

N° 78

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

## 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 2004, 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 Bêteille, 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, Charles Guené, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Jean Louis Masson, Mme Josiane Mathon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Josselin de Rohan, Bernard Saugé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195**

**Sénat : 72 et 73 (annexe n° 22) (2003-2004)**

---

**Lois de finances.**

## **LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS**

Après avoir entendu, le 18 novembre 2003, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, en remplacement de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, la commission des Lois, réunie le 26 novembre 2003 sous la présidence de M. René Garrec, président, 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 2004, dont la commission des Finances est saisie au fond.

M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur, a d'abord rendu hommage aux sauveteurs et sapeurs-pompiers morts en service cette année et a rappelé le caractère déterminant de la mobilisation exceptionnelle de la sécurité civile pour limiter les conséquences dramatiques de la canicule estivale, en particulier dans le cadre de la lutte contre les incendies.

Il a constaté que, malgré la situation économique difficile, les crédits de la sécurité civile pour 2004 progressaient de 4,26 % par rapport à 2003 et a souligné que cet effort notable témoignait du caractère prioritaire de la sécurité civile pour le Gouvernement.

Puis il a souligné qu'une réflexion avait été initiée dès son arrivée par le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur la refondation de la sécurité civile en France, tendant à conforter la remise à niveau des personnels et des équipements, à actualiser l'organisation de la défense et de la sécurité civiles ainsi que le statut de sapeur-pompier et à prendre en compte les nouveaux risques auxquels sont confrontés les services de secours.

M. Jean-Pierre Schosteck a rappelé qu'un projet de loi relatif à la sécurité civile, aux services d'incendie et de secours et aux sapeurs-pompiers, viendrait prochainement consacrer cette politique globale et ambitieuse de la sécurité civile en France.

A ce titre, il a indiqué que le budget de la sécurité civile du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, traduisait la détermination du Gouvernement à faire émerger une sécurité civile adaptée à son temps.

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 2004.

Mesdames, Messieurs,

L'augmentation de 4,26 % des crédits du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour la sécurité civile en 2004, dans un contexte économique difficile, constitue un effort remarquable dans la lignée de la loi de finances pour 2003, au regard de la stagnation chronique de ce budget les années précédentes.

Elle souligne également, si besoin en était, le caractère prioritaire des missions de défense et de sécurité civiles –éléments incontournables 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 drames de grande ampleur qui frappent régulièrement notre pays, à l'exemple de la canicule exceptionnelle de l'été dernier.

La réflexion de la mission commune d'information mise en place par le Sénat « la France et les Français face à la canicule : les leçons d'une crise » dont votre rapporteur est membre et qui rendra ses conclusions en février prochain, permettra de comprendre les réactions de la société et des institutions face à un tel phénomène en vue d'améliorer les dispositifs existants.

Dès à présent, votre commission des Lois tient à rendre hommage à tous les secouristes mobilisés l'été dernier dont l'action, parfois rapidement et injustement mise en cause, a été déterminante pour limiter les conséquences dramatiques de la vague de chaleur et à ceux qui sont morts en service depuis le début de l'année 2003 (treize sapeurs-pompiers au 3 septembre), ainsi qu'aux vingt-cinq agents disparus en 2002.

Tirant les leçons des catastrophes qui ont frappé notre pays ces dernières années, le budget de la sécurité civile pour 2004 constitue une étape importante dans la mise en place de l'indispensable réforme de la sécurité civile en France, en renforçant ses capacités opérationnelles, en reconnaissant les dangers encourus par les personnels et en prenant en considération l'émergence de nouveaux risques.

Cette avancée conséquente s'inscrit en effet dans une démarche globale du Gouvernement tendant à édifier une politique de défense et de sécurité civiles adaptée à son temps.

Le dépôt d'un projet de loi relatif à la sécurité civile, aux services d'incendie et de secours et aux sapeurs-pompiers est prévu prochainement pour répondre à cet impératif.

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 2004**

A titre liminaire, il convient de **rappeler que les crédits budgétaires engagés par l'Etat au titre de la sécurité civile**, dont le champ d'action est par nature transversal, **ne relèvent pas seulement du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.**

Certains crédits proviennent en effet d'autres départements ministériels, comme ceux du ministère de la défense, 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'écologie et du développement durable (prévention des crues, des risques naturels et des risques technologiques), 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 2004, le total des crédits de l'Etat pour les missions de sécurité civile s'élève à 638,56 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 143,56 millions d'euros en autorisations de programme, montants traduisant la prise en compte de l'importance de ces missions dans l'ensemble de l'action gouvernementale<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 87-565 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

Les dépenses ordinaires et crédits de paiement au titre du ministère de l'intérieur représentent ainsi 52,8 % des dépenses de l'Etat consacrées à la sécurité civile en 2004.

Enfin, il ne faut pas oublier le **rôle incontournable des collectivités territoriales, qui assurent l'essentiel du financement des services de secours (environ 2,9 milliards d'euros en 2003).**

### **A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR POUR LA SÉCURITÉ CIVILE**

#### **1. La poursuite de l'augmentation des crédits de la sécurité civile**

Après une stabilisation en 2002 et une hausse remarquable en 2003, **les crédits du ministère de l'intérieur pour la sécurité civile vont progresser** de manière conséquente en 2004 afin de permettre à la sécurité civile de faire face à une croissance rapide de son activité bénéficiant à 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, de la sécurité intérieure et des libertés locales, est retracée dans le tableau ci-après :

	<b>Crédits votés pour 2003</b>	<b>Crédits demandés pour 2004</b>	<b>Evolution en %</b>
<b>Dépenses ordinaires (DO)</b>			
- Titre III : moyens des services	193,61	201,16	+ 3,9
- Titre IV : interventions publiques	12,40	14,30	+ 15,32
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>206,02</b>	<b>215,46</b>	<b>+ 4,58</b>
<b>Dépenses en capital (CP)</b>			
- Titre V : investissements de l'Etat	72,22	76,70	+ 6,7
- Titre VI : subventions d'investissement	45,15	45,00	-0,33
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>117,37</b>	<b>121,70</b>	<b>+ 3,69</b>
<b>TOTAL DO + CP</b>	<b>323,39</b>	<b>337,17</b>	<b>+ 4,26</b>
Autorisations de programme (Titre V)	65,99	73,7	+ 11,68

*(en millions d'euros)*

Source : bleu budgétaire.

---

*sécurité civile 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 ».*

Les crédits de l'agrégat<sup>2</sup> « sécurité civile » pour 2004 atteignent un **montant total de 337,17 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement, en progression de 4,26 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003**, compte tenu de la participation de l'Etat au financement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

## 2. Le renforcement des moyens humains de la sécurité civile

En augmentation régulière depuis 1999, **les crédits de personnel s'élèvent à 93,13 millions d'euros pour 2004, soit une progression de 3,43 % par rapport à 2003.**

**En 2004, les effectifs budgétaires** de la direction de la défense et de la sécurité civiles (hors brigade des sapeurs-pompiers de Paris) s'élèveront à **1.997 postes**, soit 8 emplois supplémentaires par rapport à 2003 à périmètre constant (pour un montant de 1,15 million d'euros). **Mais de nombreux personnels étant rattachés à d'autres ministères et administrations, les effectifs réels seront de 2.375 agents**, dont 1.417 militaires et 958 civils, auxquels s'ajoutent les effectifs des états-majors de zone (EMZ) et des écoles de formation :

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Asnières (siège DDSC)	387	363	345	335	343	335	358
Etablissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL)	121	124	119	119	120	116	113
Centres de déminage	142	148	152	155	164	159	166
Base de Marignane	142	141	141	142	137	140	142
Base hélicoptères	202	204	218	218	226	235	250
UIISC <sup>3</sup>	1.681	1.671	1.554	1.527	1.397	1.369	1.344
Mis à disposition	19	13	18	7	6	4	2
<b>TOTAL DDSC</b>	<b>2.694</b>	<b>2.664</b>	<b>2.547</b>	<b>2.503</b>	<b>2.393</b>	<b>2.368</b>	<b>2.375</b>
Etats-majors de zone (EMZ)	54	55	54	58	55	87	97
Ecoles de formation	118	115	76	58	32	30	29
<b>TOTAL</b>	<b>2.866</b>	<b>2.834</b>	<b>2.667</b>	<b>2.619</b>	<b>2.480</b>	<b>2.485</b>	<b>2.501</b>

Source : Ministère de l'intérieur.

<sup>2</sup> Le périmètre de cet agrégat a été élargi aux subventions d'équipement en faveur des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) par la loi de finances initiale pour 2003 (chapitre 67-50).

<sup>3</sup> Instaurées en 1968 par le général de Gaulle, les unités militaires de la sécurité civile ont pris le nom d'unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) en 1988. Les unités 1, 5 et 7, respectivement basées à Nogent-le-Rotrou (Eure-et-Loir), Corte (Haute-Corse) et Brignoles (Var), placées sous l'autorité du commandant des formations militaires de la sécurité civile, ont un rôle de formation et de renforcement des moyens de secours locaux, intervenant sur le territoire national et à l'étranger lors de catastrophes de toutes natures.

Malgré la suppression de 8 postes d'ouvriers d'Etat vacants, **la progression des moyens humains de la direction (26 personnes en 2003) va se poursuivre en 2004, profitant en particulier au groupement des moyens aériens (voir I, B).**

Les capacités opérationnelles des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) seront également consolidées avec la transformation de 70 emplois de volontaires de l'armée de terre (VAT) en 60 emplois d'engagés de l'armée de terre (EVAT), dont 10 sergents, plus attractifs (0,25 million d'euros).

**La rationalisation des moyens d'intervention implique aussi le transfert de 120 artificiers de la police nationale au service du déminage de la direction de la défense et de la sécurité civile (0,37 million d'euros).**

**En outre, l'instauration de mesures de revalorisation statutaire doit permettre de mieux reconnaître les contraintes inhérentes aux métiers de la sécurité civile (1,06 million d'euros).**

Ainsi, afin de maintenir la capacité d'action des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile en France et à l'étranger, l'indemnisation de sept jours supplémentaires de temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (TAOPC) est prévue à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004 (0,44 million d'euros), leur régime étant aligné sur celui des militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et du bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM).

Ces crédits permettront également d'engager la réforme du cadre d'emplois de la base aérienne de Marignane (BASC ; 0,12 million d'euros), d'améliorer le régime indemnitaire des services techniques et matériels (STM ; 0,06 million d'euros) ou encore **d'abonder les crédits relatifs à la prime de danger des démineurs (0,06 million d'euros).**

Enfin, dans le cadre de la revalorisation du volontariat sapeur-pompier, les montants des pensions dont bénéficient les veuves et les orphelins des sapeurs pompiers volontaires<sup>4</sup> augmenteront sensiblement (+ 1,9 million d'euros). Lors de son audition devant la commission des Lois, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a déclaré que cette mesure constituait un signe fort de la solidarité de la Nation envers ces familles.

---

<sup>4</sup> Titre IV, chapitre 46-92.

### 3. Les autres évolutions importantes

**Les crédits du titre III relatifs au fonctionnement de la sécurité civile devraient s'élever à 108,02 millions d'euros en 2004, en progression de 4,31 % par rapport à 2003<sup>5</sup>.**

Ces mesures nouvelles **permettront en particulier au groupement des moyens aériens de faire face efficacement à l'urgence de ses besoins** découlant de l'augmentation de son activité et aux unités de la sécurité civile de renouveler leurs matériels spécialisés d'intervention.

**Les crédits destinés aux secours d'urgence aux victimes des calamités publiques<sup>6</sup>** demeurent stables à 0,159 million d'euros, cette ligne budgétaire étant « *abondée en tant que de besoin* » à partir du budget des charges communes en cas de crise selon le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Enfin, après la baisse constatée en 2001 et 2002, puis l'augmentation sensible de l'an dernier, **les crédits d'investissement de l'Etat s'élèveront à 76,7 millions d'euros, soit une progression de 6,2 % par rapport à 2003. Le total des dépenses en capital** (titres V et VI ; voir tableau supra), qui intègre le fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours, **sera de 121,7 millions d'euros (+ 3,69 % par rapport à 2003).**

Afin de poursuivre la **modernisation et la mise aux normes** de certains sites de stockage<sup>7</sup> (sécurisation des sites de Vimy et Suippes), l'implantation de nouvelles soutes à munitions (Tourris) ou la restructuration de certaines bases d'hélicoptères de la sécurité civile, **les dotations consacrées à l'immobilier s'élèveront à 6 millions d'euros.**

Il faut également **souligner l'accroissement conséquent des crédits d'équipement affectés à la direction de la défense et de la sécurité civile, de 18,17 % en autorisations de programme** (de 57,29 à 67,7 millions d'euros) **et de 2 % en crédits de paiement** (de 69,12 à 70,5 millions d'euros).

Cet **effort remarquable**, qui sera complété en loi de finances rectificative, tend à **maintenir les acquisitions de matériels destinés aux**

---

<sup>5</sup> Le chapitre 34-31 relatif aux moyens de fonctionnement augmentera de 1,9%.

<sup>6</sup> Titre IV, chapitre 46-91. En 2003, ce chapitre a été sollicité dans les départements des Landes, du Maine-et-Loire, du Vaucluse, de l'Hérault, de Seine-Maritime et de Saône-et-Loire pour faire face aux violents orages du mois de juillet.

<sup>7</sup> Au cours de l'année 2003, le service du déminage a procédé au regroupement des stocks de munitions chimiques anciennes : les sites de stockage de Woippy et de Ressaincourt ont été vidés, celui de Montbérault le sera en fin d'année 2003. Ne demeureront alors que les zones de stockage de Suippes et de Vimy. 12.471 demandes d'intervention ont mobilisé les 154 démineurs de la sécurité civile, qui ont ramassé 423 tonnes de munitions, en ont détruit 343 tonnes tandis que 2.400 opérations ont été effectuées sur des engins explosifs en 2002.

services opérationnels de la sécurité civile au niveau élevé de 2003 et à **accroître le montant des crédits consacrés à la maintenance des aéronefs** (augmentation de 2,63 millions d'euros en autorisations de programme et de 0,73 million d'euros en crédits de paiement).

## ***B. LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU BUDGET POUR 2004***

### **1. La consolidation du dispositif de subvention des équipements prioritaires des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)**

Les services départementaux et de secours (SDIS) ont effectué **3,6 millions d'interventions en 2002** (soit environ 9.900 interventions par jour).

**La loi du 3 mai 1996<sup>8</sup>** a prévu le transfert de la gestion des moyens de secours vers les services départementaux d'incendie et de secours. Ce transfert a été achevé le 4 mai 2001 et les budgets primitifs des services départementaux pour 2002 ont donc reflété, pour l'ensemble des départements, le coût de la gestion unique de ces services à l'issue du processus de départementalisation.

**2.680.151.564 €** ont ainsi été consacrés à ces budgets par les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) **en 2002, soit 50,40 € par habitant**. Pour l'exercice 2003, leurs contributions s'élèveront à **2.891.937.756 € (54,38 € par habitant), soit une augmentation de 7,90 % par rapport à 2002**.

**La contribution des départements représente 46,36 % du total** des contributions (soit une augmentation de 16,94 % par rapport à 2002) avec 1.340.752.536 €.

**La contribution des communes et des établissements publics de coopération intercommunale s'élève à 1.551.185.220 €** (soit une augmentation de 1,15 % par rapport à 2002), représentant **53,64 % du total des contributions**.

**Lors de son audition devant la commission des Lois, M. Patrick Devedjian a précisé qu'une partie de la taxe sur les conventions d'assurance**, ressource dynamique basée sur l'activité automobile et sur l'immobilier, **bénéficierait aux services départementaux d'incendie et de secours afin de leur permettre de faire face à la hausse rapide de leurs charges**.

---

<sup>8</sup> Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

Après la mise en place pour trois ans d'une majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement (DGE) des services départementaux d'incendie et de secours par la loi du 28 décembre 1999<sup>9</sup>, **la loi de finances initiale pour 2003** a prolongé ce dispositif en lui donnant une vocation permanente avec la **création d'un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours** (article L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales).

**Le montant total de la dotation progressera de 9 millions d'euros en autorisations de programme (54 millions d'euros) et sera maintenu à 45 millions d'euros en crédits de paiement.**

Les catégories d'opérations concernant les équipements et matériels pouvant faire l'objet de subventions du fonds d'aide à l'investissement et les modalités de versement de ces dernières, dont la demande est adressée par le président du conseil d'administration du service départemental au préfet du département, ont été précisées dans le décret du 16 septembre 2003<sup>10</sup>. Ces subventions doivent en particulier faciliter la modernisation des systèmes de communication des services d'incendie et de secours et leur interopérabilité avec ceux de la police par l'utilisation de la technologie ACROPOL, aujourd'hui en phase d'expérimentation dans les départements de l'Eure-et-Loir, de la Seine-et-Marne et des Vosges<sup>11</sup>.

Selon le ministère, l'évolution de la réglementation communautaire en matière de gestion des appels d'urgence à partir de la recommandation de la Commission européenne du 25 juillet 2003 relative à la localisation des appels d'urgence dans le cadre de la mise en oeuvre du numéro d'urgence européen (112), pourrait conduire les services départementaux d'incendie et de secours à adapter leurs moyens.

**La départementalisation des services d'incendie et de secours doit en outre être confortée par le projet de loi relatif à la sécurité civile, aux services d'incendie et de secours et aux sapeurs-pompiers.**

---

<sup>9</sup> Loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de la population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

<sup>10</sup> Décret n° 2003-883 du 16 septembre 2003 relatif aux modalités d'application de l'article L. 1424-36-1 créant un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours et modifiant le code général des collectivités territoriales.

<sup>11</sup> Par ailleurs, 2,87 millions d'euros étaient consacrés dans le projet de loi de finances initial aux subventions de fonctionnement aux SDIS afin de contribuer au financement de la campagne estivale contre les feux de forêt et de soutenir les associations de défense et de sécurité civiles au profit d'opérations d'intérêt général. L'Assemblée nationale a augmenté ce montant de 11.300 euros.

## **2. Le renforcement des capacités opérationnelles du groupement des moyens aériens**

**Fortement sollicité lors des incendies de l'été dans le sud-est du pays, le groupement** des moyens aériens de la sécurité civile comprend aujourd'hui 68 appareils (28 avions et 40 hélicoptères).

**Le projet de loi de finances pour 2004 fait du renforcement de ses capacités opérationnelles une priorité.**

**Seize emplois supplémentaires** seront ainsi créés en son sein (douze emplois de personnel navigant et quatre emplois de techniciens au sol). Le groupement des moyens aériens devrait en outre bénéficier de la **transformation de huit emplois de policiers en huit emplois de contractuels navigants**, destinée à compenser des départs en retraite.

La vétusté de la flotte du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile (GGSC)<sup>12</sup>, composée de vingt-quatre hélicoptères Alouette IV, trois Dauphin et cinq Ecureuil ayant pour la plupart entre vingt et trente ans d'activité, a conduit à la conclusion d'un marché d'acquisition de trente-deux hélicoptères EC 145 (BK 117 C2) le 22 juillet 1998 avec la société Eurocopter (programme Dragon).

**Le premier exemplaire d'EC 145 a été livré le 24 avril 2002** après vingt-trois mois de retard sur le calendrier prévisionnel.

**Quatorze autres<sup>13</sup> appareils ont été réceptionnés depuis cette date par la sécurité civile**, qui devrait disposer de vingt-et-un EC 145 fin 2003 et de vingt-neuf fin 2004 (10,2 millions d'euros en autorisations de programme et 14,5 millions d'euros en crédits de paiement). De plus, lors de sa communication sur la lutte contre les incendies de forêt au Conseil des ministres<sup>14</sup>, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a indiqué l'ouverture d'une réflexion sur l'emploi d'hélicoptères lourds utilisés par la protection civile italienne et appréciés par les personnels de la sécurité civile dans la lutte contre les incendies, pour accroître la polyvalence du groupement.

---

<sup>12</sup> Les hélicoptères de la sécurité civile sont stationnés sur 21 bases réparties sur l'ensemble du territoire national (une base a été ouverte à Besançon en 2003), l'échelon de commandement du groupement étant situé à Nîmes-Garons.

<sup>13</sup> Malheureusement, un de ces appareils a été perdu au cours d'une mission de secours en montagne, aux alentours de Gavarnie. L'accident a fait un mort et quatre blessés.

<sup>14</sup> 1<sup>er</sup> octobre 2003.

Quant à la **flotte aérienne de la sécurité civile**<sup>15</sup>, composée de onze avions bombardiers d'eau CANADAIER CL 145, de douze avions bombardiers d'eau TRACKER, de deux avions bombardiers d'eau FOKKER 27 et de trois avions d'investigation et de liaison, **sa mobilisation permanente l'été dernier a permis de limiter les conséquences dramatiques des très importants feux de forêt** : les vingt-cinq avions bombardiers d'eau ont ainsi **effectué 9.000 heures de vol opérationnel**, ce qui dépasse la moyenne des heures de vol opérationnel effectuées chaque année sur la période 1998-2002, consommant 5.000 tonnes de produits retardants.

**Cette utilisation massive des avions bombardiers d'eau, justifiée par le danger représenté par les départs de feux, a des conséquences sur la capacité d'utilisation de la flotte à moyen terme**, imposant un dispositif renforcé de maintenance et soulignant la **nécessité de remplacer les deux Fokker 27, dont l'ancienneté (plus de trente ans d'âge) nuit à la disponibilité**.

**M. Patrick Devedjian, lors de son audition devant la commission des Lois, a indiqué qu'un montant de 45 millions d'euros serait ouvert en loi de finances rectificative pour 2003 afin de permettre le remplacement du Canadair perdu et la substitution d'un avion gros porteur aux deux Fokker.**

### **3. La troisième tranche du plan de modernisation de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris**

Pour des raisons historiques, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris<sup>16</sup> (BSPP) est, tout comme le bataillon des marins-pompiers de Marseille<sup>17</sup>, composée de personnels à statut militaire.

---

<sup>15</sup> Hors des périodes de détachement (Ajaccio, Bastia, Carcassonne, Cannes, Bordeaux), les avions sont stationnés sur la plate-forme de Marignane, où se trouvent le commandement et les services de soutien.

<sup>16</sup> Après l'incendie du 1<sup>er</sup> juillet 1810 ayant provoqué dix morts lors d'un bal à l'ambassade d'Autriche en l'honneur de Napoléon 1<sup>er</sup>, ce dernier chargea le bataillon des sapeurs-pompiers de Paris de la lutte contre le feu dans la capitale (décret impérial du 18 septembre 1810). Cette unité, devenue régiment en 1867, a été transformée en brigade le 1<sup>er</sup> mars 1967.

<sup>17</sup> L'incendie des Nouvelles Galeries (28 octobre 1938) a amené, l'année suivante, la création du bataillon des marins-pompiers de Marseille, unité de la Marine nationale composée de 2.100 hommes relevant de l'autorité du maire de la ville. En 2002, il a effectué plus de 100.000 interventions sur l'agglomération marseillaise.

Cette unité de l'armée de terre, qui compte environ 7.000 hommes et 800 véhicules, 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)<sup>18</sup> et est également chargée de la protection des sites d'Artix, Biscarosse et Lacq ainsi que du centre national d'études spatiales de Kourou (Guyane).

**Le plan de modernisation de la brigade des sapeurs pompiers de Paris, engagé en 2002**, tend à permettre le recrutement de 750 militaires, la rénovation des matériels et moyens logistiques et l'augmentation de la capacité d'hébergement sur cinq ans afin de garantir sa capacité opérationnelle face à la croissance exponentielle de ses activités. **Un montant de 0,90 million d'euros** est inscrit dans le projet de loi de finances pour 2004 afin de permettre la **création de 125 emplois pour la troisième année consécutive**.

Par ailleurs, **la première tranche du plan spécifique de renforcement du dispositif de lutte contre les menaces nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) sera mise en œuvre au sein de la brigade** (0,617 million d'euros). Les dotations en faveur de cette dernière s'élèvent à **66,5 millions d'euros** dans le projet de loi de finances<sup>19</sup>.

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

### **1. Les leçons à tirer de la campagne de lutte contre les incendies de forêt de l'été 2003**

*a) Après des résultats encourageants en 2002, un bilan inquiétant en 2003*

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

---

<sup>18</sup> Divisée en trois groupements d'incendie, eux-mêmes répartis en huit compagnies et en soixante-dix-sept centres de secours, la brigade a reçu en 2002 près de 1,5 million d'appels et effectué 462.402 interventions (environ 1.200 interventions par jour) sur l'agglomération parisienne.

<sup>19</sup> Il convient de rappeler que le budget de la brigade, cofinancé par l'Etat et les collectivités territoriales concernées, relève de la préfecture de police de Paris.

Année	Départements méditerranéens		Sud-Ouest		Total hors zone sud surfaces brûlées <sup>1</sup>	Nombre de feux hors Méditerranée	Total	
	Surfaces brûlées <sup>1</sup>	Nombre de feux	Surfaces brûlées <sup>1</sup>	Nombre de feux			Surfaces brûlées <sup>1</sup>	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	6.315	1.686	12.875	1.950	14.875	3.385	21.190	6.757
2003	60.000	-	12.500	-	-	-	72.500	-

Bilan provisoire octobre 2003

Source : ministère de l'intérieur

<sup>(1)</sup> en hectares

**En 2002**, dans un contexte météorologique favorable, **6.757 départs de feux ont été constatés et 21.190 hectares ont été brûlés** par les incendies de forêt. Sur l'ensemble des départements méditerranéens, 1.686 départs de feux ont eu lieu et 6.315 hectares ont été incendiés, bilan satisfaisant au regard de la moyenne décennale (13.500 hectares).

**Au total, l'année 2002 présente un profil particulier, sur le plan chronologique** (moins de 30 % des destructions ont été recensées en été en raison de l'importance des destructions hivernales) **comme géographique** (moins d'un tiers des destructions ont été constatées en zone sud) et des résultats plutôt satisfaisants.

**En revanche, les données provisoires pour 2003**, année marquée par une **sécheresse sans précédent** sur l'ensemble des départements méditerranéens, renforcée par une **longue période estivale de températures caniculaires**, peuvent être qualifiées de catastrophiques.

**Fin septembre, la superficie totale détruite par le feu en France pouvait être évaluée à 72.500 hectares** (moyenne décennale : 19.000 hectares), bilan comparable aux années 1989 et 1990. **Plus de 2.000 départs de feux ont été recensés.**

**Près de 60.000 hectares ont été consumés dans les seuls départements méditerranéens depuis le début de l'année** (moyenne décennale : 10.000 hectares), dont 57.000 hectares depuis le début du mois de juillet (moyenne décennale : 8.000 hectares). Cependant, **le très important déficit pluviométrique du printemps et la canicule hors zone sud ont étendu la zone de risques (12.500 hectares brûlés hors zone sud depuis le début de l'année).**

Les départements les plus touchés sont ceux du Var (20.000 hectares), de Haute Corse (20.000 hectares) et de Corse-du-Sud (6.500 hectares). 14 incendies ont touché plus de 1.000 hectares, brûlant des dizaines de constructions. Le feu a tué 10 personnes, dont 4 sapeurs-pompiers, et blessé une centaine de sauveteurs.

**Les conditions météorologiques exceptionnelles ont été aggravées par la multiplication d'actes malveillants inadmissibles.**

**Le dispositif national de lutte contre les feux de forêts** (mobilisation préventive des sapeurs-pompiers et des moyens nationaux de la sécurité civile à proximité des zones à risques), **dont l'engagement avait été anticipé d'un mois, a été amplifié par la venue de renforts exceptionnels** dès le mois de juillet : les 33.000 pompiers de la zone sud ont ainsi été soutenus par 1.500 sapeurs-pompiers de toute la France ainsi que par l'action constante des 700 hommes des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), présents sur 450 départs de feux, et des bombardiers d'eau de la sécurité civile (voir I).

Dans le cadre du « plan Héphaïstos », des moyens militaires supplémentaires ont été mis à disposition du préfet de zone sud (500 hommes, 2 hélicoptères de reconnaissance et 2 hélicoptères de manœuvre). Enfin, en vue de compléter la capacité d'intervention de la flotte aérienne de la sécurité civile, un bombardier d'eau a été loué au Canada, tandis que des appareils italiens, espagnols, grecs, allemands et russes ont été engagés dans les opérations.

*b) Le renforcement des dispositifs de lutte contre les incendies de forêt*

**Malgré le courage et le dévouement des sauveteurs, le bilan est lourd** et implique une **nouvelle réflexion sur la politique de prévention et de lutte contre le feu.** La **mission commune d'information** créée par le Sénat tirera des leçons de la canicule et des incendies de l'été dernier.

**Dans l'immédiat, pour punir les incendiaires**, l'action des forces de police, de la gendarmerie et des parquets a permis **d'interpeller 88 personnes et d'en écrouer 25 et une cellule nationale spécialisée de la gendarmerie est à l'œuvre dans le Var.**

**Par ailleurs, à l'occasion de l'examen du projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité**, la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'un incendie de bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements dans des conditions de nature à exposer les personnes à un dommage corporel ou à créer un dommage irréversible à l'environnement deviendraient passibles de quinze ans d'emprisonnement et de 150.000 euros d'amende<sup>20</sup> (articles 322-6 et suivants du code pénal).

En outre, dans sa communication du 1<sup>er</sup> octobre précitée, M. Nicolas Sarkozy a **incité les préfets à veiller à la prise en compte des risques de feux de forêt lors de la révision des documents d'urbanisme** et a appelé à une **généralisation des plans de prévention des risques liés aux incendies de la forêt**<sup>21</sup>. Il a également insisté sur la **nécessité de contrôler l'obligation de débroussaillage**, mal respectée par de nombreux propriétaires.

**En 2004, des moyens opérationnels seront déployés dès le début de l'été dans le cadre de la stratégie d'attaque des feux naissants**, bénéficiant de la coopération des services de Météo France<sup>22</sup>, qui tend à permettre d'attaquer un feu dans les dix premières minutes.

Cette consolidation du dispositif existant sera facilitée par le **renforcement des capacités opérationnelles du groupement des moyens aériens** déjà évoqué et la **planification en amont du recours à des matériels étrangers**. A ce titre, M. Patrick Devedjian, lors de son audition devant la commission des Lois, a indiqué que la proposition du Gouvernement français de **mise en place au niveau communautaire d'un centre de recueil et de**

---

<sup>20</sup> Les peines seraient portées à vingt ans de réclusion et 200.000 euros d'amende si l'infraction a provoqué une incapacité de travail de huit jours au plus, à trente ans et 200.000 euros d'amende en cas d'incapacité de travail supérieure à huit jours, d'infraction commise en bande organisée ou à raison de l'appartenance ou de la non appartenance de la personne propriétaire ou utilisatrice du bien à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, à la réclusion criminelle à perpétuité et 200.000 euros d'amende si l'infraction entraîne la mort d'autrui.

<sup>21</sup> La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a instauré ces plans. En août 2003, selon le ministère de l'Ecologie et du développement durable, seules 30 communes bénéficiaient de plans de prévention des risques naturels prévisibles d'incendies de forêt approuvés tandis que 74 plans étaient en cours d'élaboration.

<sup>22</sup> Basée sur un quadrillage préventif systématique des zones à risques par les services de secours et sur un guet aérien armé, cette stratégie dispose en effet des informations de l'antenne météorologique du centre interrégional de coordination opérationnelle de la sécurité civile (CIRCOSEC) de Valabre.

**traitement des demandes de secours** de la part d'un Etat membre, en cas de catastrophe majeure, avait suscité l'approbation de nos partenaires européens.

## **2. La mise en œuvre d'une politique de prévention des inondations cohérente**

**Les inondations constituent le premier risque naturel pour la France** en raison de l'importance de son réseau de cours d'eau (plus de 275.000 kilomètres) et de l'étendue des zones inondables (plus de 20.000 kms<sup>2</sup>), du nombre de communes concernées (plus de 80.000 communes) et de la population résidant dans les zones à risques (plus de 2 millions d'habitants, dont 700.000 pour la seule Ile-de-France).

**La gravité des dommages subis** (inondations de Vaison-la-Romaine en 1992, de l'Aude et de l'Hérault en novembre 1999, de la Somme en 2001, du Gard et de l'Hérault en 2001 et 2002) **s'est considérablement accrue depuis cinquante ans en raison de l'extension de l'urbanisme sur les zones inondables.**

**La reconnaissance de la nécessité d'une véritable politique de prévention des inondations en France**, soulignée par les travaux successifs du Sénat et par votre rapporteur ces dernières années, **avait inspiré la mise en place et le développement des plans de prévention des risques d'inondation<sup>23</sup> (PPRI).**

Elle est également à l'origine du plan gouvernemental de lutte contre les crues, dont les mesures législatives ont été adoptées dans le cadre des dispositions relatives aux risques naturels de **la loi du 30 juillet 2003<sup>24</sup>** :

**- l'information préventive est améliorée** par la création d'une **commission départementale des risques naturels majeurs, l'obligation d'information, par le vendeur ou le bailleur**, des acquéreurs et locataires de biens immobiliers situés dans des zones couvertes par un plan de prévention des risques naturels du risque encouru ainsi que par l'obligation faite aux maires des communes couvertes par un plan prescrit ou approuvé, **d'informer la population au moins une fois tous les deux ans et de procéder à l'inventaire des repères de crues** afin de mettre en valeur ceux qui correspondent aux plus hautes eaux connues ;

---

<sup>23</sup> Ces plans, institués par la loi du 2 février 1995 précitée (article L. 562 du code de l'environnement), tendent à fixer des prescriptions d'urbanisme et de construction ayant valeur de servitudes d'utilité publique afin de prendre en compte les risques naturels dans les opérations d'aménagement. Au 1<sup>er</sup> août 2003, 3.860 plans étaient approuvés et recensés au plan national (contre 3.000 en 2002).

<sup>24</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

- **L'instauration de zones de rétention temporaire des eaux** de crues ou de ruissellement doit permettre d'accroître la capacité de stockage des bassins tandis que les risques dus à l'érosion doivent être limités par la mise en place de programmes d'action initiés par les préfets. Les motifs d'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs sont étendus.

**Ces dispositions seront complétées par la réorganisation du dispositif national d'annonce des crues** (création à Toulouse le 2 juin dernier d'un service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations ; mise en place de schémas directeurs de la prévision des crues par les préfets coordinateurs de bassin et de 22 services aux compétences renforcées), qui s'achèvera en 2006.

Par ailleurs, la réflexion commune menée par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le ministère de l'écologie et du développement durable et METEO France sur **la refonte du dispositif de vigilance et d'alerte météorologiques<sup>25</sup> a permis l'émission de cartes de vigilance consultables par tous**, permettant d'accélérer et d'améliorer l'information des autorités et de la population sur des niveaux de précipitations anormalement violents<sup>26</sup>.

### **3. L'actualisation de la politique de réduction des risques technologiques**

Plusieurs ministères sont compétents au titre de la réglementation des activités industrielles, des installations classées et du transport (écologie ; industrie ; transport) qui permet d'assurer la prévention des risques technologiques.

**La direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'intérieur contribue aux actions de prévention** en participant aux comités techniques ou aux commissions interministérielles techniques relatifs à la protection des installations classées ou au transport des matières dangereuses qui préparent la réglementation. **La transposition de la directive européenne SEVESO II du 9 décembre 1996<sup>27</sup> a ainsi été menée conjointement par les ministères de l'écologie, de l'industrie et de l'intérieur.**

---

<sup>25</sup> Circulaire du 28 septembre 2001 modifiée par une instruction complémentaire aux préfets du 5 juillet 2002.

<sup>26</sup> Le dispositif départemental de gestion de crise comprend quatre niveaux de vigilance (vert, jaune, orange, rouge), faisant l'objet d'une montée en puissance graduée en situation orange et immédiatement activé en situation rouge.

<sup>27</sup> Remplaçant la directive 82/501/CE (SEVESO I), la directive 96/82/CE du 9 décembre 1996 (SEVESO II) précise les règles communautaires relatives à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

**A la suite de l'explosion survenue le 21 septembre 2001 à l'usine AZF de Toulouse et de son bilan dramatique** (32 morts ; 2.500 blessés ; 270.000 logements sinistrés), le Gouvernement a renforcé ses actions de prévention par :

- **une remise à niveau de l'ensemble des 672 établissements industriels** relevant de la directive communautaire « SEVESO » par **l'élaboration d'études de dangers et la mise en œuvre de programmes de réduction des risques à la source** ;

- **un renforcement de l'inspection des installations classées**, avec un plan pluriannuel de création de 400 emplois d'inspecteurs en quatre ans ;

- **des actions « coup de poing » sur les 430 sites classés de stockage d'engrais et de nitrates d'ammonium** amenant la suspension de certaines activités et une inflexion de la réglementation communautaire en vue d'améliorer la sécurité de ces sites.

Plus généralement, **le titre premier de la loi du 30 juillet 2003 précitée est intervenu pour conforter l'efficacité de l'action publique en matière de risques technologiques** en réaffirmant la nécessité d'une réduction du risque à la source et d'un contrôle de l'Etat ainsi que le rôle essentiel des firmes exploitantes dans la limitation du danger.

**L'information des populations voisines d'installations classées et de sites jugés à risque est améliorée** (création de comités locaux d'information et de concertation sur les risques dans les bassins industriels concernés ; organisation de réunions publiques dans le cadre des enquêtes publiques préalables à l'autorisation d'établissements dangereux), tout comme **la sécurisation des zones riveraines** (possibilité pour le préfet d'instituer une servitude d'utilité publique en cas de modifications ou de créations d'installations ; création de plans de prévention des risques technologiques (PPRT) destinés à être insérés dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) pour maîtriser l'urbanisation et à protéger habitat et activités) **et celle des personnels des entreprises visées** (mise en place obligatoire de moyens de secours au sein des établissements visés, réunions spécifiques et procédures de consultation des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) sur la prévention des risques).

**Les conditions d'indemnisation des victimes de catastrophes technologiques sont également réformées** (création d'un chapitre spécifique dans le code des assurances pour faciliter l'indemnisation complète et rapide des personnes concernées).

#### **4. La montée en puissance bienvenue de la défense civile :**

Les exigences et la nécessité de la défense civile ont été rappelées brutalement par les attentats survenus aux Etats-Unis le 11 septembre 2001 et par ceux qui ont suivi en d'autres points de la planète (Karachi, Djerba, Bali). Ces attentats ont également incité le Gouvernement à **actualiser les dispositifs existants en vue de les adapter aux nouvelles menaces terroristes et d'améliorer leur efficacité.**

L'action du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales concerne en premier lieu la protection des intervenants, la détection et l'identification des menaces nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC), ainsi que le développement des moyens de décontamination des populations.

**Face à l'insuffisance des moyens de défense civile, seul un effort soutenu d'équipement peut permettre à la France de prévenir et gérer les conséquences d'une attaque de grande ampleur.**

Dans la loi de finances rectificative pour 2001, une dotation spécifique de 19,8 millions d'euros, dont 12,2 millions d'euros pour les services de la sécurité civile, avait été attribuée à cet effort d'équipement. 3 millions d'euros ont été consacrés au renforcement des moyens nationaux projetables (réserve de tenues de protection NRBC...) et 9,15 millions d'euros, à l'acquisition de moyens lourds de détection et de décontamination pour les zones de défense. Une enveloppe exceptionnelle de 25 millions d'euros a été dégagée l'an dernier pour conforter cette politique.

De plus, **le Gouvernement a renforcé la nécessaire gestion interministérielle des secours avec la création début 2003 d'une cellule nationale de coordination et d'appui à la lutte contre le risque NRBC** (animée par le directeur de la défense et de la sécurité civiles) chargée de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des programmes d'équipement, de la formation des personnels intervenants et des exercices ainsi que d'une **équipe interministérielle de formation** dont le rôle doit permettre d'accroître la coordination et l'efficacité des acteurs.

Cette coordination des actions de défense civile est également consolidée au sein même de la direction de la défense et de la sécurité civiles par la création d'un pôle spécifique.

**En troisième lieu, sous l'égide du secrétariat général de la défense nationale, la planification de défense et de sécurité du territoire national et la coopération civilo-militaire ont été améliorées.**

La remise à plat du plan VIGIPIRATE de vigilance, de prévention et de protection contre le terrorisme, l'établissement des plans spécialisés Piratox

(menaces ou attentats terroristes radiologiques ou nucléaires), Biotox (menaces liées à l'emploi d'agents infectieux ou de toxines) et Piratair, ainsi que l'édiction de dispositions nouvelles concernant la protection des personnes en cas d'actions terroristes usant de matières chimiques ou radioactives<sup>28</sup> en témoignent.

Afin de tester la pertinence des dispositifs envisagés et l'efficacité des intervenants, **une série d'exercices de lutte contre les risques NRBC a été organisée** (exercice EURATOX 2002 du 26 au 29 octobre 2002 à Canjuers (Var) sur la réactivité des chaînes de commandement de secours et la mise en place d'un mécanisme européen de protection civile contre un attentat de grande ampleur ; simulation d'un attentat chimique dans le métro parisien à la station Invalides les 22 et 23 octobre 2003 mobilisant 500 personnes).

Enfin, en vue de **faciliter l'adaptation permanente de la doctrine de défense civile ainsi que la convergence des expériences et des savoirs dans ce domaine très spécifique, la création d'un pôle de défense civile à Cambrai** (école de formation ; lieu d'accueil de séminaires ; plateau technique pour des exercices de simulations...), annoncée le 27 juin 2002 par le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales<sup>29</sup>, entre dans sa première phase ( élaboration du cahier des charges...).

## **5. Les opérations de la sécurité civile à l'étranger**

**Régulièrement sollicités depuis une vingtaine d'années par des gouvernements du monde entier**, à la suite de catastrophes naturelles ou technologiques, pour venir en aide dans l'urgence à des populations en danger, **les moyens de la direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'intérieur interviennent à l'étranger dans le cadre d'une procédure précisément définie.**

Une demande formelle d'assistance ayant été nécessairement transmise au ministère des affaires étrangères, **la délégation à l'action humanitaire de ce dernier décide alors du principe de l'intervention, en relation constante avec le ministère de l'intérieur** (centre opérationnel de gestion interministérielle des crises – COGIC), qui propose une stratégie d'engagement des moyens en fonction de différents paramètres.

**Une analyse opérationnelle de la situation opérée par un élément de reconnaissance et d'évaluation (ERE)** permet de définir la composition du détachement de secours la mieux adaptée aux besoins locaux et de préparer son arrivée. **Sous commandement unique, les détachements engagés sont**

---

<sup>28</sup> Circulaires n° 700 du 26 avril 2002 et 800 du 23 avril 2003.

<sup>29</sup> Ce pôle constitue l'un des dix programmes prioritaires retenus par le conseil de sécurité intérieure du 8 novembre 2002.

**placés auprès de l'ambassadeur de France et composés de sapeurs-pompiers, de militaires des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), parfois accompagnés de secouristes appartenant à des associations ayant des accords de partenariat avec la sécurité civile.**

**Le financement de ces opérations extérieures est totalement pris en charge par le ministère des affaires étrangères sur un fonds d'urgence humanitaire.**

En 2002, les personnels de la sécurité civile ont été mobilisés au Nigéria (mission d'expertise dans le domaine du déminage), dans les territoires palestiniens ( mission d'évaluation au camp de Jénine), en Grèce (mission d'assistance-spéléologie pour sauvetage) et au Maroc (mission d'assistance à la suite d'une inondation).

En 2003, l'engagement **de moyens d'ampleur** (deux détachements d'intervention de catastrophe aéromobile (DICA) composés de spécialistes en sauvetage-déblaiement, de chiens de recherche et d'un hôpital de campagne, soit 145 personnes) **en Algérie** à la suite du séisme 21 mai, a permis de sauver la vie de huit personnes et de dégager 25 corps des décombres.

### **III. LA RECHERCHE D'UNE POLITIQUE DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ CIVILES ADAPTÉE À SON TEMPS**

#### **1. La reconnaissance légitime des spécificités du statut de sapeur-pompier**

##### *a) La consolidation du statut des sapeurs-pompiers professionnels<sup>30</sup>*

En premier lieu, il faut **constater que la mise en oeuvre de la législation relative à l'aménagement et la réduction du temps de travail<sup>31</sup> depuis janvier 2002 n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement des SDIS.**

La spécificité des missions de ces derniers, en particulier l'obligation d'assurer une veille opérationnelle permanente avec des effectifs suffisants, a conduit à l'aménagement de **cycles de 24 heures** alternant des périodes d'intervention, d'entraînement physique et technique, de maintenance, de formation et de permanence. Mais cette organisation traditionnelle laisse

---

<sup>30</sup> Il y a aujourd'hui 33.000 sapeurs-pompiers professionnels en France.

<sup>31</sup> Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

souvent la place à des **cycles mixtes** (12 heures/24 heures) dans les grands centres urbains.

**Afin d'atténuer l'impact de la réforme sur le bon fonctionnement des services**, qui, sans équivalence réduirait considérablement la disponibilité opérationnelle des personnels et nécessiterait le recrutement de 30% d'agents supplémentaires, **le décret du 31 décembre 2001**<sup>32</sup>, après avoir reçu un avis favorable du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, a instauré **un système dérogatoire permettant de conserver les cycles de travail de 24 heures tout en laissant la possibilité de combiner différents cycles selon les besoins du service.**

Ce dispositif devrait cependant amener une diminution certaine de la durée du travail des sapeurs-pompiers en 2005, posant ainsi des **difficultés** d'adaptation aux services départementaux d'incendie et de secours<sup>33</sup>. En outre, les perspectives d'une évolution des règles communautaires incompatible avec le système actuel pourraient fragiliser les capacités de ces derniers à remplir leurs missions.

**En second lieu, plusieurs ajustements faisant l'objet de deux projets de décrets techniques tendent à faciliter le bon fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours** (dispositions relatives à la notation, aux modalités d'organisation des concours et à l'assouplissement des conditions de nomination au poste de directeur départemental des services d'incendie et de secours ; application d'un nouveau régime d'indemnisation des travaux supplémentaires).

Par ailleurs, **deux décrets en Conseil d'Etat sont en préparation afin de préciser les conditions de la mise à disposition de l'Etat**<sup>34</sup> **des sapeurs-pompiers professionnels pour des missions de sécurité civile et la validation de ces services comme services effectifs**, en particulier pour leurs droits à la retraite, et pour créer un comité technique paritaire unique au sein des services départementaux d'incendie et de secours.

Il convient enfin de mentionner les difficultés des sapeurs-pompiers professionnels de plus de 50 ans, qui avaient amené l'adoption, à l'unanimité, par le Parlement de la **loi du 7 juillet 2000**<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Décret n°2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

<sup>33</sup> Ce constat est issu d'une étude de l'inspection de la défense et de la sécurité civiles sur les cycles de gardes et la durée de travail des personnels. La durée de travail des personnels non logés en caserne a été estimée à 101 gardes annuelles en 2002.

<sup>34</sup> Cette situation est autorisée par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

<sup>35</sup> Loi n°2000-628 du 7 juillet 2000 relative à la prolongation du mandat et à la date de renouvellement des conseils d'administration des services d'incendie et de secours ainsi qu'au reclassement et à la cessation anticipée d'activité des sapeurs-pompiers professionnels.

Ce texte, d'une part, garantit les conditions de reclassement des sapeurs-pompiers professionnels dans la fonction publique et instaure, d'autre part, une cessation anticipée d'activité avec le dispositif du **congé pour difficulté opérationnelle (CDO)**, permettant aux agents de cesser leurs fonctions en percevant un revenu de substitution représentant 75% de leur traitement indiciaire.

Selon le ministère, seulement 178 CDO avaient été accordés (15% des demandes n'ont pas abouti) au 31 décembre 2002 pour 2.892 agents potentiellement concernés. La faible utilisation de ce dispositif ainsi que la détermination du Gouvernement à mieux prendre en compte les spécificités du métier de sapeur-pompier à l'issue de la réforme des retraites **ont amené l'ouverture d'une réflexion avec les représentants des sapeurs-pompiers en vue d'adapter le congé pour difficulté opérationnelle et d'en faciliter l'accès** (possibilité de cumul du CDO avec une nouvelle activité professionnelle ; bénéfice de la bonification du cinquième après 25 ans d'ancienneté contre 30 ans auparavant).

*b) L'ardente obligation de conforter le volontariat sapeur-pompier*

**Les mesures destinées à fidéliser et à développer le volontariat sapeur-pompier ces dernières années ont connu un échec relatif, qui est à l'origine d'une situation alarmante pour le fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours et le maillage territorial de la sécurité civile.**

En effet, si le nombre de volontaires représente toujours environ **85 %** des effectifs de sapeurs-pompiers en France avec quelque 200.000 hommes, **la durée de leur engagement diminue sensiblement tandis que le nombre d'interventions a été multipliée par 20 en 30 ans.**

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a donc mis en place **le 25 juillet 2002, une mission présidée par M. Jean-Paul Fournier, maire de Nîmes**, chargée de formuler des propositions tendant à raffermir le volontariat. Ses **conclusions, rendues publiques en mars dernier**, tendent à actualiser les règles statutaires des sapeurs-pompiers volontaires et à **valoriser leur engagement.**

A la suite de ce travail établi en concertation étroite avec les élus locaux et les représentants des sapeurs-pompiers, **M. Nicolas Sarkozy a annoncé plusieurs réformes tendant à fidéliser le volontariat lors du 110<sup>ème</sup> congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)**, le 27 septembre dernier.

**Le décret n° 99-1039 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires va ainsi être modifié afin de faciliter leur participation à l'encadrement des services départementaux d'incendie et de secours, de permettre leur**

**recrutement dès l'âge de 16 ans**, mesure de bon sens soutenue par votre rapporteur depuis longtemps, de **prolonger la durée d'engagement et de supprimer tout âge butoir pour le recrutement, d'assouplir les conditions de mutation géographique** ou encore de **redéfinir les exigences d'aptitude physique et de formation** au regard des missions exercées.

Des mesures tendant à donner un nouvel élan au volontariat sapeur-pompier par la **création d'un avantage retraite spécifique, l'extension de l'allocation de vétérance aux sapeurs-pompiers volontaires ayant cessé leur activité avant 1998 ou encore la possibilité laissée aux collectivités territoriales de décider d'un abattement forfaitaire de taxe professionnelle aux entreprises employant des sapeurs-pompiers volontaires** seront en outre présentées dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2003 et du projet de loi relatif à la sécurité civile, aux services d'incendie et de secours et aux sapeurs-pompiers.

De plus, en vue de revaloriser et de **diffuser les valeurs du volontariat sapeur-pompier**, une réflexion commune avec le ministère de l'éducation nationale a permis la **mise en place d'une filière professionnelle consacrée à la sécurité avec une option sécurité civile** et devrait favoriser l'émergence d'élèves pompiers sur l'ensemble du territoire ainsi que l'inscription de cet engagement sur les livrets scolaires.

Enfin, **la reconnaissance légitime de la Nation envers ses sapeurs-pompiers devrait être consacrée par l'amélioration de la représentation des sapeurs-pompiers dans les promotions de l'ordre du mérite et de la légion d'honneur.**

## **2. La mise en place de l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)**

Annoncé le 27 juin 2002 par le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, **le transfert de l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) du site de Nainville-les-Roches vers celui d'Aix-les-Milles va effectivement commencer en 2004 et s'achèvera en 2007-2008.**

A ce titre, une **mesure nouvelle de 1,3 million d'euros** est attribuée à l'institut national d'études de la sécurité civile (INESC) afin d'amorcer un plan de recrutement des formateurs pour accompagner la croissance de l'activité. **L'investissement engagé par l'école et les collectivités territoriales intéressées est estimé à 87,7 millions d'euros.**

Le pôle d'enseignement théorique pourra accueillir, à terme, 450 stagiaires tandis qu'un plateau technique leur permettra de simuler des

manœuvres d'extinction d'incendie ou d'organisation des secours dans des situations diverses (intempéries, risques technologiques, secours routiers ...).

### **3. La perspective d'une réforme ambitieuse de la sécurité civile par le projet de loi relatif à la sécurité civile, aux services d'incendie et de secours et aux sapeurs-pompiers**

Appréciée au quotidien par la population, reconnue pour son efficacité basée sur quelques grands principes opérationnels (la planification d'urgence, l'unité de commandement, la mutualisation des moyens) permettant de coordonner l'action des services de secours, la sécurité civile doit néanmoins aujourd'hui tirer les leçons des événements dramatiques récents et des nouvelles menaces (tempêtes de 1999, marées noires de l'Erika et du Prestige, explosion de l'usine AZF de Toulouse, attentats du 11 septembre 2001, inondations du Gard, canicule estivale).

**Le projet de loi relatif à la sécurité civile, aux services d'incendie et de secours et aux sapeurs-pompiers, issu d'une large concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, tend donc, seize ans après la loi du 22 juillet 1987, à actualiser l'organisation de la sécurité civile et à sensibiliser nos concitoyens à la prévention des risques.**

**La priorité de ce projet de loi est de faire émerger une véritable culture de la sécurité civile, par l'instauration d'un Conseil national de la sécurité civile** placé auprès du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et composé des représentants des acteurs concernés (ministères, sapeurs-pompiers, élus locaux, opérateurs de service public, organismes de recherche) afin de contribuer à l'élaboration, à l'évaluation et à la prospective de la politique de sécurité civile, cette instance étant **déclinée dans l'ensemble des départements.**

Cette culture de la sécurité civile serait en outre favorisée par la **généralisation des premiers gestes de secourisme lors de la formation scolaire**, par les mesures précitées tendant à favoriser le volontariat sapeur-pompier, par la mise en oeuvre d'un dispositif d'agrément et de conventionnement pour faciliter le recours aux associations de sécurité civile et par la création d'une **réserve de sécurité civile.**

**L'ambition du projet de loi serait aussi de créer un véritable système national d'alerte à destination de la population et des élus souple d'utilisation, conformément aux orientations du conseil de sécurité intérieure du 8 novembre 2002.**

Pour faire face à la diversité des risques et à la nécessité d'une diffusion rapide des informations à la population, le maillage des 4.500 sirènes actuelles, mises en place pour la plupart dans les années 50, serait modernisé

et intégré dans un nouveau réseau de plus de 8.000 sirènes comprenant les 3500 sirènes implantées dans le cadre de la sécurisation des établissements industriels de type SEVESO.

Une réflexion est menée aujourd'hui par le ministère de l'intérieur sur l'extension des moyens d'alerte et d'information des populations et l'utilisation des technologies nouvelles. La réforme devrait en outre améliorer l'information de la population sur les consignes à respecter en termes d'évacuation et de protection.

**Le projet de loi tendrait en outre à améliorer la planification** (le plan ORSEC – Organisation des secours- deviendrait l'unique référence mais serait décliné par familles de risques) **et l'organisation des secours** (création de plans communaux de sauvegarde ; instauration d'un système d'alerte modernisé).

**Il conforterait la départementalisation des services d'incendie et de secours, engagée en 1996, tout en assurant leur avenir.** A ce titre, **M. Patrick Devedjian**, lors de son audition devant la commission des Lois, a souligné que le projet de loi instaurerait une **nouvelle conférence nationale des services d'incendie et de secours**, instance paritaire nationale de dialogue et de concertation, qui aurait compétence consultative sur toutes les mesures nationales affectant ces services dont les avis s'imposeraient à l'administration. En réponse à **Mme Michèle André** qui exprimait sa crainte de voir les élus marginalisés et contraints de subir les décisions inspirées par une telle instance, **il a indiqué que la conférence serait composée de représentants des associations de sécurité civile, des sapeurs-pompiers ainsi que des départements et des communes, ces derniers étant majoritaires.**

**Le projet de loi définirait enfin clairement la responsabilité de chacun et les mécanismes de solidarité nationale pour consolider les fondements de la sécurité civile** (possibilité de création d'établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS) ; renforcement des obligations de services publics et de grands opérateurs de réseaux pour garantir la continuité du service et l'information des populations en situation de crise).

Le projet de loi devrait être présenté en Conseil des ministres avant la fin de l'année et examiné par le Parlement au printemps 2004.

**Votre rapporteur souligne la nécessité de faire de la sécurité civile l'affaire de tous. Il constate la pertinence des mesures initiées pour dessiner une sécurité civile adaptée à son temps.**

Votre commission des Lois examinera, le moment venu, les dispositions proposées, dans le souci de conforter l'effort ambitieux de refondation de la sécurité civile entrepris par le Gouvernement.

Votre rapporteur rappelle aussi que la cohérence de ces dispositions est liée aux moyens qui y sont effectivement consacrés. A ce titre, le budget sécurité civile du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour 2004 est le signe clair de l'engagement du Gouvernement en faveur de ces priorités nationales que constituent la défense et la sécurité civiles.

\*

\* \*

**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, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour 2004.**