

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

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 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XX

SÉCURITÉ CIVILE

Par Mme Catherine TROENDLE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, vice-présidents ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, secrétaires ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 27) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA SÉCURITÉ CIVILE, UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES	8
A. LES POLITIQUES DE L'ETAT.....	8
B. LE RÔLE PRIMORDIAL DES COLLECTIVITÉS LOCALES	10
II. LE PILOTAGE NATIONAL DE LA SÉCURITÉ CIVILE	14
A. LES PRIORITÉS GOUVERNEMENTALES ENTRE PERFECTIONNEMENT DES MOYENS ET CONTRAINTES BUDGÉTAIRES	15
B. L'INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS : DES CRÉDITS EN HAUSSE.....	16
1. <i>La participation de l'Etat à la lutte aérienne contre les feux de forêts</i>	18
2. <i>Le secours à personne par hélicoptère</i>	20
3. <i>La neutralisation des engins explosifs</i>	20
C. IDENTIFICATION DES RISQUES, PLANIFICATION ET COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS	22
1. <i>Deux dossiers confortés</i>	23
a) La participation de l'Etat au fonctionnement de l'ENSOSP	23
b) La nécessité confirmée du dispositif d'alerte aux tsunamis	24
2. <i>La réduction continue du niveau du FAI</i>	24
3. <i>Le lancement de la rénovation de l'alerte aux populations</i>	26
4. <i>Le renforcement des moyens de lutte contre la menace NRBC</i>	27
III. UN DOSSIER NON RÉGLÉ : L'OBLIGATION D'EMPLOI DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS PAR LES SDIS	28
IV. LA SOCIÉTÉ NATIONALE DE SAUVETAGE EN MER, ACTEUR CAPITAL DU SECOURS MARITIME	30
ANNEXE – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	35

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur¹, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, le mercredi 8 novembre 2011, la commission des lois, réunie le mercredi 23 novembre 2011 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Catherine Troendle², les crédits alloués à la mission *Sécurité civile* par le **projet de loi de finances pour 2012**.

A titre liminaire, au nom de la commission, le rapporteur pour avis a rendu hommage aux sapeurs-pompiers décédés dans l'exercice de leur mission et a exprimé son indignation face aux agressions commises contre les sauveteurs.

Après avoir rappelé que la sécurité civile était une responsabilité partagée entre l'État et les collectivités locales, elle a souligné que celles-ci y consacraient plus de cinq fois le montant total des crédits mobilisés par l'Etat.

Abordant la mission *Sécurité civile* qui regroupe les crédits finançant les actions du ministère de l'intérieur, elle a indiqué que son budget diminuait de 8,57 % par rapport à 2011 en autorisations d'engagement et progressait de 3,12 % en crédits de paiement.

Elle a noté que les priorités pour 2012 visaient à la modernisation des infrastructures et à la poursuite de plusieurs grands projets tels la montée en puissance du centre de formation commun civilo-militaire en matière de NRBC-E et le début du déploiement du système d'alerte et d'information de la population.

Le rapporteur pour avis s'est félicité de la pérennisation de la participation de l'Etat au fonctionnement de l'école nationale de formation des officiers de sapeurs-pompiers ainsi que de la réinscription de la participation financière du ministère de l'intérieur au projet de budget du centre national d'alerte aux tsunamis pour la Méditerranée et l'Atlantique Nord-Est (CRATANEM).

En revanche, elle a regretté la diminution de 14,04 % des crédits inscrits au Fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Enfin, elle a rappelé les difficultés rencontrées par ces établissements pour satisfaire à leur obligation d'emploi de 6 % de personnels handicapés.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Sécurité civile* figurant dans le projet de loi de finances pour 2012.

¹ Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111107/lois.html#toc6>

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111121/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Deux événements auront marqué l'année 2011 pour la sécurité civile : le premier, à l'étranger, aura bien évidemment été la catastrophe nucléaire de Fukushima au Japon : des sapeurs-pompiers français ont participé à l'organisation des secours ; cette expérience dramatique aura permis d'évaluer notre propre système de défense contre la menace nucléaire. Le second résulte du vote, par le Parlement, du statut des sapeurs-pompiers volontaires qui devrait préserver le modèle français de l'organisation des secours¹.

Pour en renforcer encore l'efficacité, l'Etat, garant de sa cohérence au plan national, s'est réorganisé au niveau central pour mieux coordonner la préparation à la crise et la gestion des événements : ainsi est née la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Chaque année, moins de 250.000 sapeurs-pompiers dont 79 % de volontaires procèdent à 4 millions d'interventions et prennent en charge 3,1 millions de victimes -soit 1 toutes les 7,4 secondes-.

Chaque année aussi, certains d'entre eux sont victimes d'accidents survenus en fonctions malgré les efforts réalisés pour améliorer leur sécurité. En 2010, 14 pompiers sont morts en service, 8 professionnels et 6 volontaires. Cette triste statistique s'élevait déjà, pour cette année, à 6 au 16 août 2011.

Les sapeurs-pompiers sont par ailleurs scandaleusement victimes d'un nombre croissant d'agressions (insultes, menaces, jets de pierres contre les véhicules...) : 1.155 en 2010 contre 1.080 en 2009.

Votre commission unanime et son rapporteur saluent l'engagement de ces hommes et de ces femmes au service de la société et rendent hommage à leur courage et à leur civisme.

2011 marque aussi le bicentenaire de la création du bataillon de sapeurs-pompiers de Paris par un décret impérial du 18 septembre 1811, dans un souci d'efficacité des secours.

Aujourd'hui, la sécurité civile s'adapte toujours dans le même objectif et pour tenir compte des nouvelles menaces. Ce rendez-vous budgétaire permet de noter les évolutions intervenues au cours de l'année.

¹ Cf. loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique.

I. LA SÉCURITÉ CIVILE, UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les moyens mis en œuvre, en France, au service de la sécurité civile, dépassent le montant des crédits inscrits dans la mission qui ne financent que les seules actions du ministère de l'intérieur, à l'exclusion de celles des autres administrations de l'Etat et surtout de l'intervention des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

A. LES POLITIQUES DE L'ETAT

L'Etat, garant de la cohérence nationale de la sécurité civile, en définit la doctrine et coordonne ses moyens.

Le ministre de l'intérieur est responsable, en application de l'article L. 1142-2 du code de la défense, de la préparation et de l'exécution des politiques de sécurité intérieure et de sécurité civile. En raison de ces fonctions éminentes, la direction de la sécurité civile, place Beauvau, est coordinateur et acteur de la politique de sécurité civile ; d'autres services de l'Etat interviennent pour la prévention des risques majeurs, comme pour la gestion des catastrophes.

Trois autres ministères¹ y concourent (écologie, développement durable, transports et logement (MEDDTL) ; agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire ; travail, emploi et santé) ainsi que l'opérateur Météo-France. Les crédits correspondants se rattachent à huit programmes des budgets de ces intervenants :

- le MEDDTL intervient au titre des politiques de prévention des risques sur la base de la stratégie nationale de développement durable (risques technologiques et pollutions ; risques naturels et hydrauliques ; sûreté nucléaire et radio-protection).

Il est également compétent en matière de sécurité maritime : prévention des accidents maritimes avec notamment la surveillance du trafic ; coordination des opérations de sauvetage des personnes et des biens pour les accidents qui relèvent des CROSS (centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage) ; lutte contre les pollutions marines au travers du dispositif ORSEC/POLMAR-TERRE ;

- le ministère de l'agriculture est responsable de la politique forestière ;

- le ministère de la santé pilote les politiques axées sur la modernisation de l'offre de soins, la prévention et la sécurité sanitaire.

Météo-France, responsable de la sécurité météorologique des personnes et des biens, est chargée d'anticiper l'arrivée et le développement des phénomènes météorologiques dangereux et d'améliorer la qualité de la prévision météorologique.

¹ Sur la base de la maquette budgétaire pour 2012.

Les crédits correspondant sont regroupés dans un document de politique transversale annexé au projet de loi de finances et destiné à présenter l'ensemble des politiques publiques qui concourent à la prévention des risques majeurs et à la gestion des situations de catastrophe.

L'effort de l'Etat en faveur de la sécurité civile

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2010		LFI 2011		PLF 2012	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
128	Coordination des moyens de secours	218 471 533	231 592 644	200 241 404	170 113 760	155 292 602	178 364 741
01	Préparation et gestion des crises	72 477 023	78 495 292	53 585 495	9 664 130	8 510 495	18 355 495
02	Coordination des acteurs de la sécurité civile	134 522 292	140 091 433	132 636 307	146 280 028	132 541 968	145 769 107
03	Soutien à la politique de sécurité civile	11 472 218	13 005 919	14 019 602	14 169 602	14 240 139	14 240 139
161	Intervention des services opérationnels	234 981 882	229 834 224	259 518 895	264 744 563	265 057 198	270 076 198
01	Participation de l'Etat à la lutte aérienne contre les feux de forêts (libellé modifié)	69 593 338	64 117 967	93 169 242	90 389 242	54 926 845	57 726 845
02	Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres (libellé modifié)	56 227 996	58 761 563	55 770 298	56 598 571	90 302 995	94 802 995
03	Secours à personne par hélicoptère en milieux difficiles (libellé modifié)	35 619 668	35 554 153	57 290 425	64 196 889	58 406 540	60 125 540
04	Neutralisation des engins explosifs	37 632 060	37 491 621	35 492 179	35 783 108	43 426 296	39 426 296
05	Pilotage de la politique de sécurité civile	15 908 920	15 908 920	17 776 753	17 776 753	17 994 522	17 994 522
161	Prévention des risques	292 211 483	236 301 849	290 765 106	220 765 106	334 660 276	229 670 276
01	Prévention des risques technologiques et des pollutions	180 611 066	127 603 365	215 430 000	145 430 000	252 640 000	147 640 000
09	Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	16 890 844	17 525 652	13 095 272	13 095 272	16 465 272	18 495 272
10	Prévention des risques naturels et hydrauliques	94 709 573	91 172 832	62 239 834	62 239 834	63 535 004	63 535 004
170	Météorologie	167 729 400	167 729 400	176 620 500	176 620 500	184 497 000	184 497 000
01	Observation et prévision météorologiques	167 729 400	167 729 400	176 620 500	176 620 500	184 497 000	184 497 000
204	Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	15 685 152	37 171 486	21 300 000	21 300 000	27 200 000	27 200 000
16	Réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires	15 685 152	37 171 486	21 300 000	21 300 000	27 200 000	27 200 000
149	Forêt	33 981 983	36 656 321	36 253 919	40 919 632	45 670 118	52 093 056
04	Prévention des risques et protection de la forêt (ancien)	33 981 983	36 656 321	36 253 919	40 919 632	45 670 118	52 093 056
205	Sécurité et affaires maritimes	8 563 823	9 064 742	11 566 615	13 754 056	11 926 355	12 667 026
01	Sécurité et sûreté maritimes	7 581 565	7 690 198	9 712 615	11 730 302	10 176 355	10 817 026
04	Action interministérielle de la mer	982 258	1 374 544	1 854 000	2 023 754	1 750 000	1 750 000
307	Administration territoriale	47 186 738	47 186 738	47 247 835	47 247 835	48 023 709	48 023 709
01	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	47 186 738	47 186 738	47 247 835	47 247 835	48 023 709	48 023 709
Total		1 018 811 994	995 537 404	1 043 514 274	956 466 452	1 072 327 258	1 002 592 006

Source : document de politique transversale Sécurité civile 2012.

B. LE RÔLE PRIMORDIAL DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les collectivités locales interviennent à deux niveaux :

- le maire, en vertu de son pouvoir de police générale, dirige les opérations de secours¹.

7.400 centres d'incendie et de secours disposant d'un corps communal ou intercommunal de sapeurs-pompier, sont répartis sur l'ensemble du territoire national ;

- le département par l'institution des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) : ces établissements publics, à raison d'un par département, sont organisés en centres d'incendie et de secours et comprennent un service de santé et de secours médical. Ils comportent un corps départemental des sapeurs-pompier.

Le conseil d'administration des SDIS est présidé par le président du conseil général.

Au regard de leur contribution déterminante à la sécurité civile, le législateur a élargi le périmètre du document de politique transversale (DPT) aux dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre des SDIS.

Les collectivités financent 96 % des dépenses de fonctionnement des SDIS (4,2 milliards d'euros inscrits aux budgets primitifs 2011). Les dépenses d'investissement sont établies à 1,21 milliard d'euros, soit au total 5,5 milliards d'euros pour l'ensemble des dépenses des SDIS (budgets primitifs 2011²) représentant plus de cinq fois le montant total des crédits mobilisés par l'Etat (1 milliard d'euros inscrits en CP ; 1,07 milliard d'euros en AE inscrits au PLF 2012).

Les dépenses de fonctionnement des SDIS représentent 77,92 % de leur budget : elles ont augmenté de 1,93 % entre 2010 et 2011 alors que les dépenses d'investissement ont diminué de 5,4 %. Les dépenses totales des SDIS sont presque stabilisées, en augmentation de 0,21 % par rapport à 2010.

Les dépenses des SDIS (en euros)

	BP 2009	BP 2010	BP 2011	Evolution
Dépenses de fonctionnement	4 130 051 022	4 211 964 174	4 293 096 664	+ 1,93 %
Dépenses d'investissement	1 294 057 519	1 285 666 545	1 216 225 322	- 5,4 %
Dépenses globales	5 424 108 541	5 497 630 719	5 509 321 986	+ 0,21 %

Source : document de politique transversale (DTP) Sécurité civile 2012.

¹ Si l'événement dépasse les limites communales ou ses capacités, la compétence est assurée par le préfet de département (le préfet du département siège de la zone de défense si le sinistre, l'accident ou la catastrophe excède le territoire départemental).

² Cf. document de politique transversale 2012.

En 2010, les départements ont participé au fonctionnement à hauteur de 54 % comme l'année précédente, les communes et établissements publics de coopération intercommunale pour 42 %, ce qui représente un point de moins qu'en 2009.

Les recettes de fonctionnement des SDIS¹ (en euros)

	2008 (comptes de gestion)		2009 (comptes de gestion)		2010 (comptes de gestion)	
Contributions des départements	2 119 064 149	53 %	2 216 562 357	54 %	2 288 216 333	54 %
Contributions communes/EPCI	1 705 530 687	43 %	1 751 566 849	43 %	1 766 246 661	42 %
Autres recettes	141 202 987	4 %	136 607 167	3 %	161 270 248	4 %
Total recettes de fonctionnement	3 965 797 824	100 %	4 104 736 373	100 %	4 215 733 242	100 %

Source : document de politique transversale 2012.

Parallèlement à leur financement direct, le DTP relève la contribution indirecte des collectivités aux investissements « *en permettant aux SDIS de dégager des excédents de section de fonctionnement qui sont l'un des principaux modes de financement de la section d'investissement* ».

Au regard de l'importance des crédits mobilisés, les moyens de maîtriser les dépenses des SDIS passent notamment par le biais de la mutualisation des achats et des fonctions support et la modération des normes techniques imposées par l'Etat, source de coûts. Rappelons que les collectivités départementales sont les principaux contributeurs des SDIS : ce positionnement ne peut que se renforcer puisque les contingents communaux ont été gelés par l'article 116 de la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008. Toute dépense supplémentaire doit désormais être supportée par les départements.

Dans son rapport au Président de la République sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales (2011), notre collègue Eric Doligé propose plusieurs mesures pour alléger les charges des collectivités locales comme la possibilité, pour les SDIS, d'adapter le type de véhicule de secours à personne à la réalité opérationnelle, de mutualiser les pharmacies à usage interne entre départements ou encore l'adaptation des formations aux spécificités et besoins locaux.

¹ SDIS Haute-Corse et Corse-du-Sud chiffres approchés.

Les services d'incendie et de secours en quelques chiffres

Source : *Les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2011*

Effectifs

- environ 250 000 **sapeurs-pompiers** en France dont :
 - 40 300 professionnels (16,14 %) ;
 - 197 300 sapeurs-pompiers volontaires (79,01 %) ;
 - 12 100 militaires (4,85 %).

Sapeurs-pompiers professionnels (hors service de santé et de secours médical - SSSM)

- Officiers 6 912 (17,39 %) ;
- Sous-officiers 18 405 (46,31 %) ;
- Caporaux 10 580 (26,62 %) ;
- Sapeurs 3 846 (9,68 %).

Sapeurs-pompiers volontaires (hors SSSM)

- Officiers 6 310 (3,39 %) ;
- Sous-officiers 28 413 (15,25 %) ;
- Caporaux 58 728 (31,52 %) ;
- Sapeurs 92 861 (49,84 %).

Les personnels féminins : 30 435 sapeurs-pompiers soit 1 sapeur-pompier sur 8 (+4 %)

Les femmes représentent 13 % des sapeurs-pompiers civils.

Le **service de santé et de secours médical** constitue 5 % des effectifs :

- **11 553** sapeurs-pompiers :
 - **4,5 %** de professionnels ;
 - **95,2 %** de volontaires ;
 - **0,4 %** de contractuels ;

- * **5 132** médecins (44,42 %) ;
- * **308** vétérinaires (2,67 %) ;
- * **548** pharmaciens (4,74 %) ;
- * **5 565** infirmiers (48,17 %).

• Les personnels administratifs, techniques et spécialisés sont au nombre de 11 100 soit 4,67 % de l'effectif des SDIS.

• La relève : 27 100 dont 26 958 jeunes sapeurs-pompiers (JSP) dans les SDIS et 162 Cadets (BSPP).

Activité

• **4 210 200 interventions** (- 1 %), c'est-à-dire 11 535 interventions par jour soit une intervention toutes les 7,5 secondes :

336 900 incendies (- 2 %) ;
290 600 accidents de circulation (- 5 %) ;
2 922 100 secours à victime - aides à personne (+ 2 %) ;
58 400 risques technologiques (- 1 %) ;
602 900 opérations diverses (- 10 %).

• Appels :

20,6 millions : 64 % au 18 ; 36 % au 112
*30 849 appels pour 100.000 habitants par an
*94 appels quotidiens par opérateur

Il convient de souligner que seul le secours à victime/aide à personne connaît une croissance de son activité.

Sur des territoires touchés par la désertification médicale, le maillage serré des services d'incendie et de secours conduit naturellement à l'intervention des sapeurs-pompiers.

Cette évolution soulève une fois de plus la question de la prise en charge du secours à personne.

Rappelons que pour remédier aux difficultés de l'articulation des interventions de secours à personnes entre les SAMU, les SDIS et les transporteurs sanitaires privés, les travaux du comité quadripartite (direction de la sécurité civile, direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, structures de médecine d'urgence et SDIS ont conduit à la diffusion, le 26 juin 2008, d'un référentiel commun. Celui-ci a été mis en œuvre par un arrêté interministériel du 24 avril 2009. L'ensemble des services publics concernés devaient s'engager à adapter pour le 31 décembre 2009 leurs organisations opérationnelles aux dispositions du référentiel. Un bilan sera soumis à l'avis de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours en juin 2012 pour mesurer précisément les effets de l'application du référentiel.

D'après les renseignements recueillis par votre rapporteur auprès du ministère de l'intérieur, afin de permettre une accélération de la signature des conventions conclues entre SDIS et hôpital-siège du SAMU sur les conditions de prise en charge financière par celui-ci des interventions du SDIS à la demande du 15 pour pallier les indisponibilités des ambulanciers, les points de divergence d'application du référentiel ont été clarifiés et des précisions ont été apportées sur les points suivants :

- l'intervention des SDIS pour indisponibilité ambulancière en intégrant le réexamen du montant de l'indemnisation ;

- les départs réflexes des moyens des SDIS si l'appel de la personne en détresse parvient au 15 ;

- la mise à disposition de moyens des SDIS en appui logistique des SMUR dans le cadre d'une convention dont un modèle type sera proposée prochainement.

A la date du 17 juin 2011 on recensait :

- 45 conventions bipartites SAMU/SDIS signées, 16 en cours d'élaboration dont environ une dizaine finalisées et prêtes à être signées ;

- l'intégration par 17 départements des préconisations du référentiel à leur ancienne convention tripartite.

Mais 8 départements rencontrent encore des difficultés. Pour les aplanir, ils devraient recevoir l'appui de la DGSCGC et de la direction générale de l'offre de soins du ministère de la santé, comme en a bénéficié fin 2010 le département de la Corrèze.

II. LE PILOTAGE NATIONAL DE LA SÉCURITÉ CIVILE

La mission *Sécurité civile* regroupe les crédits finançant à ce titre les actions du ministère de l'intérieur.

Elle est composée de deux programmes dédiés à la protection des populations et à la gestion de crise -activités opérationnelles et de soutien- :

- le programme 161 *Intervention des services opérationnels* réunit les moyens nationaux spécialisés et de renfort mis à disposition des préfets quotidiennement ou en cas de crise majeure ;

- le programme 128 *Coordination des moyens de secours* regroupe les activités concourant à la politique interministérielle.

Le 7 septembre, la direction de la sécurité civile est devenue la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises : cette réorganisation est destinée à mieux coordonner préparation à la crise et gestion des événements, à renforcer la capacité d'anticipation et d'action du ministère.

**La nouvelle direction générale de la sécurité civile
et de la gestion des crises (DGSCGC)
(décret n° 2011- 988 du 23 août 2011)**

Placée sous l'autorité d'un préfet, la direction générale est animée par 2 472 personnels civils et militaires, répartis sur 60 sites.

Elle s'articule autour de quatre pôles de compétences :

1.- **Sapeurs-pompiers**

La direction des sapeurs-pompiers est compétente pour :

- l'élaboration du cadre juridique d'action des SDIS ;
- la mise en œuvre des outils de pilotage nationaux ;
- la définition des doctrines et des réponses opérationnelles et de la formation ;
- l'établissement de la réglementation incendie ;
- l'animation du réseau des associations concourant à la sécurité civile.

2. - **Planification et gestion des crises**

La sous-direction de la planification et de la gestion des crises :

- assure les fonctions d'état-major et de gestion interministérielle des crises
- met en œuvre en permanence le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) et, sur décision du ministre, le centre interministériel des crises (CIC) ;
- définit le cadre de la planification des secours ;
- élabore et met en œuvre la doctrine de l'alerte.

3. - **Les moyens nationaux**

- Les services opérationnels de la DGSCGC interviennent en soutien des services territoriaux sur l'ensemble du territoire français et contribuent aux actions internationales de secours, dans le cadre du mécanisme communautaire de coopération notamment.

311 démineurs répartis dans 20 centres et 6 antennes ; 212 pilotes et mécaniciens du groupement d'hélicoptères ; base aérienne de Marignane ; formations militaires de la sécurité civile ; 1 298 sapeurs sauveteurs issus du génie au sein des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) ; 102 techniciens des trois établissements de soutien logistique et opérationnel (ESOL).

4. - Le **cabinet**, entre autres tâches, prépare et exécute le budget de la mission

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

Le budget de la mission s'élève à 420,3 millions d'euros en AE (contre 459,7 millions d'euros en 2011, soit - 8,57 %) et à 448,4 millions d'euros en CP (434,8 millions d'euros en 2011, en progression de 3,12 %).

A. LES PRIORITÉS GOUVERNEMENTALES ENTRE PERFECTIONNEMENT DES MOYENS ET CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

Pour 2012, les priorités visent à la **modernisation des infrastructures** tout en se conformant aux contraintes budgétaires :

- mise en fonctionnement de l'unité mobile de démantèlement des munitions identifiées ;

- poursuite du programme de refondation du service de déminage et de la mise en œuvre des recommandations du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Plusieurs grands projets seront également poursuivis au cours du même exercice :

- montée en puissance du centre de formation commun civilo-militaire en matière de NRBC-E (nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosifs) ;

- achat d'un deuxième véhicule d'identification et de prélèvement pour le risque biologique ;

- début du déploiement du système d'alerte et d'information de la population (SAIP).

La **contribution à la maîtrise des dépenses de l'Etat** emprunte trois voies :

- la diminution des crédits de fonctionnement de 2,5 %, à l'exception des dépenses directement liées à l'activité opérationnelle (retardant, carburant et maintenance des aéronefs) qui, elles, sont financées à hauteur des crédits 2011 ;

- la réalisation des mesures RGPP (optimisation de la maintenance et de la rationalisation des bases hélicoptères de la direction générale de la gendarmerie nationale et de celles de la sécurité civile (RGPP-1) ; rationalisation du schéma d'implantation des centres de déminage... (RGPP-2) ;

- l'application du principe de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite qui se traduira pour 2012 par la suppression de 23 emplois.

B. L'INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS : DES CRÉDITS EN HAUSSE

Le programme 161 porte les crédits nécessaires à la préparation opérationnelle et à l'emploi des moyens nationaux mis à disposition au quotidien ou lors de catastrophes majeures -naturelles ou technologiques-.

Il est doté, pour 2012, de 265,05 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) en hausse de 2,13 %, et de 270,07 millions d'euros en crédits de paiement (CP), en augmentation de 2,01 %).

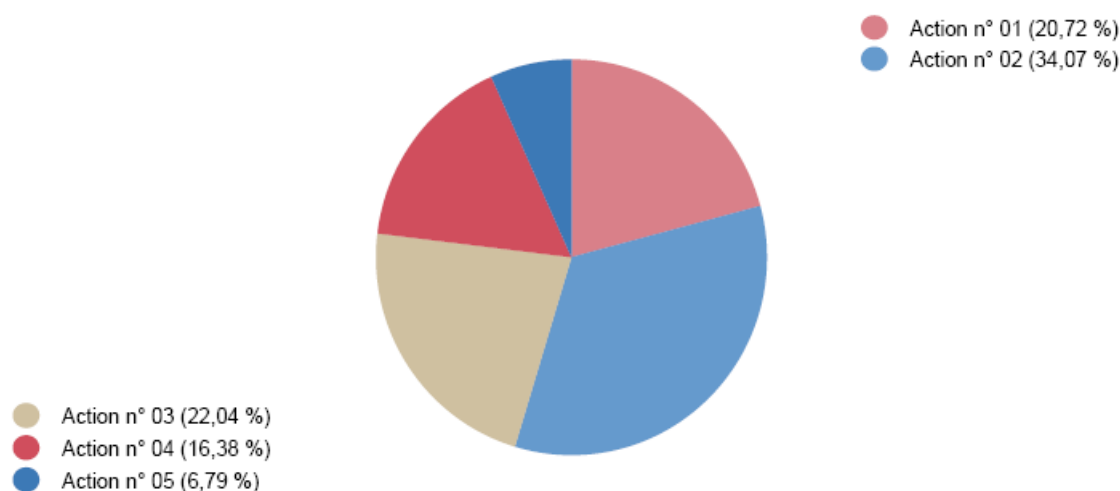
Ces crédits sont répartis comme suit entre les cinq actions du programme :

Présentation par action des crédits demandés

	Numéro et intitulé de l'action	AE			CP		
		PLF 2011	PLF 2012	Evolution %	PLF 2011	PLF 2012	Evolution %
01	Participation de l'Etat à la lutte aérienne contre les feux de forêts (<i>libellé modifié</i>)	93 189 242	54 926 845	- 41,06	90 389 242	57 726 845	- 36,13
02	Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres (<i>libellé modifié</i>)	55 770 296	90 302 992	+ 61,92	56 598 571	94 802 995	+ 67,5
03	Secours à personne par hélicoptère en milieux difficiles (<i>libellé modifié</i>)	57 290 425	58 406 540	+ 1,95	64 196 889	60 125 540	- 6,34
04	Neutralisation des engins explosifs	35 492 179	43 426 296	+ 22,35	35 783 108	39 426 296	+ 10,18
05	Pilotage de la politique de sécurité civile	17 776 753	17 994 522	+ 1,22	17 776 753	17 994 522	+ 1,22
Total		259 518 895	265 057 198	- +2,13	264 744 563	270 076 198	+ 2,01

Source : données PAP 2012.

Répartition par action des autorisations d'engagement demandées pour 2012



L'ensemble des effectifs de la mission est, depuis 2010, inscrit au titre du programme 161. Le schéma d'emplois de la mission est fixé pour 2012 à 2.464 ETPT (- 23 ETP par rapport à 2011 à périmètre constant et hors transferts) :

- 133 personnels administratifs
- et 414 personnels techniques

dont, pour les deux filières, 351 agents de catégorie A, 127 de catégorie B et 69 de catégorie C ;

- 1.439 militaires (hors gendarmes)

 - dont 132 officiers, 304 sous-officiers et 1.003 militaires du rang ;

- 119 ouvriers d'Etat ;

- 100 hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement de la police nationale ;

- 259 agents du corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

Notons que les 23 suppressions d'emplois correspondent à 21 départs à la retraite soit un taux de non-remplacement de 109,52 %, plus du double de celui fixé aux administrations de l'Etat dans le cadre de la RGPP. Selon les éléments recueillis par votre rapporteur auprès du ministère de l'intérieur, il s'explique par le fléchissement des prévisions des retraites par rapport à celles retenues pour l'élaboration du budget triennal lors de l'adoption de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 du 9 février 2009. Cet allongement de la durée des carrières résulte principalement de la dernière réforme des retraites du 9 novembre 2010 qui a reporté l'âge légal de départ à la retraite.

Mais par le jeu des transferts, le solde des entrées-sorties de la mission s'établit à - 8 ETP. Deux de ces emplois ne devraient pas être remplacés.

1. La participation de l'Etat à la lutte aérienne contre les feux de forêts

Le groupement des moyens aériens de la DGSCGC est constitué de :

- 12 bombardiers d'eau amphibies Canadair CL 415,

- 9 bombardiers d'eau ravitaillés au sol Tracker,

- 3 avions de grande investigation et de liaison Beechcraft King 200,

- 2 avions polyvalents bombardiers d'eau Dash 8 Q 400,

qui interviennent en complément de ceux des SDIS.

Le personnel de la base aérienne -située à Marignane- se constitue de 105 personnels techniques, 15 ouvriers d'Etat et 2 personnels administratifs.

Les crédits de fonctionnement correspondants -rattachés à l'action 01- s'élèvent à 44,83 millions d'euros en AE et CP. Ils couvrent le fonctionnement courant de la base, la maintenance et le carburant des avions, le produit retardant et la location de bombardiers d'eau (auprès de l'Union européenne).

Les crédits d'investissement inscrits pour 2012 (0,04 million d'euros en AE et 2,84 millions d'euros en CP) permettront de renouveler le parc automobile de la base en acquérant quatre véhicules légers et de poursuivre les programmes aéronautiques lancés en 2011.

La campagne feux de forêt 2009 et 2010

- *Surfaces incendiées :*

- 10.400 ha (3.900 feux) en France métropolitaine en 2010 (moyenne décennale : 22.400 ha ; 4.410 feux) ;

- au 30 septembre 2011, 7.910 ha.

On doit rappeler l'incendie de grande ampleur déclenché au mois d'octobre dernier dans la forêt primaire au sein du parc national de la Réunion classé au patrimoine mondial de l'UNESCO. Il a détruit plus de 2.900 ha.

Les progrès constatés à la fois dans la baisse des surfaces incendiées et le nombre de feux s'expliquent, selon les éléments transmis à votre rapporteur par la DGSCGC, par :

- « - *une présence accrue au sol, quadrillage préventif, colonne de renfort*¹ ;

- *un débroussaillage autour des habitations et des voies de circulation ;*

- *l'interdiction d'accès aux massifs forestiers les jours à risques ;*

- *une surveillance aérienne adaptée aux risques ;*

- *(la limitation) par le dimensionnement par la cellule opérations aériennes de la sécurité civile (COASC) du nombre des avions en lutte, (du) développement des feux ;*

- *des conditions météorologiques peu favorables au développement des feux* » : le cumul des secteurs classés durant l'été en risque « très sévère » a diminué tant en 2010 qu'en 2011 par rapport aux années précédentes.

Notons que la répression des incendiaires est facilitée par la constitution de cellules pluridisciplinaires de recherche des causes (police/gendarmerie/sapeurs-pompiers/agents forestiers).

¹ 1.270 agents des collectivités territoriales (forestiers - sapeurs), de l'office national des forêts (ONF) ou de l'Etat participent aux patrouilles de surveillance des massifs forestiers coordonnées par les préfets. Des sapeurs-pompiers et des bénévoles des comités communaux y sont associés.

2. Le secours à personne par hélicoptère

Le groupement d'hélicoptères est composé :

- d'un échelon central situé à Nîmes, destiné à la préparation et à la formation des équipages, à la maintenance des appareils et au soutien des bases ;

- de 22 bases opérationnelles et d'une base en cours d'évaluation opérationnelle dotées chacune d'un ou deux appareils.

Il n'intervient qu'en milieu difficile : Paris, littoral et montagne.

Bilan de l'année 2010

- secours à personnes : 11.649 interventions et 12.452 personnes secourues, soit une toutes les 42 minutes (62 % du total des missions) ;

- recherches ; commandement et coordination ; reconnaissance, prévention et surveillance ; transport d'équipes spécialisées (9 % des missions) ;

- transport au profit des autorités de l'Etat et de tous les services de police (4 % des missions) ;

- formation, maintien des compétences des équipages, vols techniques (25 % des missions ; le nombre d'heures de vols techniques égale 5,96 % du total des heures de vol).

Selon les éléments recueillis par votre rapporteur, le prix de revient d'une heure de vol s'élève à 3.255 euros (hors amortissement) ; le coût moyen d'une mission de secours à 2.836,53 euros.

Le nombre des personnes secourues par hélicoptère a été, en 2010, supérieur de 5 % à celui de 2009.

Notons que les efforts réalisés pour le vol sous jumelle de vision nocturne (JVN) et pour le vol aux instruments (IFR) s'est traduit en 2010 par un gain opérationnel : 1.546 heures de vol sous JVN (contre 1.405 heures en 2009) et 444 heures de vol IFR (327 heures l'année précédente).

3. La neutralisation des engins explosifs

Deux missions sont assignées au service du déminage :

- réduire les stocks des munitions explosives et chimiques ;

- assurer la veille anti-terroriste sur les engins explosifs improvisés et la menace NRBC-E et sécuriser les voyages officiels en France comme à l'étranger.

- *Activité du service* (données 2010) :

- 11.891 demandes d'intervention sur munitions de guerre dont 11.747 traitées dans un délai moyen de 5 jours ; 491 tonnes de munitions collectées, 471 tonnes détruites ; 8,5 tonnes stockées sur le dépôt-atelier des munitions spéciales (DAMS) de Suippes, en attente de destruction ;

- 2.655 réquisitions sur objet suspect (80 sur des engins réels, 35 sur des leurres, objets divers abandonnés pour le reste dans les gares et aéroports pour l'essentiel) ;

- 371 missions de sécurisation des voyages officiels sur le territoire national et des déplacements à l'étranger du Président de la République et du Premier ministre.

Il convient de noter le dispositif opérationnel depuis le 15 août 2010 d'interventions conjointes formations militaires de la sécurité civile/plongeurs démineurs du bureau de déminage mis en place pour renforcer l'efficacité des secours en milieu aquatique.

La refondation du service du déminage

Les 312 ETPT sont répartis entre les vingt centres et les six antennes de déminage.

Un partenariat a été conclu entre ministères de l'intérieur et de la défense pour les infrastructures et la gestion des stocks de munitions et d'explosifs ; il vise à doter autant que possible les centres de déminage d'un dépôt de munitions collectées proche et d'un site de destruction pour diminuer les risques en récupérant les dépôts aux normes abandonnés par l'armée dans le cadre des restructurations militaires.

Dans ce cadre, ont déjà été transférés au ministère de l'intérieur :

- le dépôt de l'armée de l'air de Munchouse (pour le centre de Colmar) ;

- le dépôt du service des essences des armées de Coucy-les-Eppes (pour le centre de Laon) ;

- le dépôt de Mourmelon (pour le centre de Châlons-en-Champagne).

Par ailleurs, un accord de principe a été obtenu du service interarmées des munitions (SIMU) en matière de gestion des explosifs nécessaires à l'activité du déminage actuellement disponibles au seul dépôt national de Laon-Couvron : leur gestion pourra désormais être transférée dans les dépôts régionaux du SIMU donc plus proches des centres (commande, stockage, distribution).

Enfin, un projet de construction d'un dépôt-site de destruction est intervenu dans le cadre d'un partenariat avec Voies navigables de France qui le finance partiellement en raison de l'activité de déminage sur le chantier du canal Seine-Nord Europe : situé à Cléry-sur-Somme, il est programmé pour le premier trimestre 2013.

C. IDENTIFICATION DES RISQUES, PLANIFICATION ET COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS

Le programme 128 concrétise la mission de l'Etat telle que l'a fixée la loi de modernisation du 13 août 2004 : garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national et chargé d'en définir la doctrine et les moyens.

Pour identifier les risques et menaces potentiels, planifier les secours et coordonner l'intervention des différents intervenants -ses objectifs-, les choix portés par le programme 128 et inscrits dans le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale se déclinent sur trois axes¹ :

1 - renforcement de la veille et de l'alerte précoce sur l'ensemble des risques, en particulier des catastrophes à cinétique rapide.

Trois projets d'équipement sont destinés à y contribuer :

- le centre national d'alerte aux tsunamis ;
- la capacité d'identification et de réaction aux risques NRBC-E ;
- le système d'alerte et d'information de la population (SAIP) ;

2 - maintien d'une forte capacité d'engagement sur des crises polymorphes doublé du renforcement des capacités de gestion des informations ;

3 - formation et préparation des acteurs.

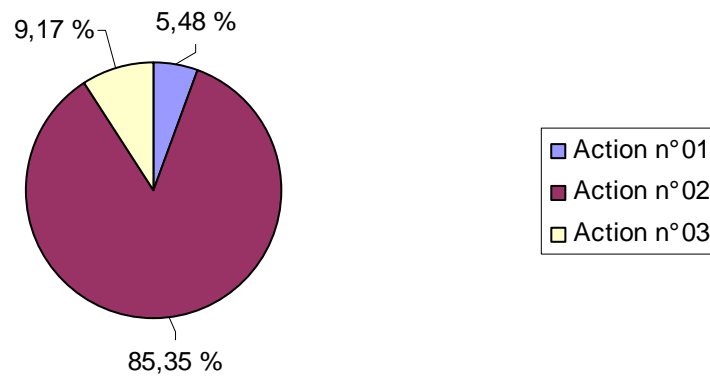
• Les **crédits affectés au programme 128** s'élèvent à 155,2 millions € en AE (contre 200,2 millions € en 2010, soit -22,45 %) et à 178,3 millions € en CP (contre 170,3 millions €, soit + 4,85 %).

	Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		LFI 2011	PLF 2012	Evolution %	LFI 2011	PLF 2012	Evolution %
01	Préparation et gestion des crises	53 585 495	8 510 495	- 84,12	9.664 130	18 355 495	+ 89,93
02	Coordination des acteurs de la sécurité sociale	132 636 307	132 541 968	- 0,07	146 280 028	145 769 107	- 0,35
03	Soutien à la politique de sécurité civile	14 019 602	14 240 139	+ 1,57	14 169 602	14 240 139	+ 0,50
Total		200 241 404	155 292 602	- 22,45	170 113 760	178 364 741	+ 4,85

Source : données PAP 2012.

¹ Cf. PAP 2012.

Répartition par action des autorisations d'engagement demandées pour 2012



1. Deux dossiers confortés

L'an dernier, votre rapporteur s'était inquiété du retrait du ministère de l'intérieur dans deux dossiers majeurs : le projet de CRATANEM et l'ENSOSP (école nationale de formation des officiers de sapeurs-pompiers).

Le projet de budget pour 2012 conforte heureusement l'avenir de ces deux institutions.

a) La participation de l'Etat au fonctionnement de l'ENSOSP

Le Gouvernement avait annoncé la suppression de sa subvention au budget de l'école à partir de 2013. Il s'appuyait alors sur le retrait de l'ENSOSP de la liste des opérateurs de l'Etat à compter de 2011 puisque son budget ne serait plus alimenté majoritairement par l'Etat, un des trois critères qualifiant ses opérateurs¹.

Votre rapporteur, notant le statut d'établissement public national à caractère administratif de l'école placée sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité civile et surtout l'enjeu qu'elle porte -la formation de l'encadrement des secours en France- avait appelé l'Etat à ses responsabilités.

Elle se réjouit aujourd'hui de la pérennisation de sa participation au fonctionnement de l'ENSOSP : le Président de la République l'a annoncé le 17 mars 2011 en inaugurant le pôle pédagogique de l'école à Aix-en-Provence ; le ministre de l'intérieur, M. Claude Guéant, l'a confirmé à votre commission lors de son audition le 8 novembre dernier.

¹ Les deux autres sont 1- une activité de service public et 2- un contrôle direct assuré par l'Etat.

Cette contribution s'élève, pour 2012, à 4,47 millions d'euros. Par ailleurs, une enveloppe de 5,17 millions d'euros est attribuée à l'ENSOSP au titre des dotations en fonds propres pour financer le remboursement de l'emprunt contracté pour la construction de sa nouvelle implantation à Aix-en-Provence.

Notons qu'en 2010, 81.530 journées stagiaires et 40.000 au cours du premier semestre 2011 ont été organisées par l'école qui devrait collaborer avec le centre national civilo-militaire implanté le 1^{er} septembre 2011 sur le site de l'école. Il convient d'exploiter au mieux les potentialités offertes par cet établissement doté d'outils pédagogiques performants.

b) La nécessité confirmée du dispositif d'alerte aux tsunamis

Les arbitrages budgétaires avaient conduit tardivement à la suppression de la participation pour 2011 du ministère de l'intérieur¹ au projet de CRATANEM (centre national d'alerte aux tsunamis pour la Méditerranée occidentale et l'Atlantique Nord-Est).

Ce projet, conduit en partenariat par le ministère de l'intérieur, le MEEDDLT et le commissariat à l'énergie atomique (CEA) avec le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) et le centre national de la recherche scientifique (CNRS), devrait être opérationnel en 2013 sur le site du CEA de Bruyères-le-Châtel dans l'Essonne.

La convention-cadre du 23 septembre 2009 règle les contributions respectives des parties pour la conception et la mise en place du centre et son exploitation jusqu'en 2013. Les crédits alloués pour le triennat 2013-2015 devraient être prochainement arbitrés.

La suppression de l'enveloppe « CRATANEM » l'an passé avait conduit votre rapporteur à s'interroger sur la viabilité de ce projet. Elle constate que la catastrophe survenue au Japon au mois de mars dernier a dramatiquement rappelé la nécessité de disposer d'un réseau d'alerte aux tsunamis. Le Gouvernement en a tiré les conséquences en réinscrivant logiquement la participation financière du ministère de l'intérieur au projet de budget ; le ministre de l'intérieur l'a confirmé devant votre commission des lois².

Aussi, 1,9 million d'euros en AE et CP sont inscrits pour 2012 à ce titre dans le programme 128.

2. La réduction continue du niveau du FAI

Le Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) a été créé par la loi de finances pour 2003 pour remplacer la majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement (DGE) des SDIS afin de les soutenir dans leurs efforts d'investissement en équipements et matériels.

¹ 1,2 million d'euros en AE et 1,7 million d'euros en CP.

² Cf. audition du 8 novembre 2011.

Le fonds est réparti entre les zones de défense en fonction de la population DGF des départements sur décision du préfet de zone après avis d'une commission composée notamment des présidents des SDIS de la zone. Une circulaire annuelle invite les préfets de zone à orienter les décisions des commissions vers des investissements lourds et/ou structurants ou vers des opérations d'intérêt interdépartemental ou national (NRBC, lutte contre les inondations...) comme la migration vers l'infrastructure ANTARES (en 2010, 80,67 % des crédits du FAI ont été attribués aux transmissions et à l'informatique, dont 88,30 % pour le financement des équipements complémentaires à ANTARES).

Si votre rapporteur approuve l'objectif affiché d'investissements structurants, elle regrette une fois de plus de devoir constater la diminution des crédits inscrits au FAI. Leur diminution constante depuis 2007 se confirme encore pour 2012 puisque l'enveloppe inscrite, à ce titre, au programme 128 (action 2) s'établit à 18,36 millions d'euros en AE et CP (contre 21,36 millions d'euros en 2011 soit - 14,04 %).

Evolution des crédits du FAI

ANNEE	AE (en M€)	CP (en M€)
2003	45	45
2004	54	45
2005	61,45	65
2006	67	64,85
2007	37,5	37,5
2008	27,65	27,65
2009	23,37	23,37
2010	21,36	21,36
2011	21,36	21,36

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

• Le financement d'ANTARES

ANTARES (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours) est un réseau de radiocommunications numériques mis en place par l'Etat pour permettre l'interopérabilité des réseaux de communication des services publics participant aux missions de sécurité civile.

A ce jour, 65 % environ des sapeurs-pompiers disposent des équipements ANTARES ; le taux de migration vers le réseau devrait s'élever à 70 % en 2012. Ainsi, l'interopérabilité de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) qui couvre Paris et la petite couronne, avec les SDIS de la grande couronne est effective depuis le mois d'août 2011.

Force est de constater que l'orientation fixée par le Gouvernement au FAI dont plus de 70 % des crédits étaient ainsi consacrés en 2010 à la modernisation des réseaux de communication des SDIS, a facilité et accéléré la migration de ces établissements vers ANTARES. Mais la capacité du fonds à soutenir d'autres investissements structurants des SDIS comme la lutte

contre les inondations ou le NRBC, en est d'autant affaiblie pour l'instant. L'importance de ces dossiers pour la sécurité des populations implique que la dotation du fonds soit soutenue dans les prochaines années.

Le décret n° 2011-508 du 10 mai 2011 prévoit la participation des services utilisateurs au fonctionnement, à la maintenance, au renouvellement et aux évolutions de l'INPT. L'arrêté d'application du même jour répartit les contributions financières entre les services utilisateurs : il la fixe à 12 millions d'euros pour les SDIS et le bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPPM).

D'après les renseignements recueillis par votre rapporteur auprès du ministère de l'intérieur, la contribution totale des SDIS déjà raccordés à ANTARES s'élève à 7,1 millions d'euros pour 2011. Cette somme a été gelée, à titre conservatoire, dans l'attente du versement par les SDIS des sommes dues au titre du fonctionnement de l'INPT. C'est pourquoi une première répartition du FAI entre les zones de défense d'un montant de 6 millions d'euros a été décidée le 28 juin 2011, après réserve d'une enveloppe de 3,8 millions d'euros au titre du préciput national. La seconde interviendra dès que les SDIS auront versé leur contribution aux frais de fonctionnement de l'infrastructure.

Votre rapporteur s'étonne de cette procédure qui conduit à gager la participation des collectivités au fonctionnement de l'INPT sur des crédits destinés à leurs investissements. Il ne lui apparaît ni convenable ni approprié de bloquer ainsi ces enveloppes déjà marquées par leur diminution continue depuis plusieurs années et qui sont nécessaires au maintien opérationnel des SDIS.

3. Le lancement de la rénovation de l'alerte aux populations

Rappelons que deux fonctions sont assignées au nouveau système d'alerte et d'information des populations (SAIP) inscrit dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale :

- l'alerte traditionnelle (aujourd'hui assurée par le réseau national d'alerte -RNA-) ;

- l'information des populations pour préciser les consignes de sécurité et donner des indications sur l'évolution de l'événement.

A cette fin, ce projet, qui repose sur une logique de bassins de risques, prévoit, d'une part, la mise en réseau des sirènes de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises soumises à PPI (plans particuliers d'intervention) et, d'autre part, l'utilisation de moyens individuels (SMS, GSM ...) ou collectifs (panneaux à messages variables) ainsi que le maintien du partenariat actuel avec les radios et télévisions de service public (Radio-France et France Télévisions).

A terme, le SAIP sera constitué d'un réseau de 5.650 sirènes dont 2.061 nouvelles implantations, soit 3.886 communes couvertes par ce dispositif. Il utilisera les téléphones mobiles et d'autres moyens tels que les 500 automates d'appel et les 3.213 panneaux à messages variables urbains recensés.

La réalisation du projet est prévue sur 7 ans (2009-2016). En 2012, débutera le déploiement de l'ensemble des équipements. 7,95 millions d'euros en CP sont inscrits à ce titre au programme 128.

4. Le renforcement des moyens de lutte contre la menace NRBC

Autre recommandation du Livre blanc, programmé dans le cadre de la LOPPSI (loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 15 mars 2011), les moyens de lutte contre la menace NRBC-E sont dotés d'une enveloppe d'1,82 million d'euros en AE et CP.

L'explosion de la centrale nucléaire japonaise de Fukushima a dramatiquement rappelé l'extrême actualité de ce programme.

- **Les moyens actuels de la sécurité civile :**

- 42 cellules mobiles d'interventions radiologiques (CMIR)
- 107 cellules mobiles d'interventions chimiques (CMIC)
- 80 chaînes de décontamination de 1^{ère} et 2^{ème} générations

- **Les projets**

- Acquisition de véhicules de détection, d'identification et de prélèvement (VDIP) destinés à couvrir les 16 agglomérations prioritaires¹. 10,15 millions d'euros ont été programmés à cette fin dans la LOPPSI pour la période 2009-2013. Le déploiement de ce projet s'échelonne jusqu'en 2013 : un premier véhicule a été affecté à Paris en 2011, un second le sera à Metz au début de l'année prochaine.

1 million d'euros est inscrit au programme 128 pour 2012 pour financer un véhicule qui équipera les formations militaires de la sécurité civile (UIISC de Nogent-le-Rotrou).

Par ailleurs, une enveloppe de 0,82 million d'euros financera l'achat de 4 chaînes de décontamination mobile pour les SDIS de l'Hérault, de la Drôme, des Pyrénées-Atlantiques et de la Meurthe-et-Moselle.

*

* *

¹ Les seize plus grandes agglomérations en application du livre blanc sur la défense et la sécurité civile.

Les crédits de la mission ont été modifiés lors de leur examen par l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement proposé par le Gouvernement dans le cadre du « coup de rabot » selon les mots du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, Mme Valérie Pécresse¹. Ils ont été minorés de 11,7 M € soit :

- une minoration de 2,5 millions d'euros des crédits du programme 128 correspondant à un décalage du calendrier de déploiement du SAIP ;

- une diminution de 9,2 millions d'euros des crédits du programme 161 qui conduit à des ajustements dans les programmes pluriannuels (abandon du projet d'acquisition d'un aéronef de liaison et de coordination ; annulation du solde des crédits d'acquisition d'un hélicoptère Dauphin remplacé par un EC 145 moins coûteux ; minoration des crédits destinés au financement du produit retardant contre les feux de forêt tenant compte de la basse intensité des incendies au cours de l'été 2011 ; réduction des crédits de fonctionnement de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises).

III. UN DOSSIER NON RÉGLÉ : L'OBLIGATION D'EMPLOI DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS PAR LES SDIS

Depuis plusieurs années, votre rapporteur s'inquiète des difficultés d'application de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés par les SDIS en raison des caractéristiques de leur métier soumis à des conditions d'aptitude physique particulières. Le Gouvernement ne lui a pas apporté à ce jour de réponse satisfaisante.

Rappelons que comme tous les employeurs publics qui employent au moins 20 agents à temps plein ou leur équivalent, les SDIS sont soumis à l'obligation d'emploi de 6 % de personnels handicapés.

Or, leurs agents sont, pour l'essentiel, des sapeurs-pompiers professionnels qui doivent satisfaire à des conditions d'aptitude médicale.

Ne pouvaient être comptabilisés au titre des effectifs déclarés, au titre de l'obligation d'emploi, au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)² que les sapeurs-pompiers professionnels reclassés sur un poste non opérationnel (projets de fin de carrière). Tenant compte des difficultés rencontrées par les SDIS, une circulaire du 26 octobre 2009 leur a offert la faculté de déclarer dans ce cadre l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels bénéficiant d'une affectation non opérationnelle.

¹ Cf. débats Assemblée nationale – 2^{ème} séance du 14 novembre 2011.

² Créé par l'article 36 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances.

Cet assouplissement ne permet pas cependant d'atteindre l'obligation d'emploi de 6 % et les conséquences financières -la contribution au FIPHFP- qui en découlent, sont lourdes pour les SDIS.

Or, il convient de souligner que certaines entreprises du secteur privé bénéficient d'une minoration de leur contribution lorsqu'elles emploient plus de 80 % de salariés occupant des emplois nécessitant des aptitudes physiques particulières (*cf.* articles D.5212-21 et D.5212-24 du code du travail).

L'article D.5212-25 du même code énumère les catégories d'emplois exigeant des conditions d'aptitude particulières : personnel navigant de l'aviation civile et de la marine marchande, ambulanciers, convoyeurs de fonds, charpentiers en bois qualifiés, conducteurs routiers, livreurs...

Or, les SDIS, dont la plupart des emplois exigent aussi des conditions d'aptitude particulière, ne bénéficient pas d'une minoration analogue.

Sans retenir un dispositif similaire, notre collègue Eric Doligé a proposé, dans le cadre de son rapport de mission sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, d'élargir le périmètre des agents susceptibles d'être décomptés soit aux effectifs hors sapeurs-pompiers professionnels (SPP), soit aux SPP en inaptitude professionnelle, non opérationnels¹.

Votre rapporteur a jugé utile d'interroger l'ensemble des SDIS sur les difficultés rencontrées pour honorer leur obligation d'emploi.

Sur la vingtaine de réponses obtenues, seul un SDIS -celui du Bas-Rhin- n'éprouve aucune difficulté à s'acquitter de son obligation. Les autres n'y parviennent pas et doivent verser au FIPHFP une contribution financière qui peut dépasser, pour certains, 200.000 euros ; cette somme vient alourdir un peu plus les dépenses contraintes des services départementaux.

Si la circulaire du 26 octobre 2009 a un peu desserré la contrainte dans certains départements, elle n'a pas résolu la difficulté principale découlant de la condition d'aptitude médicale et physique pesant sur l'essentiel des effectifs des SDIS.

Dans l'ensemble, leurs responsables dénoncent l'iniquité de traitement avec le secteur privé. Certains proposent, pour résoudre ces difficultés, de ne soumettre à l'obligation d'emploi de 6 % que les seuls personnels administratifs et techniques.

La difficulté majeure rencontrée par les SDIS perdure donc. Votre rapporteur observe que celle-ci est structurelle et que l'assouplissement offert par la circulaire du 26 octobre n'est qu'un pis-aller qui permet de réduire la contribution financière au FIPHFP, en aucun cas de résoudre le problème soulevé.

Elle demande en conséquence, au Gouvernement, de réouvrir ce dossier pour apporter aux SDIS une réponse appropriée.

¹ *Cf. proposition n° 143.*

IV. LA SOCIÉTÉ NATIONALE DE SAUVETAGE EN MER, ACTEUR CAPITAL DU SECOURS MARITIME

Le secours maritime reste marqué par la tradition des gens de mer que porte haut la SNSM (société nationale de sauvetage en mer).

- **Organisation des secours**

Le sauvetage en mer est organisé par un décret du 2 mai 1988.

Il couvre l'ensemble des eaux territoriales et des eaux intérieures ainsi que les eaux maritimes internationales pour lesquelles la France est compétente en application de la convention du 27 avril 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes.

La responsabilité des opérations de recherche et de sauvetage incombe au préfet maritime¹, représentant de l'Etat en mer, qui coordonne la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours publics et privés sans préjudice des pouvoirs des maires des communes littorales.

Rappelons que le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées avec des engins de plage et des engins non immatriculés à partir du rivage et jusqu'à une limite de 300 mètres².

Les CROSS (centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage) sont les centres de coordination intervenant dans le cadre de l'action de l'Etat en mer. Placés sous l'autorité des préfets maritimes, ils relèvent du ministère chargé de la mer (aujourd'hui le MEDDTL) et sont dirigés par des administrateurs maritimes. L'armement opérationnel des CROSS est assuré par du personnel à statut militaire³.

Ils sollicitent les moyens les plus appropriés au sauvetage qui, fréquemment, interviennent simultanément en complémentarité : société nationale de secours en mer (SNSM), marine, douanes, gendarmerie nationale, affaires maritimes et sécurité civile laquelle peut engager les hélicoptères EC145 du groupement des moyens aériens à partir de ses treize bases du littoral métropolitain et de la Guadeloupe.

Le rôle central du sauvetage en mer revient à la SNSM, association assurant une mission de service public, agréée pour les opérations de secours et de sauvetage par le ministre chargé de la mer. Elle est le seul organisme exclusivement dédié au sauvetage en mer.

¹ Les compétences du préfet maritime, officier général de marine, sont fixées par le décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer.

² Cf. article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales

³ Cf décret n° 88-531 du 2 mai 1988 portant organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer.

- **Le rôle prééminent de la SNSM**

La SNSM résulte de la fusion en 1967 de deux sociétés centenaires : la société centrale de sauvetage des naufragés fondée en 1865 et la société des hospitaliers sauveteurs bretons créée en 1873.

La SNSM est la forme achevée de l'objectif que s'étaient assignés les hospitaliers sauveteurs bretons : « *Fonder et entretenir des postes de secours et des stations de sauvetage sur les côtes de la Manche et de l'Océan* ».

Aujourd'hui, la SNSM est présente sur toutes les façades maritimes de la métropole et dans les mers et océans qui entourent les collectivités ultramarines de la République¹.

Comme l'ont exprimé à votre rapporteur deux de ses responsables, M. Xavier de la Gorce, vice-président, et l'amiral Bertrand Massonneau, inspecteur des nageurs-sauveteurs, l'âme profonde de la société est la solidarité des gens de mer.

La SNSM en quelques données

- La SNSM exerce *quatre activités opérationnelles* :

1. le sauvetage au large effectué par les sauveteurs embarqués bénévoles sur demande des CROSS ;

2. le sauvetage sur le littoral en assurant la formation et la qualification des nageurs-sauveteurs volontaires qui assurent la sécurité des plages sous la responsabilité des maires ;

3. des missions de sécurité civile ;

4. la prévention.

- Les *effectifs*

6.700 membres dont :

- 3.500 sauveteurs embarqués bénévoles qui opèrent au large,

- 1.418 nageurs-sauveteurs volontaires détachés l'été pour assurer la sécurité des plages,

- 1.200 bénévoles formant l'encadrement des stations et des centres de formation et d'intervention et du siège,

- 583 formateurs bénévoles,

- 54 salariés répartis entre le siège parisien et le CERO (centre d'entretien régional et de réparation de l'Ouest) à Saint-Malo.

- Les *implantations*

- 221 stations de sauvetage

- 274 postes de secours sur les plages

- 32 centres de formation et d'intervention implantés dans les départements côtiers et non côtiers.

¹ Des stations permanentes sont implantées à la Guadeloupe, à la Martinique, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, en Guyane, à La Réunion, en Nouvelle-Calédonie, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

- *Flotte*
 - 40 canots tous temps (longueur : 17,60 m)
 - 38 vedettes classe V1 (longueur : 14 m)
 - 73 vedettes classe V2 (longueur : 9 et 10,50 m)
 - 24 vedettes classe V3 et VL (longueur : 8 m)
 - 54 canots pneumatiques semi rigides
 - 400 pneumatiques
- *Activité (2010)*
 - **4.157 interventions :**
 - 2.816 par sauveteurs embarqués
 - . 2.210 flotteurs impliqués :
 - a) bateaux de plaisance : 80 %
 - dont bateaux à moteur : 46 %
 - dont bateaux à voile : 34 %
 - b) bateaux professionnels : 11 %
 - dont bateaux de pêche : 9 %
 - dont bateaux de commerce : 2 %
 - c) loisirs de bord de mer : 9 %
 - 1.341 par nageurs sauveteurs
 - . flotteurs impliqués :
 - 312 véliplanchistes et kitesurfers
 - 29 bateaux.
 - **7.244 personnes secourues**
 - dont :
 - 5.400 par sauveteurs embarqués
 - 1.844 par nageurs sauveteurs
 - 13.600 personnes soignées sur les plages
 - 875 enfants perdus/retrouvés.

Source : Société nationale de sauvetage en mer.

Le rôle essentiel de la SNSM, animée uniquement par des bénévoles, tient à quelques chiffres : ses sauveteurs assurent 40 à 50 % du sauvetage sur les côtes et en mer et 80 % des interventions de nuit et le week-end en mer.

Les 3.500 sauveteurs embarqués sont mobilisables nuit et jour dans le délai de 15 minutes sur alerte du CROSS. Ils interviennent jusqu'à 20 milles de la côte et au-delà sur demande expresse de celui-ci.

Leur recrutement sociologique évolue en diminuant chez les marins pêcheurs et en intégrant plus de plaisanciers.

Les 1.300 sauveteurs volontaires, des étudiants âgés de 18 à 25 ans pour la plupart ou des jeunes salariés, sont formés dans un des centres de la SNSM et mis à disposition des communes, sur contrat rémunéré, pour la

saison d'été¹. Ils surveillent plus d'un tiers des plages du littoral alors que le nombre de CRS qui y sont affectés diminuent (572 en 2011) pour être réaffectés à leur mission de police.

Précisons que les nageurs sauveteurs sont placés sous la tutelle du ministère de l'intérieur et les sauveteurs embarqués sous celle du MEDDTL.

* La *formation* des sauveteurs est assurée par plus de 580 formateurs bénévoles. D'une durée de 400 heures, son coût -de 1.500 euros- est supporté pour environ 50 à 60 % par le stagiaire, le solde étant pris en charge par la SNSM qui a mis en place un référentiel de qualifications.

Pour une meilleure utilisation des équipements et outils techniques, un pôle national de formation des sauveteurs embarqués a été ouvert à Saint-Nazaire au mois de juin dernier.

MM. Xavier de la Gorce et Bertrand Massonneau ont souligné à votre rapporteur le rôle social éminent de la SNSM découlant de la diversité d'origine des formateurs et de la mixité des nouvelles recrues : entre 450 et 500 jeunes intègrent, chaque année, la SNSM, première marche d'accès à divers métiers proches de son activité : sapeurs-pompiers professionnels, gendarmerie et police nationales, entraîneurs sportifs...

La SNSM assure une mission de **prévention** aux risques de la mer prioritairement auprès des plaisanciers et des familles : forums, actions sur le terrain en partenariat avec les communes, les ports et les associations, des messages à la télévision et sur internet, opérations auprès des jeunes. Il n'est pas besoin de souligner l'importance de la sensibilisation du public pour éviter les accidents prévisibles. Un chiffre : au cours de l'été 2009, 782 victimes de noyade accidentelle en mer (188 morts) ont été recensées dont 715 à moins de 300 mètres de la plage.

* *Le budget de la SNSM*

Le budget annuel de la SNSM est d'environ 22 millions d'euros. Il est alimenté (données 2010) :

- à 67,5 % par des fonds privés (legs, dons, partenariats/mécénat).

Les dépenses de fonctionnement sont financées à 85 % par des fonds privés ; 18 % de ces ressources proviennent de la facturation des formations grand public et de missions d'assistance (notamment lors des fêtes nautiques) ;

- à 10,5 % par l'Etat ;

- à 22 % par les régions et les départements.

¹ Les communes versent à la SNSM une contribution de 6,5 € par sauveteur affecté et par jour travaillé destinée au financement de la préparation et de la mise en place des nageurs-sauveteurs auprès de ces collectivités.

Notons que 76 % des dépenses sont dédiées aux missions opérationnelles ; les frais d'administration représentent 12 % du budget ; le solde est constitué par les dépenses de communication et de recherche de fonds.

En 2010, la SNSM a consacré un peu plus de 5 millions d'euros à l'investissement (bateaux, locaux, outils de formation, financés pour moitié par l'Etat et les collectivités régionales et départementales -respectivement 31 %, 9 % et 10 %-). Mais les contributions de ces dernières sont aujourd'hui en baisse, ce qui n'est pas sans inquiéter pour les répercussions de cette évolution négative sur les activités à venir de la SNSM.

Votre rapporteur tient à saluer l'action de la SNSM et des équipes qui l'animent. Par l'engagement de ses bénévoles, leur disponibilité, leur haute compétence, elle se classe au premier rang des acteurs de sauvetage en mer. C'est un outil indispensable qui, au-delà de la place éminente qu'il tient au sein de notre système d'organisation des secours, est aussi une très belle « école de vie ». L'association rassemble, au service de tous, des personnes d'origine professionnelle et de générations diverses, toujours plus nombreuses, mues par la même passion : celle de sauver des vies humaines.

N'oublions pas que ces bénévoles prennent en charge une mission de service public de l'Etat et s'attachent à perfectionner leurs interventions par l'approfondissement de leurs formations et la modernisation des moyens de sauvetage.

Il convient de préserver ce modèle et d'assurer la pérennité de son action.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Sécurité civile inscrits au budget du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration pour 2012.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration)

- **M. Jean-Paul Kihl**, préfet, directeur général
- **M. Jean-Claude Geney**, directeur de cabinet
- **Mme Barbara Vaudo-Rouqueirol**, chef du bureau des affaires financières et juridiques

Société nationale de sauvetage en mer (S.N.S.M)

- **M. Xavier de la Gorce**, vice-président
- **M. Bertrand Massonneau**, inspecteur des nageurs-sauveteurs