

N° 170

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

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 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVI

SÉCURITÉ CIVILE

Par Mme Catherine TROENDLÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 169 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE STABLE QUI PRÉSERVE LES PRIORITÉS DÉFINIES POUR RENFORCER LA PROTECTION DES POPULATIONS	8
A. LA CONSOLIDATION DES AXES DE RATIONALISATION ANTÉRIEUREMENT FIXÉS	9
B. LA POURSUITE DES GRANDS CHANTIERS D'ÉQUIPEMENT	12
1. <i>La déclinaison de la planification nationale en cas d'accident nucléaire majeur</i>	12
2. <i>Le point sur le calendrier de la mise en service du SAIP</i>	13
3. <i>L'optimisation de la couverture du réseau Antares</i>	14
4. <i>Le maintien opérationnel des aéronefs : un nouveau marché</i>	16
II. ACCOMPAGNER ET CONFORTER LE REGAIN DU VOLONTARIAT	17
A. LE PLAN D'ACTION DE 2013 ET SA TRADUCTION	17
1. <i>Favoriser un accès privilégié au logement social</i>	19
2. <i>Mieux assurer la disponibilité professionnelle des SPV</i>	20
B. LA GESTION DE LA PRESTATION DE FIDÉLISATION ET DE RECONNAISSANCE EN DISCUSSION	22
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	23

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 18 novembre 2015, sous la présidence de M. Philippe Bas, la commission des lois du Sénat a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Catherine Troendlé¹, les crédits du programme « **Sécurité civile** » du **projet de loi de finances pour 2016**.

Le rapporteur a noté que les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2016 au titre de la sécurité civile sont stables : 407 267 142 € (+ 3,19%) en autorisations d'engagement et 441 585 013 en crédits de paiement, soit + 1,93%.

Les objectifs fixés pour 2016 prolongent les axes déterminés l'année précédente :

- développement des partenariats avec les acteurs de la sécurité nationale dans une logique de mutualisation et de prestation de service ;
- montée en puissance de l'unité mobile de démantèlement des munitions identifiées ;
- préparation du transfert de la base aérienne de la sécurité civile de Marignane sur le site de l'aéroport de Nîmes-Garons, prévu au premier semestre 2017 avant la saison « feux de forêt ».

La mise en œuvre de trois projets majeurs de la sécurité civile se poursuivra au cours de l'exercice 2016 :

- déclinaison de la planification nationale en cas d'accident nucléaire majeur ;
- déploiement du logiciel de déclenchement du nouveau système d'alerte et d'information de la population (SAIP) à compter du milieu de l'année 2016 ;
- équipement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) en terminaux Antares (89 % pour 2015 et 90 % estimés pour 2016).

Le rapporteur a rappelé que depuis 2013, l'État effectue des travaux d'optimisation du réseau : 7,1 millions d'euros y seront consacrés à compter de 2016.

Parallèlement, l'infrastructure nationale partagée des transmissions (INPT), destinée à l'interopérabilité des réseaux des services d'urgence, est l'objet d'un programme de modernisation engagé en 2015. Il mobilise un crédit de 150 millions d'euros sur six ans.

En revanche, la réflexion sur l'équipement de la flotte d'aéronefs par un système de radio compatible avec Antares se poursuit, faute de solution satisfaisante à ce jour.

Le nouveau marché pour le maintien opérationnel des aéronefs, conclu pour une durée de 12 ans, est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2015.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme *Sécurité civile* au sein de la mission *Sécurités* figurant dans le projet de loi de finances pour 2016.

¹ Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Ces derniers mois, le territoire national a de nouveau connu plusieurs catastrophes climatiques. Ces événements dramatiques, ainsi que les tragiques attaques terroristes de ces derniers jours, ont permis de mesurer une fois de plus l'efficacité et la pertinence de l'organisation française des secours.

Ce dispositif repose au quotidien sur le volontariat des sapeurs-pompiers, lesquels constituent les quatre-cinquièmes des effectifs et participent à 50 % des interventions en milieu semi-urbain, 80 % dans les territoires ruraux.

Durant la même période, la question de l'évolution statutaire des services départementaux d'incendie et de secours à l'aune de la dernière réforme territoriale a été réglée par le maintien des conseils départementaux au cœur du paysage institutionnel local. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, à l'initiative du Sénat et de votre commission des lois, a maintenu ses missions de solidarités territoriale et sociale aux départements pour qu'ils constituent un échelon de proximité, d'autant plus important dans le cadre des nouvelles grandes régions qui seront mises en place au 1^{er} janvier 2016. Le 29 septembre dernier, l'État, l'Assemblée des départements de France et l'Association des maires de France ont réaffirmé « *leur volonté commune de travailler de concert (...). Cette gouvernance partagée a prouvé sa pertinence et son efficacité à travers le temps* »¹.

Si les efforts poursuivis par les services d'incendie et de secours pour prévenir les accidents ont heureusement permis de réduire les risques encourus par leurs agents, quatre sapeurs-pompiers volontaires sont décédés dans l'exercice de leur mission en 2014 et quatre autres sapeurs-pompiers cette année.

¹ Cf. communiqué de presse commun du 29 septembre 2015.

Votre commission et son rapporteur rendent hommage à leur courage au service des autres et à leur civisme.

Le rendez-vous budgétaire intervient dans un secteur toujours en mouvement. Cette fin d'année est marquée notamment par le dossier de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des volontaires. Dans le domaine de l'équipement, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2016 permettront de poursuivre la mise en œuvre des grands chantiers de la sécurité civile.

I. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE STABLE QUI PRÉSERVE LES PRIORITÉS DÉFINIES POUR RENFORCER LA PROTECTION DES POPULATIONS

Si la sécurité civile constitue une mission régaliennne de l'État, la mise en œuvre de cette responsabilité est partagée : d'une part les collectivités locales, départements et communes, assurent au quotidien la protection des populations ; d'autre part, au sein même de l'État, plusieurs ministères - écologie, santé, agriculture et forêt - interviennent dans sa mise en œuvre. En outre, son opérateur Météo France est au centre du dispositif d'alerte pour les risques météorologiques.

Ainsi, au titre de la politique transversale de l'État, ont été inscrits dans la loi de finances initiale pour 2015, 895 048 610 euros en autorisations d'engagement et 883 918 663 euros en crédits de paiement. Ces montants sont respectivement de 894 122 701 euros et 868 836 674 euros dans le projet de loi de finances pour 2016.

Pour leur part, les collectivités locales supportent une dépense équivalant à cinq fois celle de l'État : le montant cumulé des dépenses des SDIS (services départementaux d'incendie et de secours), établissements publics locaux qui gèrent les moyens des services d'incendie et de secours mutualisés au niveau du département, s'est élevé à 4,927 milliards d'euros en 2014. Ces dépenses sont supportées par les départements à hauteur de 57 % et par les communes pour 43 % du total. Elles ont financé près de 4,3 millions d'interventions.

Les crédits inscrits au titre de la sécurité civile dans le projet de loi de finances représentent donc la moitié des sommes consacrées à cette politique dans le budget de la Nation et 7,5 % environ du total des dépenses engagées dans ce cadre par l'État et les collectivités locales.

A. LA CONSOLIDATION DES AXES DE RATIONALISATION ANTÉRIEUREMENT FIXÉS

Le ministère de l'intérieur est le bras armé de l'État, « garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national », qui, à ce titre, « en définit la doctrine (...) coordonne ses moyens (...) évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations »¹.

Le programme 161 « Sécurité civile », piloté par la DGSCGC (direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises) finance les moyens nationaux de la sécurité civile, qu'il s'agisse des moyens d'intervention opérationnels mis en œuvre au quotidien pour le secours à personne, les opérations de déminage ou de ceux déclenchés en cas de catastrophes majeures, qu'elles soient naturelles comme les feux de forêt, les tempêtes ou les séismes, ou technologiques avec les risques NRBC-E (nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif).

Le programme distingue :

- les dépenses rigides (subvention à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, contribution aux retraites des sapeurs-pompiers professionnels, socle de maintenance des aéronefs) ;

- les dépenses liées à l'activité professionnelle (carburant, produit retardant).

Il est subdivisé en quatre actions :

1) prévention et gestion de crises (dont le développement et le fonctionnement du système d'alerte et d'information des populations-SAIP) ;

2) préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux (y compris la réserve nationale) ;

3) soutien aux acteurs de la sécurité civile (aides de l'État, INPT²/Antarès, participation aux pensions, prestations rattachées et indemnités aux sapeurs-pompiers volontaires) ;

4) fonctionnement, soutien et logistique (dépenses d'état-major afférentes au siège de la DGSCGC situé à Asnières-sur-Seine).

¹ Cf. articles L. 112-2 du code de la sécurité intérieure.

² Infrastructure nationale partagée des transmissions.

Évolution des crédits de la sécurité civile en euros¹

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI 2015	Demandées pour 2016	Évolution (en %)	Ouverts en LFI 2015	Demandés pour 2016	Évolution (en %)
11	Prévention et gestion des crises	27 637 068	25 873 059	-3,59%	32 787 823	31 056 821	-5,28%
12	Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	234 599 606	245 678 557	+4,72%	254 620 702	265 606 478	+4,31%
13	Soutien aux acteurs de la sécurité civile	129 225 881	131 272 647	+1,58%	142 576 026	140 478 835	-1,48%
14	Fonctionnement, soutien et logistique	3 199 917	4 442 879	+38,84%	3 199 917	4 442 879	+38,84%
TOTAL		394 662 472	407 267 142	+ 3,19%	433 184 468	441 585 013	+ 1,93%

Les objectifs fixés pour 2016 prolongent les axes déterminés l'année précédente :

- développement des synergies entre les moyens nationaux pour une plus grande qualité de leurs interventions ;

- développement des partenariats avec les acteurs de la sécurité nationale dans une logique de mutualisation et de prestation de service (médicalisation des interventions hélicoptères, aérotransport en hélicoptère ou en avion des forces de sécurité, formation et définition de matériels mutualisés avec les armées pour les unités de déminage) ;

- montée en puissance de l'unité mobile de démantèlement des munitions identifiées, centre de coordination de traitement des munitions chimiques implanté à Suippes (Marne) ;

- poursuite de la réorganisation des établissements de soutien logistique (ESOL). Les ESOL Nord et Sud devraient être essentiellement

¹ En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à modifier les crédits du programme Sécurité civile :

- en les majorant de 10 000 euros, afin de mettre en œuvre les mesures prévues par le protocole relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations ;

- en les minorant de 5 millions d'euros, afin de respecter la norme de dépense en valeur de l'État.

dédiés à l'appui des unités d'intervention et d'instruction de la sécurité civile (UIISC) et l'ESOL Est à celui des centres de déminage ;

- optimisation des achats par une programmation pluriannuelle des acquisitions plus précise notamment ;

- préparation du transfert de la base aérienne de la sécurité civile de Marignane sur le site de l'aéroport de Nîmes-Garons, prévu au premier semestre 2017 avant la saison feux de forêt.

Les services opérationnels de la DGSCGG

Les services opérationnels de la DGSCGC se déclinent territorialement en :

- 24 bases d'aéronefs (avions et hélicoptères).

35 hélicoptères ; 278 pilotes, mécaniciens opérateurs de bord et techniciens de maintenance aéronautique ; 20 bases en métropole, 1 en Guadeloupe, 1 en Martinique et 1 en Guyane ; un centre de formation des équipages et un centre de maintenance des appareils à Nîmes ; 23 bombardiers d'eau (12 Canadair, 9 Tracker et 2 Dash 8) ; 3 avions de liaison et d'investigation (Beechcraft King 200) ; 79 pilotes et co-pilotes ;

- 24 centres, 1 antenne et 4 sites de déminage (306 démineurs) ;

- 3 implantations des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) basées à Nogent-le-Rotrou (Cher), Corte (Haute-Corse) et Brignoles (Var).

Il s'agit des formations militaires de la sécurité civile qui appuient les sapeurs-pompiers territoriaux, notamment pour lutter contre les feux de forêt, pour les risques technologiques et la recherche des personnes ensevelies. Ces unités sont formées de 1 288 militaires issus du génie ;

- 3 établissements et 1 antenne de soutien logistique et opérationnel (ESOL) implantés respectivement à Méry-sur-Oise (Val d'Oise), Marseille-la-Valentine (Bouches-du-Rhône), Jarnac (Charente) et Mort-Mare (Meurthe-et-Moselle).

Les quatre entités rassemblent 90 techniciens hautement qualifiés.

L'ensemble de ces moyens intervient sur tout le territoire national et pour des actions de coopération internationale en matière de secours, dont le mécanisme communautaire de protection civile.

Dans le cadre du dispositif européen, la France a prêté son assistance à la Grèce pour lutter contre des feux de forêt.

Ses opérations de coopération internationale ont consisté en un appui à la lutte contre le virus Ebola en Guinée équatoriale d'octobre 2014 à fin juin 2015 et au Népal lors du séisme qui a frappé ce pays en avril dernier. Les opérateurs du service de déminage sont intervenus au cours de la présente année aux Émirats arabes unis, en Arabie Saoudite, en Tunisie et en Ukraine. S'ajoutent à ces actions les formations et expertises que la France réalise pour des États étrangers.

Le plafond d'emplois du programme s'établit à 2 391 ETPT¹ pour 2016 (contre 2 404 en 2015) :

- 120 personnels administratifs (+2) ;
 - 408 personnels techniques (+ 8) ;
 - 1 428 militaires (hors gendarmes) (+ 1) ;
 - 96 ouvriers d'État (- 15) ;
 - 92 hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale) (- 5) ;
 - 247 corps d'encadrement et d'application (police nationale) (- 4).
- Le schéma d'emplois se traduit par - 10 ETP².

B. LA POURSUITE DES GRANDS CHANTIERS D'ÉQUIPEMENT

La mise en œuvre de trois projets majeurs de la sécurité civile se poursuivra au cours de l'exercice 2016 : le centre NRBC-E (nucléaire radiologique, biologique, chimique et explosif), le SAIP (système d'alerte et d'information de la population), ANTARES (adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours).

1. La déclinaison de la planification nationale en cas d'accident nucléaire majeur

Le rapport annexé à la loi de programmation militaire 2009-2014 du 29 juillet 2009 fixait comme priorité « *la recherche d'une meilleure interopérabilité entre les moyens des ministères de l'intérieur et de la défense* » en matière de protection NRBC. Dans ce cadre, il prévoyait notamment la création d'un centre national de formation et d'entraînement NRBC civil et militaire.

Cet organe a été créé par un décret du 14 mars 2014 sous la forme d'un service à compétence nationale, rattaché au ministre de l'intérieur.

Le centre national est implanté à Aix-en-Provence près de l'ENSOSP (école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers). Il s'appuie sur six centres d'entraînement implantés dans les zones de défense et de sécurité.

Il a pour mission d'améliorer les capacités d'intervention face aux menaces et aux risques de nature nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosive.

¹ Les ETPT (équivalents temps plein travaillé) résultent des effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents.

² Les ETP (équivalents temps plein) mesurent la capacité de travail à un instant donné, c'est-à-dire le nombre de postes de travail susceptibles d'être occupés.

Parallèlement, s'appuyant « sur les premiers retours d'expérience » de la catastrophe de Fukushima survenue en mars 2011, un plan national de réponse à un accident nucléaire ou radiologique majeur a été transmis aux préfets le 24 janvier 2014. Ce document « fixe l'organisation de conduite de crise, la stratégie à appliquer et les principales mesures à prendre au niveau gouvernemental »¹.

Il fait l'objet d'une déclinaison territoriale. Un guide a été diffusé en ce sens à l'ensemble des préfets le 28 octobre 2014. Le plan doit être ensuite mis en place dans les zones et départements en s'appuyant sur les dispositifs de sécurité publique et le plan ORSEC (organisation de la réponse de la sécurité civile).

2. Le point sur le calendrier de la mise en service du SAIP

La poursuite du déploiement du système d'alerte et d'information de la population (SAIP) se poursuivra au cours du prochain exercice.

Destiné à remplacer l'actuel réseau national d'alerte (RNA) datant des années 1930 et aujourd'hui dans un état dégradé, le SAIP comporte deux volets :

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

Ce projet qui s'appuiera sur l'utilisation du réseau ANTARES, repose sur une logique de bassins de risques (1 743 bassins ont été identifiés). Il prévoit, d'une part, la mise en réseau des sirènes de l'État, 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).

Il est prévu au total 5 338 sirènes –existantes ou à installer – (3 252 de l'État dont 1 363 sirènes du RNA à raccorder et 1 889 à installer, 965 sirènes communales et 1 121 sirènes d'industrie – PPI).

Le budget initial du SAIP a été estimé en 2008 à 78 millions d'euros dont 46 millions d'euros pour le système (logiciel, sirènes, serveur de diffusion, assistance à maîtrise d'ouvrage) et 32 millions d'euros pour le recours au vecteur de la téléphonie mobile.

L'État a pris en charge le logiciel de déclenchement, les serveurs de diffusion de l'alerte et les sirènes implantées sur les bassins de risques jugés prioritaires.

¹ Cf. préface du plan national de réponse (sur www.risques.gouv.fr).

Ce chantier, entamé en 2013, est, à ce jour, financé par une enveloppe de 44,7 millions d'euros en AE programmée par la loi du 17 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité, qui prévoyait l'achèvement du déploiement des sirènes de l'État fin 2015. Ces crédits sont destinés à financer le logiciel de déclenchement (5 millions d'euros), les premières études pour la téléphonie mobile (5 millions d'euros), le déploiement de la première vague de sirènes au nombre de 2 830 ainsi que l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

À ce jour, le logiciel, réalisé par un prestataire, a été livré mais avec un retard de trente-six mois en raison d'une malfaçon technique. Son déploiement est prévu à compter du milieu de l'année 2016. L'installation des sirènes devrait s'achever en 2019. 720 sirènes ont été installées et réceptionnées (243 étaient en place au 1^{er} janvier 2014).

6,18 millions d'euros sont inscrits en crédits de paiement au budget 2016. Au total, les autorisations d'engagement ne sont pas couvertes en totalité par les CP correspondantes. Par ailleurs, le solde des 32 millions d'euros n'est pas encore programmé.

Votre rapporteur appelle à nouveau l'attention du Gouvernement sur la nécessité de réaliser ce projet, essentiel pour l'efficacité des secours.

3. L'optimisation de la couverture du réseau Antares

Fin 2014, 81,9 % des SDIS étaient équipés de terminaux Antares (réseau de radiocommunications numériques). Ce taux, porté à 89 % pour 2015, est estimé à 90 % pour 2016.

En ce qui concerne sa couverture, Antares, réseau des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile, est disponible dans tous les départements métropolitains. Cependant, si aucun d'entre eux n'est totalement dépourvu de couverture sur son territoire, celle-ci n'est pas satisfaisante, voire inexistante dans certaines zones.

Pour y remédier, l'État a consacré une enveloppe de 17,75 millions d'euros au financement des travaux sur la période 2013-2015, complétée par un crédit de 7,1 millions d'euros à partir de 2016.

6,32 millions d'euros étaient destinés en partie en 2015 à couvrir l'ensemble du territoire national. À ce titre, 1 million d'euros a été inscrit pour la Réunion, 0,846 million d'euros pour les Antilles.

L'amélioration de la qualité de la couverture d'Antares constitue, pour le ministère de l'intérieur, une priorité. Elle est en effet essentielle au plein effet de ce réseau de radiocommunications numériques qui a été mis en place pour éviter les interruptions de communications du réseau de téléphonie fixe et mobile constatées lors de certaines catastrophes. Ce dysfonctionnement nuit à l'efficacité et à la rapidité des secours. Ce fut le cas

lors de la tempête Xynthia en 2010 à la suite de chutes d'arbres qui ont coupé des lignes téléphoniques.

L'État a donc consacré une enveloppe de 24,85 millions d'euros à des travaux d'optimisation du réseau : 17,75 millions d'euros pour la période 2013-2015 et 7,1 millions d'euros à compter de 2016. La DGSCGC fixe à 2017-2018 l'achèvement des étapes majeures du chantier.

Parallèlement, l'infrastructure nationale partagée des transmissions (INPT), destinée à l'interopérabilité des réseaux des services d'urgence (Acropol de la police nationale, Antarès, Rubis de la gendarmerie, Samu) est l'objet d'un programme de modernisation engagé en cette année 2015 qui mobilise un crédit de 150 millions d'euros sur six ans. *« Ces investissements permettront d'améliorer les capacités et la résilience du réseau actuel mais également de prolonger sa durée de vie jusque vers 2030, ce qui permettra à tous les utilisateurs de prolonger la durée de l'amortissement d'équipements et des formations tout en limitant et retardant le besoin d'un nouvel investissement conséquent »¹.*

En revanche, la réflexion sur l'équipement de la flotte d'aéronefs par un système de radio compatible avec Antarès se poursuit, faute de solution satisfaisante à ce jour. Les conclusions d'un groupe de travail, relatif aux liaisons Antarès air-sol créé en novembre 2014, devaient être remises à l'automne 2015 ; à ce jour, elles ne sont pas encore connues. La DGSCGC a indiqué à votre rapporteur que la solution technique apportée à ce problème - qui résulte des avions et hélicoptères en vol rapide - s'avérait très compliquée.

Il s'agirait évidemment d'un progrès considérable pour la conduite des opérations.

Depuis 2007, le FAI (fonds d'aide à l'investissement) inscrit au budget de l'État pour contribuer au financement par les SDIS de leurs équipements et matériels, était principalement consacré à la migration de leurs terminaux vers le réseau Antarès. Depuis cette date également, le fonds était en constante diminution. À compter de 2013, aucune autorisation d'engagement n'est programmée à ce titre pour subventionner des opérations nouvelles. Les crédits de paiement encore inscrits - 1,5 million d'euros pour 2016 - sont destinés au financement d'opérations d'investissement précédemment engagées par les SDIS. Il s'agit là du dernier crédit inscrit au titre du fonds et, avec lui, disparaîtra une aide qui a grandement facilité l'équipement des sapeurs-pompiers pour une plus grande efficacité opérationnelle. Sans ignorer le contexte budgétaire contraint, votre rapporteur regrette cette suppression.

¹ Cf. *projet annuel de performances sécurité 2016, programme 161.*

4. Le maintien opérationnel des aéronefs : un nouveau marché

À la suite de la décision prise par la DGSCGC en 2013, la tranche conditionnelle de l'accord-cadre conclu en 2008 pour la maintenance des avions n'a pas été affermie en raison d'une insuffisante qualité des prestations, ce qui a donné lieu au paiement d'un dédit. Un nouveau marché a été attribué le 6 août 2015 à la société Sabena Technics FNI. Ce contrat est conclu pour une durée de 12 ans – une période initiale de 7 ans et une période de reconduction de 5 ans. Le montant global du marché est estimé à plus de 435 millions d'euros pour la totalité de sa durée. Le ministère de l'intérieur escompte des prestations de plus grande qualité dans le cadre de ce nouveau contrat entré en vigueur le 1^{er} octobre 2015.

Il constitue un marché globalisé répondant à une logique de service intégré, inspiré de récents marchés aéronautiques du ministère de la défense sur lequel la DGSCGC s'est appuyée pour l'élaboration du cahier des charges. D'après les éléments transmis à votre rapporteur par la direction générale, la prestation qui en résulte est la « *« mise à disposition d'heures de vol » dans les conditions permettant la réalisation des missions opérationnelles de la DGSCGC, en lieu et place de l'achat de prestations de maintenance aéronautique* ». Le marché est fondé sur la forfaitisation d'un maximum de prestations.

À noter que les 9 Tracker, qui ont pour principale mission d'attaquer les feux naissants, ont une moyenne d'âge de 57 ans. Ils seront progressivement retirés du service entre 2018 et 2022.

En ce qui concerne les hélicoptères, la flotte est homogène et moderne. Le marché de maintenance a été très récemment renouvelé et attribué à la société Airbus.

Le point sur la campagne feux de forêts

Les résultats de l'année 2014 sont très satisfaisants puisque 7 440 hectares ont été atteints par le feu en métropole alors que la moyenne nationale, déjà considérablement abaissée par rapport à la décennie précédente (26 600 hectares brûlés pour la période 1994-2003), était arrêtée à 10 700 hectares.

Si la période estivale a bénéficié de conditions climatiques favorables – des pluies dès la mi-juin -, il n'en reste pas moins que ce bon bilan traduit les progrès notables enregistrés dans la lutte contre les incendies depuis plus de dix ans, qui sont le fruit des actions de prévention entreprises depuis longtemps par l'État et les collectivités locales.

En revanche, la première partie de la campagne 2015 a été marquée par de nombreux feux en raison de températures très élevées dès la fin juin, qui se sont accompagnées d'une pluviométrie très déficitaire. Au 18 septembre, les surfaces incendiées couvraient 6 200 hectares pour les départements méditerranéens et le sud ouest.

II. ACCOMPAGNER ET CONFORTER LE REGAIN DU VOLONTARIAT

Malgré les interventions successives du législateur pour construire progressivement les éléments d'un cadre protecteur - la dernière en 2011 ¹, l'engagement volontaire des sapeurs-pompiers subissait depuis de nombreuses années une érosion continue. Au nombre de 207 600 en 2004, ils sont aujourd'hui 193 756.

Or, les sapeurs-pompiers volontaires constituent l'ossature de l'organisation des secours, composant le corps des sapeurs-pompiers aux neuf-dixièmes des effectifs dans les petits départements.

Il importe donc de préserver ce modèle.

Ces toutes dernières années, de nouvelles initiatives ont été engagées par les pouvoirs publics pour faciliter l'accomplissement au quotidien du volontariat.

Parallèlement, de nombreux SDIS ont mis en place des actions locales pour élargir le recrutement des volontaires.

Ce volontarisme démultiplié n'est pas vain puisque l'évolution du nombre des engagements a connu en 2014 une inversion de tendance avec un accroissement - certes faible - de 1 442². Le constat de cette donnée dans plus de la moitié des SDIS est cependant prometteur. En outre, la durée moyenne de l'engagement continue à progresser : elle est aujourd'hui de 11 ans 4 mois, soit près d'un an supérieure à son niveau de 2006. La DGSCGC explique ces résultats encourageants par la mise en œuvre - encore partielle - des mesures décidées à Chambéry lors du 120^{ème} congrès national des sapeurs-pompiers (*cf infra*).

Reste à les conforter et à les pérenniser.

A. LE PLAN D'ACTION DE 2013 ET SA TRADUCTION

Le 11 octobre 2013, à Chambéry, à l'occasion du rendez-vous annuel du congrès de la FNSP (fédération nationale des sapeurs-pompiers), le ministre de l'intérieur et les présidents de l'ADF (assemblée des départements de France), de l'AMF (association des maires de France), de la CNSIS (conférence nationale des services d'incendie et de secours), du CNSPV (conseil national des sapeurs-pompiers volontaires), de la FNSP se sont engagés, pour lutter contre la dégradation du volontariat, à poursuivre une action commune « *pour en pérenniser la forme et lui garantir un développement adapté inhérent à la culture de résilience de notre Nation* ».

¹ Cf lois n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service, n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers et n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique.

² Ce nombre inclut 414 SPV du SDIS de Mayotte créé le 1^{er} janvier 2014.

Vingt-cinq mesures ont été définies à cet effet. Elles visent respectivement à :

- mieux diversifier et valoriser l'engagement volontaire et faciliter son articulation avec l'exercice des fonctions professionnelles du pompier ;

- consolider le modèle en préservant le maillage territorial des centres d'incendie et de secours et par la reconnaissance de la nature spécifique du volontariat par les institutions européennes. À ce titre, la France a rédigé en mars 2015 un document dans le cadre d'une consultation européenne.

En ce qui concerne les implantations territoriales des casernes, on doit préciser que l'engagement national réserve le cas des « *fermetures inévitables décidées après concertation entre l'État, les SDIS, les maires et les sapeurs-pompiers* ». Ces décisions, précisait à votre rapporteur le président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, M. Olivier Riou, doivent être prises sur une base volontaire ;

- reconnaître la place des SPV au sein de l'encadrement des SDIS ;

- faciliter l'accès des jeunes aux activités des jeunes sapeurs-pompiers (JSP) et SPV ;

- garantir annuellement la vérification de l'équilibre entre le montant de l'indemnité horaire et celui des charges supportées par les SPV du fait de leur engagement.

Deux ans plus tard, diverses décisions témoignent de l'importance du dossier et de la volonté des responsables nationaux et locaux de soutenir le volontariat. Il en est, il est vrai, de l'intérêt de tous, le SPV étant le « *principal acteur de la communauté des sapeurs-pompiers* » ainsi que le rappelle l'engagement de Chambéry : revalorisation des indemnités des volontaires par un décret du 2 juin 2015 (n° 2015-609), instruction aux préfets, les 17 février et 1^{er} octobre 2014, pour « *accorder une plus juste place aux SPV dans le cadre des promotions de la médaille de la sécurité intérieure* », prise en compte du management du volontariat dans l'évaluation de la performance de l'encadrement des SDIS figurent au titre des mesures déjà concrétisées. D'autres décisions sont encore à l'état de projet. C'est le cas de la mesure n° 18 du plan national, destinée à la nomination dans chaque SDIS d'un « *officier de SPV au sein de l'équipe de direction, à un grade identique à celui du DDASIS¹* ».

Parallèlement, de nombreux SDIS conduisent des politiques volontaristes pour fidéliser leurs volontaires et élargir leur effectif.

Deux dossiers présentent une importance toute particulière pour faciliter l'engagement : le logement des SPV et les relations de ceux-ci avec leur employeur.

¹ Directeur départemental adjoint des services d'incendie et de secours.

1. Favoriser un accès privilégié au logement social

La mesure n° 14 du plan national de Chambéry prévoit de « permettre aux sapeurs-pompiers volontaires au titre de leur engagement un accès privilégié aux logements sociaux situés à proximité de leur centre de secours ».

Dans certains territoires, les SPV peinent à se loger en raison du coût de l'immobilier – en location ou à l'achat - ou de la rareté des offres.

Or, vivre à proximité du centre de secours auquel il est rattaché constitue pour le sapeur-pompier un des facteurs de la souscription et de la pérennité de l'engagement.

L'éloignement affaiblit non seulement les vocations mais altère aussi l'efficacité des secours puisque « la durée du trajet entre leur (des SPV) domicile et le centre des secours est l'un des éléments déterminants pour garantir la rapidité des interventions »¹.

C'est pourquoi le ministère de l'intérieur, le ministère du logement, l'ADF, l'AMF, le CNSPV, l'Union sociale pour l'habitat et la FNSP ont signé une convention destinée à permettre « la mise en œuvre de solutions de proximité, individualisées, dans le respect des règles de droit commun applicables en matière d'accès aux logements sociaux ».

Les actions conduites dans ce cadre prévoient :

- la réalisation par les SDIS d'un diagnostic précis des difficultés rencontrées par les SPV pour se loger ;
- une réunion des partenaires concernés pour répondre aux besoins recensés ;
- les modalités du signalement spécifique de la qualité de SPV du demandeur lorsqu'il dépose son dossier afin que les commissions d'attribution des logements sociaux en aient connaissance ;
- les modalités d'un suivi territorial et central de la question ;
- un renforcement du partenariat local entre les SDIS et les bailleurs sociaux.

Il convient de souligner que, sans attendre la signature de la convention, plusieurs SDIS sont déjà intervenus pour faciliter l'accès de leurs SPV au logement social, en nouant des partenariats avec les bailleurs sociaux : Hautes-Alpes, Aude, Lot, Puy-de-Dôme, Rhône ; ce dernier se porte caution du locataire. Certains SDIS (Corrèze, Loiret) propriétaires de logements destinés aux sapeurs-pompiers professionnels, les proposent en location aux SPV dès lors qu'ils sont vacants.

¹ Cf. instruction des ministres de l'intérieur et du logement relative à l'accès au logement social des sapeurs-pompiers en date du 21 juillet 2015.

Cette prise de conscience devrait faciliter l'articulation entre l'engagement citoyen et la vie familiale du pompier.

À cet égard, le Colonel Éric Faure, président de la FNSP, indiquait à votre rapporteur que le SPV doit vivre à 7-8 kilomètres au plus de son centre de secours pour pouvoir le rejoindre en quelques minutes. C'est pourquoi il s'oppose à la fermeture d'un trop grand nombre de casernes lesquelles, selon lui, constituent aussi un vivier de recrutement. Un trop lâche maillage territorial découragerait les vocations de SPV et altérerait la nature de leur engagement.

Le président du conseil d'administration du SDIS des Vosges et membre du Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires, M. Dominique Peduzzi, partage ce constat. Il a précisé à votre rapporteur que l'éloignement des casernes implique de modifier l'organisation du service pour substituer au système de l'astreinte à domicile celui de la garde à la caserne, nécessairement plus coûteuse en hommes et en crédits.

Votre rapporteur souscrit à ces remarques qui ne doivent cependant pas interdire de rationaliser les implantations territoriales dans un contexte budgétaire contraint pour de nombreuses collectivités. Elle considère qu'en raison de leur effectif sur certains territoires, la réduction par fusion du nombre de centres de secours très peu éloignés les uns des autres, préserve la proximité pour tous. Cette question mérite localement un examen attentif pour préserver la rapidité d'intervention des secours.

2. Mieux assurer la disponibilité professionnelle des SPV

Le sapeur-pompier volontaire bénéficie d'un droit à autorisation d'absence pendant son temps de travail, d'une part, pour les missions opérationnelles concernant le secours d'urgence à personne et la protection des personnes, des biens et de l'environnement en cas de péril et, d'autre part, pour sa formation. L'employeur ne peut s'y opposer que lorsque les nécessités du fonctionnement de l'entreprise ou du service public s'y opposent (*cf.* article L. 723-12 du code de la sécurité intérieure).

La mesure n° 4 du plan national vise à faciliter les relations entre le SPV et son employeur qu'il soit public ou privé. C'est un enjeu pour le renouvellement des engagements, qui dans de nombreux cas se heurte à la difficulté de pouvoir concilier la nécessaire disponibilité opérationnelle avec les obligations de la vie professionnelle. Parallèlement, l'employeur a ses contraintes, des commandes à livrer, des engagements à respecter, tandis que l'entreprise peut connaître des pics d'activité. Il importe en conséquence, selon le président Peduzzi, que le SDIS effectue du « sur-mesure ».

La programmation des gardes des sapeurs-pompiers volontaires établie sous le contrôle du directeur départemental des services d'incendie et de secours est communiquée à leurs employeurs, s'ils en font la demande.

L'article L. 723-11 du code de la sécurité intérieure prévoit la faculté pour l'employeur privé ou public d'un sapeur-pompier volontaire de conclure avec le SDIS de rattachement une convention destinée à préciser les modalités de la disponibilité opérationnelle et de formation en s'assurant de sa compatibilité avec les nécessités du fonctionnement de l'entreprise ou du service public.

Une convention nationale fixe le cadre d'engagement entre l'entreprise et le ministère de l'intérieur afin de concilier les intérêts de chaque partenaire. Elle est appelée ensuite à être déclinée localement. La qualité de partenaire du ministère de l'intérieur qui en résulte pour la société signataire peut notamment figurer sous la forme d'un logo sur ses documents et supports.

Neuf conventions cadres ont été signées depuis 2007 dont cinq ces deux dernières années : la SNCF, La Poste, GrDF (cette convention signée en 2010 devait être renouvelée le 17 novembre prochain lors du congrès des maires), l'Association des maires de France, les ministères de la défense, de l'éducation nationale et de l'intérieur, CHUBB-SICLI, Service de remplacement France.

D'autres conventions devraient être prochainement signées dont, le 1^{er} décembre 2015, celle avec le MEDEF.

L'exemple de La Poste

La convention-cadre « groupe La Poste », signée en 2008, ouvre aux missions du SPV une durée annuelle maximum de 20 jours ouvrés sur le temps de travail, dont 10 au moins réservés à la formation ; ces périodes peuvent toutefois être regroupées en fonction de contraintes opérationnelles telles les feux de forêt. La Poste s'engage à maintenir la rémunération de ses agents pendant leurs activités de SPV. Le SDIS doit communiquer à l'employeur trois mois au moins à l'avance le planning prévisionnel de formation ou des gardes du SPV en réservant la circonstance d'événements graves.

D'après les éléments transmis à votre rapporteur par la DGSCGC, la convention a bénéficié à 500 postiers-SPV, répartis sur une cinquantaine de SDIS pour un total de 2 585 jours-formation et 810 jours opérationnels. Elle a ainsi permis une amélioration de leur formation et de leur disponibilité. Une nouvelle convention a été signée en 2013.

Parallèlement à cette démarche conventionnelle, un kit de communication à destination des employeurs a été réalisé.

B. LA GESTION DE LA PRESTATION DE FIDÉLISATION ET DE RECONNAISSANCE EN DISCUSSION

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a institué une prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) permettant au SPV d'acquérir des droits à pension exprimés en points et versés sous forme de rente viagère.

Pour prétendre au versement, le SPV doit avoir accompli vingt années au moins de services, en une ou plusieurs fractions. La rente viagère lui est servie à compter de la date à laquelle il cesse définitivement son engagement dès lors qu'il est âgé d'au moins 55 ans.

La PFR n'est pas imposable. Elle n'est assujettie à aucun prélèvement social. Elle est incessible et insaisissable et cumulable avec tout revenu ou prestation sociale.

Ce régime est cofinancé par l'État, le SDIS et le SPV. Les contributions des SDIS, à hauteur de 375 euros par SPV inscrit à l'effectif au 31 décembre de l'année n-1, s'élèvent à 70 millions d'euros environ pour 2015 dont à peu près 32 millions d'euros compensés par l'Etat. En 2013 les cotisations obligatoires des SPV (exigibles dès la sixième année d'engagement) représentaient 6,7 millions d'euros.

Le régime est aujourd'hui géré par capitalisation.

Le nombre de bénéficiaires de la prestation était en 2014 de 18 565. Ils étaient 16 437 en 2013. Le montant total des versements effectués au titre de la PFR s'élève à 8,21 millions d'euros en 2015.

Le système de gestion de la PFR fait l'objet d'un débat ouvert en 2013 alors que le marché conclu avec l'assureur qui gère cette prestation pour les SDIS -CNP Assurances- arrive à échéance le 31 décembre 2015.

Son enjeu est, au regard du coût qu'il représente pour les contributeurs publics, de stabiliser les flux budgétaires mais en maintenant le niveau de prestation servi aux sapeurs-pompiers volontaires.

Un groupe de travail créé par l'ADF préconise un changement de système en substituant au mécanisme de la capitalisation un financement en flux budgétaire, c'est-à-dire par un appel de fonds au fur et à mesure des besoins.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme *Sécurité civile* de la mission *Sécurités* inscrits au projet de loi de finances pour 2016.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises

M. Julien Marion, chef de service, adjoint au directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, chargé de la direction des sapeurs-pompiers

M. Benoit Trevisani, sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours

M. Arnaud Lauga, adjoint au sous-directeur des moyens nationaux

M. Hervé Tourmente, adjoint au sous-directeur de la planification et de la gestion des crises

M. le Colonel Jean-Luc Queyla, chef du bureau des sapeurs-pompiers volontaires

Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS)

M. Olivier Richefou, président du conseil départemental de la Mayenne, président

Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires (CNSPV)

M. Dominique Peduzzi, président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Vosges, membre du Conseil national

Association nationale pour la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires (APFR)

M. Alexandre Joly, président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Yvelines, président

M. le colonel Patrick Secardin, directeur du SDIS des Yvelines

Fédération nationale des sapeurs pompiers (FNSP)

Colonel Eric Faure, président