induite par l'application de la législation sur l'aménagement et la réduction du temps de travail rendait difficile le cumul d'un emploi et du volontariat en raison de la réticence de certains employeurs. Il a ajouté que le départ des jeunes de certains territoires ruraux constituait une explication supplémentaire aux problèmes du volontariat.

Evoquant à nouveau le cas de la Seine-et-Marne, où 1700 volontaires interviennent aujourd'hui dans les services de secours contre 1200 dans les années 90, il a indiqué que des mesures de fidélisation et une politique efficace de formation des sapeurs-pompiers volontaires permettaient de limiter la stagnation des effectifs voire de les augmenter

Ce contexte a conduit le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales à installer une **mission** chargée de faire des propositions en faveur des sapeurs-pompiers volontaires, **présidée par M. Jean-Paul Fournier**, maire de Nîmes, le 25 juillet 2002.

Cette mission devrait rendre ses conclusions définitives à la fin de l'année.

En attendant celles-ci, lors du 109^{ème} congrès des sapeurs-pompiers, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a déjà pris quelques engagements. Il a ainsi annoncé :

-l'ouverture d'une **concertation interministérielle en vue de la création d'un « avantage retraite » pour les sapeurs-pompiers volontaires** ;

-**l'extension du bénéfice de l'allocation vétérance aux sapeurs-pompiers ayant cessé leur activité avant le 1^{er} janvier 1998** ;

-la **création d'un bac professionnel** permettant la validation des acquis ¹des volontaires en préparant aux emplois d'agent de sécurité en entreprise ou de protection de l'environnement.

Lors de son audition devant la commission des Lois, en réponse à une question de votre rapporteur, M. Nicolas Sarkozy a également indiqué qu'il souhaitait **revenir à un âge légal de 16 ans** pour l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires.

4. Le projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile, une réforme attendue pour le printemps 2003

Tirant les conséquences des événements exceptionnels (tempêtes de 1999 ; naufrage de l'Erika ; inondations ; explosion de l'usine AZF à Toulouse) qui ont récemment souligné l'intérêt d'améliorer l'organisation de la sécurité civile et de sensibiliser nos concitoyens à la prévention des risques et des catastrophes, **un projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile**, résultant d'une large concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, **a été adopté en conseil des ministres le 10 avril 2002.**

Ce texte tendait à actualiser les dispositions de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, en poursuivant six objectifs majeurs :

- améliorer la capacité de l'Etat à gérer les crises (simplification de la planification des secours ; renforcement de la capacité opérationnelle...);

- mieux définir les obligations des citoyens, des services publics de toute nature, des établissements publics, gestionnaires d'infrastructures et exploitants de réseaux en matière de sécurité civile ;

- clarifier le financement des opérations de secours en tenant compte de la départementalisation des services d'incendie et de secours issue de la loi du 3 mai 1996 ;

¹ Des arrêtés du 5 et du 13 novembre 2002 relatifs à la formation des sapeurs-pompiers volontaires favorisent l'obtention des unités de valeur de formation des médecins capitaines, pharmaciens capitaines, vétérinaires capitaines et infirmiers de sapeurs-pompiers volontaires par validation des acquis professionnels et précisent les modalités d'organisation de leur formation initiale.

- renforcer la solidarité entre services départementaux d'incendie et de secours par la possibilité de création d'un établissement public interdépartemental au sein d'une même zone de défense ;

- améliorer la formation et la gestion des sapeurs-pompiers ;

- mieux reconnaître le rôle du monde associatif.

Confirmé dans son principe par le nouveau Gouvernement, ce projet de loi devra être précisé et enrichi, prenant en compte les conclusions de la mission sur le volontariat et ouvrant probablement une nouvelle discussion sur certaines dispositions de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Le projet de loi ainsi enrichi devrait être présenté au Parlement au printemps 2003.

Votre rapporteur adhère à la démarche de concertation du Gouvernement et constate la nécessité de ce texte pour adapter l'organisation de la sécurité civile aux nouveaux défis qu'elle rencontre.

Il rappelle également que la pertinence des dispositions du projet de loi sera liée aux moyens qui seront effectivement déployés. En ce sens, le budget sécurité civile du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour 2003 est un signe clair de l'engagement du Gouvernement pour la réussite d'une telle réforme.

Votre commission des Lois examinera les mesures proposées, le moment venu, en soutenant l'effort ambitieux de reconstruction de la sécurité civile entrepris par le Gouvernement.

*

* *

Ces observations ont conduit votre commission des Lois à vous proposer de voter les crédits de la sécurité civile inscrits au budget du ministère de l'intérieur pour 2003.