

N° 91

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

## 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 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION :

SÉCURITÉ CIVILE

Par M. René-Georges LAURIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, Charles Jolibois, Robert Pagès, vice-présidents ; Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyest, Paul Masson, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarelli, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoe, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Lucien Laniet, Guy Lèguevaques, Daniel Miffraud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Alex Türk, Maurice Utrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 28) (1996-1997).

LA COMMISSION

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 1997</b> .....	6
<b>A. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR</b> .....	6
<b>B. LES AUTRES CRÉDITS CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ CIVILE</b> .....	8
<b>II. L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE</b> .....	9
<b>A. LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE : LA PERSPECTIVE D'UNE RÉORGANISATION EN 1997</b> .....	9
<b>B. LES FORMATIONS MILITAIRES DE LA SÉCURITÉ CIVILE : DES INTERROGATIONS LIÉES À LA RÉFORME DU SERVICE NATIONAL</b> .....	10
<b>C. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES MOYENS AÉRIENS : L'ACHÈVEMENT DU PROGRAMME D'ACQUISITION DES CANADAIR ET LA PERSPECTIVE DU RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES</b> .....	11
1. <i>L'achèvement du programme d'acquisition des Canadair CL 415</i> .....	12
2. <i>La perspective du renouvellement de la flotte d'hélicoptères</i> .....	13
<b>D. LA MISE EN OEUVRE DES MOYENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE DANS QUELQUES DOMAINES D'INTERVENTION</b> .....	13
1. <i>La poursuite de l'amélioration du bilan de la lutte contre les incendies de forêt</i> .....	14
2. <i>Le problème posé par l'accroissement du nombre des opérations de secours consécutives à la pratique des sports de loisirs « à risques »</i> .....	15
<b>III. LA MISE EN APPLICATION DES RÉFORMES LÉGISLATIVES ADOPTÉES EN 1996</b> .....	17
<b>A. LA RÉFORME DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS</b> .....	17
<b>B. L'ENCOURAGEMENT AU DÉVELOPPEMENT DU VOLONTARIAT DANS LES CORPS DE SAPEURS-POMPIERS</b> .....	20
<b>C. LES RÉFORMES CONNEXES INTÉRESSANT LES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS</b> .....	21

## **LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION**

**Après avoir entendu M. Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur, le 19 novembre 1996, la commission des Lois, réunie le 21 novembre 1996 sous la présidence de M. Jacques Larché, président, a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la sécurité civile inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997, suivant la proposition de M. René-Georges Laurin, rapporteur pour avis.**

Mesdames, Messieurs,

Avec une évolution positive de 2 % par rapport à 1996, le projet de budget de la sécurité civile pour 1997 semble relativement épargné par l'effort de maîtrise des dépenses qui caractérise cette année le projet de loi de finances.

Toutefois, les crédits de fonctionnement connaissant une baisse sensible, cette progression globale s'explique exclusivement par l'accroissement des crédits d'investissement, destiné à financer l'achèvement du programme d'acquisition des nouveaux Canadair CL 415, qui permet la poursuite du renforcement des moyens de la sécurité civile.

Cette évolution budgétaire doit cependant être replacée dans le contexte des importantes réformes qui viennent d'intervenir dans l'organisation de la sécurité civile, avec la publication de deux importantes lois adoptées par le Parlement en 1996, à savoir la loi relative aux services d'incendie et de secours et la loi relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

Avant de présenter les crédits et l'évolution des moyens de la sécurité civile, puis de faire le point sur ces réformes en cours de mise en place, votre commission des Lois tient tout d'abord à rendre hommage, cette année encore, à l'action déployée par les personnels de la sécurité civile et tout particulièrement, aux douze sapeurs-pompiers et au pilote décédés en service en 1996.

Votre commission tient également à rendre hommage à notre ancien collègue Jean-Pierre Tizon qui a été, pendant de nombreuses années, un rapporteur particulièrement compétent des crédits de la sécurité civile.

## I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 1997

Les crédits engagés par l'Etat au titre de la sécurité civile relèvent, non seulement du budget du ministère de l'Intérieur, mais également des budgets d'un certain nombre d'autres départements ministériels : ministère de l'agriculture et de la pêche, ministère de l'outre-mer, ministère de l'économie et des finances, ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, budget annexe de l'aviation civile, services du Premier ministre (Secrétariat général de la défense nationale), ministère de l'environnement, ministère de la santé.

L'ensemble de ces crédits est récapitulé en annexe du fascicule budgétaire afférent aux crédits du ministère de l'Intérieur.

Pour 1997, leur montant total s'élève à 2.010,79 millions de francs en crédits de paiement et à 710,10 millions de francs en autorisations de programme.

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

L'évolution des crédits affectés à l'agrégat 03 : « Sécurité civile » du budget du ministère de l'Intérieur est retracée dans le tableau ci-après<sup>1</sup> :

Projet de loi de finances pour 1997 - Budget de l'Intérieur : Agrégat sécurité civile

	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Évolution en %
<b>Dépenses ordinaires</b>			
Titre III : moyens des services	824,00	791,57	- 3,9
Titre IV : interventions publiques	84,62	74,12	- 12,4
<b>TOTAL DÉPENSES ORDINAIRES</b>	<b>908,62</b>	<b>865,69</b>	<b>- 4,7</b>
<b>Dépenses en capital (CP)</b>			
Titre V : investissements de l'État	250,50	316,50	+ 26,3
Titre VI : subventions d'investissement			
<b>TOTAL DÉPENSES EN CAPITAL</b>	<b>250,50</b>	<b>316,50</b>	<b>+ 26,3</b>
<b>TOTAL DO + CP</b>	<b>1159,12</b>	<b>1182,19</b>	<b>+ 2,0</b>
<b>Autorisations de programme (Titre V)</b>	<b>246,00</b>	<b>317,00</b>	<b>+ 28,9</b>

(en millions de francs)

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

Les crédits de l'agrégat « Sécurité civile » du ministère de l'Intérieur pour 1997 atteignent un montant total de 1 182,19 millions de francs en crédits de paiement, en progression de 2 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 1996.

Cependant, les différentes catégories de dépenses connaissent une évolution contrastée.

Les dépenses du titre III (moyens des services) subissent une diminution de près de 4 % qui s'explique par la **baisse des crédits de fonctionnement** courant (- 13,5 %), les dépenses de personnel étant pour leur part stabilisées (- 0,35 %) nonobstant la suppression de 13 emplois. Ainsi, 27 millions de francs d'économies sont réalisées sur les dépenses de fonctionnement courant et une mesure nouvelle de 5 millions de francs adoptée l'an dernier au cours de la discussion budgétaire n'est pas reconduite.

Selon la direction de la sécurité civile, les crédits alloués aux services opérationnels représentent désormais un seuil de dépenses incontournable en-deçà duquel l'activité opérationnelle devrait être reconsidérée. En particulier, l'évolution prévue pour 1997 ne permettra pas de renouveler certains matériels techniques des unités militaires et du service de déminage.

Par ailleurs, la participation de l'Etat au fonctionnement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris est maintenue en volume tandis que les dotations destinées à l'Institut national d'études de la sécurité civile (INESC) sont sensiblement réduites.

Les **dépenses d'intervention** du titre IV subissent pour leur part une diminution de 12,4 % ; à cet égard, on peut regretter, une nouvelle fois, la non-reconduction de crédits destinés à des **subventions aux services d'incendie et de secours**, votés l'an dernier par le Parlement au cours de la discussion budgétaire.

Les **dépenses d'investissement** connaissent en revanche une progression de 26,3 % en crédits de paiement et de près de 30 % en autorisations de programme.

Cette évolution permettra d'achever les paiements prévus par le contrat d'acquisition des nouveaux Canadair CL 415, pour lesquels sont inscrits 70 millions de francs d'autorisations de programme et 110 millions de francs de crédits de paiement, ainsi que de financer la maintenance des aéronefs à hauteur de 229 millions de francs d'autorisations de programme (ce qui correspond à une augmentation de 25% par rapport à 1996) et de 189 millions de francs de crédits de paiement.

L'effort de modernisation de la flotte aérienne est donc poursuivi en dépit d'un contexte budgétaire difficile.

### B. LES AUTRES CRÉDITS CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ CIVILE

Le tableau suivant retrace les crédits consacrés à la sécurité civile par les différents ministères en 1997, tels qu'ils apparaissent dans l'état récapitulatif présenté en annexe du « bleu » de l'Intérieur.

État récapitulatif des crédits prévus au titre de la sécurité civile

	Autorisations de programme	Dépenses ordinaires et crédits de paiement
Intérieur	317,00	1 186,16
Agriculture et pêche	114,00	298,35
Services financiers	10,00	52,19
Outre-mer		0,82
Équipement, logement, transports et tourisme	42,1	130,73
Budget annexe de l'aviation civile	211,00	228,11
Services du Premier ministre (SGDN)	12,00	12,00
Environnement		18,53
Santé	4,00	83,90
<b>TOTAL HORS INTÉRIEUR</b>	<b>393,10</b>	<b>824,63</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>710,10</b>	<b>2 010,79</b>

(en millions de francs)

Hors crédits inscrits au budget du ministère de l'Intérieur, c'est donc à un total de 824,63 millions de francs de crédits de paiement que s'élève le montant des dotations prévues par les différents ministères concernés en faveur de la sécurité civile pour 1997, en régression de 5,00 % par rapport aux dotations prévues pour 1996.

Parmi ces crédits, on peut relever plus particulièrement :

- les crédits inscrits au budget du ministère de l'agriculture, destinés à la protection des forêts contre les incendies ainsi qu'au Conservatoire de la forêt méditerranéenne (298,35 millions de francs) ;
- les crédits inscrits au budget de la mer, destinés aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), aux

services des affaires maritimes et à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), pour 128,33 millions de francs ;

- les crédits du budget annexe de l'aviation civile affectés à des études et des aménagements en faveur de la sécurité, pour 228 millions de francs ;

- les crédits inscrits au budget du ministère de l'environnement, à hauteur de 18,5 millions de francs, pour la réalisation des plans de prévention des risques naturels (PPR), ainsi qu'aux programmes de connaissance des risques...

La dispersion de ces crédits traduit la multiplicité des missions de la sécurité civile.

## II. L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

### A. LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE : LA PERSPECTIVE D'UNE RÉORGANISATION EN 1997

Les personnels de la direction de la sécurité civile sont répartis au sein des différentes structures suivantes :

LEVALLOIS (siège de la direction de la sécurité civile)	371
Ecoles de formation : Nainville, Chaptal, Valabre	120
Etablissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL)	121
Centres de déminage	137
Base de Marignane	143
Bases hélicoptères	192
Etat-Major de zone (EMZ)	54
UHSC	1 700
<b>TOTAL</b>	<b>2 838</b>

(Effectifs au 30 septembre 1996)

L'administration centrale, actuellement implantée à Levallois, est composée de différentes sous-directions :

- la sous-direction de l'administration et de la modernisation, chargée de la gestion des ressources humaines et des moyens financiers ;

- la sous-direction de la prévention et des plans de secours, qui prépare les mesures destinées à faire face aux risques naturels et technologiques et élabore les réglementations de sécurité concernant les établissements recevant du public ;

- la sous-direction des opérations de secours, qui anime et coordonne les opérations de secours sur le territoire national et à l'étranger ;

- enfin, la sous-direction des services de secours et des sapeurs-pompiers, qui assure la mise en oeuvre des réformes engagées dans ce secteur.

L'année 1997 sera marquée, pour la direction de la sécurité civile, par le déménagement des services centraux à Asnières et leur réorganisation dans le cadre du **regroupement avec les services du Haut fonctionnaire de défense**, décidé le 30 août dernier en vue de développer les synergies entre sécurité civile et défense civile.

En outre, le **groupement des hélicoptères de la sécurité civile** devrait faire l'objet d'une restructuration et d'une délocalisation à Nîmes au cours de la même année.

#### **B. LES FORMATIONS MILITAIRES DE LA SÉCURITÉ CIVILE : DES INTERROGATIONS LIÉES À LA RÉFORME DU SERVICE NATIONAL**

Les **unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC)** regroupent des personnels mis à la disposition du ministre de l'intérieur par le ministre de la défense qui servent sous statut militaire.

Avec un effectif total de 1 692 emplois, elles sont actuellement au nombre de trois : l'UIISC 1 basée à Nogent le Rotrou, qui administre deux détachements stationnés à Rochefort sur Mer et à Chartres, l'UIISC 5 basée à Corte et l'UIISC 7 basée à Brignoles.

Leurs missions ont été définies par le décret n° 88-286 du 24 mars 1988 qui a créé le commandement des formations militaires de la sécurité civile (COMFORMISC) ; appelées à intervenir en tous lieux sur le territoire national ou à l'étranger pour répondre aux catastrophes de toute nature, elles procèdent également à la formation et à l'entraînement de personnels de réserve et d'appelés.

Ainsi, un certain nombre de jeunes gens (1 470 en 1995) effectuent leur service national au sein de ces unités, contribuant notablement à l'efficacité de la composante militaire de la sécurité civile.

Cependant, la prochaine suppression du service national, ainsi que la perspective de la professionnalisation et de la réduction du format des armées, amènent à s'interroger sur l'évolution des formations militaires de la sécurité civile.

En effet, ces réformes entraîneront le remplacement des appelés par des volontaires ou des engagés, à l'origine de surcoûts budgétaires qui risquent de conduire à envisager un ajustement des effectifs. En particulier, le projet de création d'une unité spécialisée dans la lutte contre les risques technologiques, envisagé depuis 1990, risque d'être à nouveau reporté.

Il est néanmoins à souhaiter que ces évolutions permettent aux unités militaires de la sécurité civile de préserver une capacité opérationnelle d'intervention satisfaisante.

Par ailleurs, la réforme des armées aura également des conséquences pour l'organisation des services de secours des villes de Paris et de Marseille qui sont, pour des raisons historiques, constitués par des structures à statut militaire : la **Brigade des sapeurs-pompiers de Paris** et le **Bataillon des marins-pompiers de Marseille**. Une réflexion a donc été engagée sur ce point.

La réforme du service national conduit également à s'interroger sur le devenir du **service de sécurité civile** qui offre actuellement aux appelés la possibilité d'effectuer leur service national dans les services d'incendie et de secours en qualité de **sapeur-pompier auxiliaire**.

Cette forme de service est aujourd'hui en plein essor : 674 jeunes gens (dont 76 % d'anciens sapeurs-pompiers volontaires) ont été incorporés à ce titre en 1995 ; pour 1996, un total d'environ 950 appelés devraient être concernés et pour 1997, il est envisagé d'ouvrir 1 100 postes de sapeurs-pompiers auxiliaires. Le financement reste cependant à la charge des collectivités locales, le coût moyen annuel d'un sapeur-pompier auxiliaire s'élevant à environ 50 000 francs.

### **C. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES MOYENS AÉRIENS : L'ACHÈVEMENT DU PROGRAMME D'ACQUISITION DES CANADAIR ET LA PERSPECTIVE DU RENOUELEMENT DE LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES**

En ce qui concerne les moyens aériens de la sécurité civile, l'année 1997 sera marquée par l'achèvement du programme d'acquisition des Canadair et l'engagement du processus de renouvellement de la flotte d'hélicoptères.

### 1. L'achèvement du programme d'acquisition des Canadair CL 415

Après avoir subi un retard d'environ 16 mois dû à des difficultés techniques, le programme d'acquisition des nouveaux Canadair CL 415 est aujourd'hui en voie d'achèvement.

En effet, après la livraison des trois premiers appareils au cours de l'été 1995, sept autres ont fait l'objet d'une réception avant la saison de feux 1996 et les deux derniers devraient être livrés d'ici la fin de cette année.

Les derniers paiements relatifs à ce programme devraient intervenir au cours de l'exercice 1997. A cette fin, 70 millions de francs d'autorisations de programme et 110 millions de francs de crédits de paiement sont prévus dans le projet de loi de finances pour 1997.

Au total, les paiements afférents à ce marché d'un montant global de 1 530 millions de francs, ont été effectués selon l'échéancier suivant, la direction de la sécurité civile ayant été amenée à interrompre les versements en 1995 et à renégocier le contrat en raison du retard pris dans son exécution <sup>1</sup>:

Echéancier des paiements du marché Canadair

Paiements effectués						Paiements à effectuer (prévus)
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
37	183	354	412	57	303	184

(en millions de francs)

Parallèlement, la reprise des anciens Canadair CL 215 par la société Bombardier est en cours. Il est envisagé d'utiliser les recettes dégagées par cette opération afin de financer l'achèvement du **programme de remotorisation des bombardiers d'eaux de type Tracker**, pour lequel aucun crédit n'est inscrit dans le projet de budget pour 1997.

<sup>1</sup> On rappellera que dans l'attente de cette renégociation, aucun crédit n'avait été inscrit au titre du programme d'acquisition des Canadair dans le projet de loi de finances pour 1996.

En effet, après la remotorisation de onze de ces appareils (dont un appareil détruit en opérations en 1996), il reste en principe deux appareils à remotoriser.

Le renouvellement de la flotte des Canadair devrait par ailleurs permettre de contenir la tendance à l'accroissement rapide des frais de maintenance qui résultait du vieillissement des appareils de l'ancienne génération, touchés par des phénomènes de corrosion.

## **2. La perspective du renouvellement de la flotte d'hélicoptères**

La flotte d'hélicoptères de secours de la sécurité civile, qui comprend actuellement 26 « Alouette III », 3 « Dauphin » et 5 « Ecureuil » (un « Dauphin » ayant été détruit en 1996) est caractérisée par une certaine vétusté qui se traduit par une indisponibilité croissante des appareils et des coûts de maintenance élevés.

Aussi son remplacement est-il actuellement à l'étude.

Aucun crédit n'est prévu à ce titre dans le projet de budget pour 1997. Cependant, selon les déclarations de M. Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur, devant votre commission des Lois au cours de son audition du 19 novembre dernier, des crédits devraient être ouverts dans le cadre de la prochaine loi de finances rectificative en vue de financer le début d'un programme de renouvellement de 32 hélicoptères prévu sur six ans. Ces crédits, d'un montant d'un milliard de francs en autorisations de programme et de 189 millions de francs en crédits de paiement, pourraient ainsi permettre l'achat de six nouveaux hélicoptères dès 1997, le choix du modèle n'étant pas encore définitivement arrêté.

Votre rapporteur souhaiterait à cet égard que puissent être acquis des hélicoptères polyvalents susceptibles d'être utilisés en tant qu'hélicoptères porteurs d'eau.

### **D. LA MISE EN OEUVRE DES MOYENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE DANS QUELQUES DOMAINES D'INTERVENTION**

S'agissant des interventions de la sécurité civile, le bilan de l'année qui vient de s'écouler a été marqué par la poursuite de l'amélioration des résultats obtenus dans la lutte contre les incendies de forêts.

Par ailleurs, devant l'accroissement des charges financières occasionnées par les opérations de secours consécutives aux accidents de plus en plus nombreux résultant de la pratique de certains sports de loisirs, la question d'une responsabilisation des amateurs de sports à risques, soulevée depuis déjà plusieurs années par votre commission des Lois, reste d'actualité.

### 1. La poursuite de l'amélioration du bilan de la lutte contre les incendies de forêt

Le bilan des dernières campagnes de lutte contre les feux de forêts fait ressortir une nette amélioration par rapport à la moyenne des dix dernières années, ainsi que l'illustre le tableau figurant ci-après (estimation au 1er septembre pour l'année 1996).

	Surfaces brûlées (en ha)	Nombre de feux
1984	27 203	5 672
1985	57 368	6 249
1986	51 860	4 353
1987	14 108	3 043
1988	6 701	2 837
1989	75 566	6 743
1990	72 696	5 877
1991	9 100	3 888
1992	18 000	5 381
1993	17 113	5 850
1994	24 200	4 600
1995	18 500	7 060
1996	13 100	9 229

En 1995, le bilan des superficies parcourues par les incendies s'est élevé à 18 500 ha dont 9 900 ha pour les seuls départements méditerranéens avec 2346 incendies, la part de ce bilan imputable aux feux de l'été dans les départements méditerranéens n'ayant été que de 3 187 ha pour 880 départs d'incendies. En particulier, la Corse a connu un bilan plus favorable que les années précédentes, avec seulement 855 feux qui ont brûlé 2 577 ha (soit 27 % du bilan méditerranéen total).

En 1996, le bilan effectué au 1er septembre est encore plus satisfaisant car la superficie touchée est très réduite : 13 100 ha (dont 3 200 ha pour les départements méditerranéens et du sud-ouest, avec 300 ha dans le

Var et seulement 1 350 ha en Corse) contre 29 000 en moyenne sur la période 1979-1995, la part des feux observés en période estivale dans les départements du Sud de la France n'étant que de 1 700 ha contre 24 000 ha en moyenne sur la période 1979-1995. Dans ces départements, le nombre de départs de feux est resté très limité et le pourcentage des feux rapidement éteints particulièrement élevé ; en effet, 95 % des incendies ont pu être traités avant d'avoir parcouru 5 ha.

Ces résultats encourageants ont certes été obtenus à la faveur de conditions climatiques moins propices aux incendies de forêt que les années précédentes. Ils semblent surtout témoigner du succès de la politique de renforcement des actions de prévention et de la stratégie d'intervention rapide sur les feux naissants (notamment grâce à la technique dite du « guet aérien armé ») mises en oeuvre ces dernières années.

On rappellera à cet égard que d'importants moyens matériels et humains sont susceptibles d'être mobilisés au cours des campagnes estivales de lutte contre les feux de forêts. Ainsi, au cours de la campagne de l'été 1996, étaient disponibles les moyens aériens suivants :

- 30 avions bombardiers d'eau (dont 5 Canadair CL 215, 10 Canadair CL 415, 11 Tracker et 2 Fokker 27, ainsi que 2 Hercule C 130 loués par l'Etat) ;

- 2 avions de coordination et de liaison, ainsi que 5 hélicoptères assurant des missions de commandement ;

- et 15 hélicoptères bombardiers d'eau loués par les collectivités locales.

## **2. Le problème posé par l'accroissement du nombre des opérations de secours consécutives à la pratique des sports de loisirs « à risques »**

Le développement de la pratique des activités sportives de loisirs « à risques » a entraîné, ces dernières années, un accroissement rapide du nombre des opérations de secours destinées à venir en aide aux victimes d'accidents souvent consécutifs à des imprudences, en particulier en zone de montagne ou sur le littoral. Ainsi, plus de 4 000 personnes ont été secourues, en 1995, à la suite d'accidents de montagne.

Or, le financement de ces opérations de secours parfois fort coûteuses<sup>1</sup> incombe aux communes, au titre de l'exercice des pouvoirs de police du maire définis à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (ainsi qu'à l'article L. 2213-23 du même code, dans le cas particulier de la police des baignades et des activités nautiques sur le littoral). En outre, en application de l'article 13 de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, les communes concernées doivent en principe assurer le remboursement des frais liés aux opérations de secours engagées sur leur territoire par l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics ou les personnes privées.

Le principe général est en effet celui de la gratuité des secours pour les personnes secourues. Une exception a certes été prévue par une disposition issue de la loi du 9 janvier 1985 relative à la protection et à l'aménagement de la montagne codifiée au sein de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, selon laquelle « *les communes peuvent exiger des intéressés ou de leurs ayants-droit le remboursement des frais de secours qu'elles ont engagés à l'occasion d'accidents consécutifs à la pratique des activités sportives dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat* ». Toutefois, le décret pris pour l'application de cette disposition, daté du 3 mars 1987 (n° 87-141), limite actuellement les activités sportives concernées aux seuls ski alpin et ski de fond.

Lors de l'examen des précédents budgets de la sécurité civile, votre commission des Lois avait exprimé sa préoccupation devant cette situation.

Constatant la progression rapide du nombre des interventions destinées à venir en aide aux victimes d'accidents consécutifs à des imprudences caractérisées et le coût élevé de ces interventions, elle avait souhaité qu'une réflexion soit engagée afin de parvenir à une meilleure responsabilisation des pratiquants de certaines activités sportives, en exigeant une participation des victimes au financement des opérations de secours.

Le ministre de l'Intérieur a pris en compte cette préoccupation en mettant à l'examen, en liaison avec le ministère de la Jeunesse et des sports, une extension du champ d'application de la disposition précitée de la loi du 9 janvier 1985 aux activités sportives à risques autres que le ski alpin et le ski de fond. Ainsi, des consultations sont actuellement mises en oeuvre auprès de l'ensemble des représentants des pratiquants des activités concernées, des opérateurs de secours en montagne et des associations d'élus, afin de préciser les activités sportives à prendre en compte, l'organisation des secours ainsi que les modalités de recouvrement des frais engagés.

---

<sup>1</sup> Comme, à titre d'exemple, les opérations engagées pour secourir les spéléologues victimes d'un accident dans le gouffre Berger au cours de l'été 1996.

Il est désormais souhaitable que cette réflexion déjà engagée l'année dernière puisse déboucher sur des résultats concrets dans des délais rapides.

Le ministre de l'Intérieur a pour sa part indiqué devant votre commission des Lois qu'il proposerait les adaptations nécessaires au cours de l'année 1997.

### **III. LA MISE EN APPLICATION DES RÉFORMES LÉGISLATIVES ADOPTÉES EN 1996**

Grâce à l'action de M. Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur, qui a manifesté à cette occasion son souci d'un dialogue approfondi avec les élus, deux lois aux conséquences importantes pour l'organisation de la sécurité civile ont été adoptées par le Parlement cette année : la loi n° 96-369 relative aux services d'incendie et de secours et la loi n° 96-370 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, toutes les deux promulguées le 3 mai 1996.

La mise en oeuvre pratique des réformes décidées dans le cadre de la discussion de ces textes reste toutefois subordonnée à la publication des décrets nécessaires à leur application, actuellement en cours de préparation. Ces décrets seront en outre complétés par une troisième série de mesures réglementaires destinées à mettre en place une réforme connexe concernant le régime de travail et le régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels.

Votre rapporteur souhaite que la publication de l'ensemble de ces décrets puisse intervenir dans des délais rapides.

#### **A. LA RÉFORME DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS**

La réforme de l'organisation des services d'incendie et de secours résultant de l'adoption de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, que votre rapporteur a eu l'honneur de rapporter devant le Sénat, a pour objet de parvenir à une certaine uniformisation d'une organisation revêtant jusqu'alors des modalités locales fort diversifiées, grâce à une coordination renforcée de la gestion des moyens, tant humains que matériels, au niveau du **service départemental d'incendie et de secours (SDIS)**.

Cette réforme dite « départementalisation » des services d'incendie et de secours, dont le principe avait été envisagé dès 1992 mais la mise en oeuvre ensuite repoussée, devrait permettre à ces services de faire face avec

une efficacité accrue à l'accroissement et à la diversification de leur activité. Elle tend également à parvenir à une meilleure mutualisation des risques entre les collectivités concernées, ainsi qu'à une plus grande égalité des citoyens devant les secours.

A la demande du Sénat, qui s'était interrogé sur les incidences financières de cette réforme, une étude relative au financement des services d'incendie et de secours a été réalisée à la fin de l'année dernière sous l'égide d'un groupe de travail mis en place par le ministre de l'Intérieur, avec la participation des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que des représentants des principales associations d'élus.

Cette étude, effectuée à partir de la « photographie » des coûts actuels dans un échantillon de 11 départements, a fait ressortir trois conclusions essentielles soulignant l'hétérogénéité des situations locales :

- une grande difficulté à estimer les coûts réels des services d'incendie et de secours, certaines dépenses communales n'étant pas individualisées ;

- des écarts de coûts très importants d'un département à l'autre, allant de 161,23 francs par habitant dans la Mayenne à 395,68 francs par habitant dans la Gironde, qui semblent provenir davantage de la nature des risques et du niveau de protection choisi que du mode d'organisation des services ;

- enfin, une absence de relation directe entre le mode d'organisation des services et l'origine de leur financement.

La réforme résultant de la loi du 3 mai 1996 repose sur un élargissement des compétences de gestion, concernant tant les personnels que les matériels, qui seront confiées aux nouveaux SDIS.

Ceux-ci sont appelés à devenir des établissements publics communs à l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés dans le département, administrés par des conseils d'administration auxquels il appartiendra d'élire leur président.

Afin de prendre en compte la très grande diversité des particularités locales actuelles, la loi a prévu une **mise en oeuvre progressive de la réforme** privilégiant la voie conventionnelle pour déterminer au cas par cas les conditions des transferts de personnels ou de biens au SDIS. Ainsi, à la suite des initiatives de la commission des Lois du Sénat, la loi a prévu un **délai de cinq ans** pour la mise en oeuvre des transferts, de manière à permettre à l'ensemble des collectivités locales de s'adapter progressivement et d'en négocier les modalités.

La mise en application de la loi du 3 mai 1996 a d'ores et déjà fait l'objet d'une circulaire du ministère de l'Intérieur datée du 29 mai 1996. Elle nécessite cependant la publication de plusieurs décrets d'application.

En effet, dans un premier temps, deux décrets à caractère transitoire devraient préciser les conditions de mise en oeuvre de la réforme.

- Un premier décret aura pour objet de définir les modalités suivant lesquelles s'effectuera la **première installation des conseils d'administration** des nouveaux SDIS ; il a vocation à fixer :

- d'une part, les conditions dans lesquelles la commission administrative du SDIS actuel établira l'évaluation financière des dépenses en matière d'incendie et de secours réalisées au cours des dernières années par le département, les communes et les EPCI compétents, cette évaluation étant nécessaire pour fixer la première répartition des sièges au sein du nouveau conseil d'administration ;

- d'autre part, les règles relatives à l'élection des représentants du département, des communes et des EPCI, ainsi que des représentants des sapeurs-pompiers, au premier conseil d'administration du nouveau SDIS.

- Un second décret portant **dispositions transitoires préalables aux transferts** de gestion devra pour sa part préciser les procédures de règlement des litiges qui pourraient intervenir au cours de l'élaboration des conventions de transferts : recours à la commission consultative départementale, à l'arbitrage ou encore à la commission nationale.

Or, six mois après la promulgation de la loi, ces décrets organisant la période transitoire ne sont pas encore parus et aucun nouveau SDIS n'a pu être mis en place.

Selon les déclarations de M. Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur, devant votre commission des Lois, ces deux premiers décrets devraient cependant être publiés avant la fin de l'année.

Dans un deuxième temps, un décret de portée générale devra en outre refondre entièrement le décret du 6 mai 1988 relatif à l'**organisation des services d'incendie et de secours** afin de prendre en compte les dispositions de la loi nouvelle.

Il devra notamment préciser les critères qui seront applicables, en l'absence d'une délibération du conseil d'administration du SDIS prise à la majorité des deux tiers, pour le calcul des **contributions financières** de chaque commune ou EPCI au budget du SDIS.

Ce décret devra par ailleurs définir les modalités d'organisation du **service de santé et de secours médical** dont la loi a consacré l'existence au sein du SDIS.

La publication de ce texte qui nécessite une concertation préalable approfondie n'est prévue que pour le printemps 1997 ; elle devrait néanmoins précéder la mise en place des nouveaux conseils d'administration des SDIS.

### **B. L'ENCOURAGEMENT AU DÉVELOPPEMENT DU VOLONTARIAT DANS LES CORPS DE SAPEURS-POMPIERS**

La loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, adoptée par le Sénat sur le rapport de notre ancien collègue M. Jean-Pierre Tizon, a quant à elle pour objet d'apporter une première réponse à la crise qui affecte aujourd'hui le volontariat en dotant les sapeurs-pompiers volontaires du statut législatif qui leur faisait jusque là défaut.

Au-delà de la reconnaissance des missions essentielles accomplies par les quelque 200 000 sapeurs-pompiers volontaires, cette loi tend à organiser leur **disponibilité** dans le cadre de conventions conclues entre leurs employeurs et les SDIS, afin de leur permettre de concilier plus facilement leur engagement de sapeur-pompier volontaire avec leur activité professionnelle. La loi leur a ainsi reconnu le droit à s'absenter pour des missions opérationnelles ou de formation. Elle les fait bénéficier d'un certain nombre de mesures protectrices, tout en prévoyant des compensations financières en faveur des employeurs.

La loi consacre également le droit des sapeurs-pompiers volontaires à percevoir, en dédommagement des services rendus à la collectivité, des vacances horaires exonérées de tout prélèvement fiscal ou social ; en outre, elle prévoit la généralisation, à compter du 1er janvier 1998, du versement d'une allocation de **vétérance** aux anciens sapeurs-pompiers volontaires dont l'engagement aura pris fin lorsqu'ils auront atteint la limite d'âge de leur grade, après avoir effectué au moins 20 ans de services.

La mise application de ce second volet de la loi nécessite toutefois des textes réglementaires d'application.

En effet, un premier décret, actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat, devrait préciser les **modalités de versement des vacances** horaires.

Un deuxième décret devrait permettre de préciser les **conditions de versement de l'allocation de vétérance** et notamment de définir les critères

retenus pour sa modulation « *compte tenu des services accomplis, y compris en formation, par le sapeur-pompier volontaire* » qui pourraient être les suivants :

le grade détenu par le sapeur-pompier volontaire lors de son départ en vétéran ;

- et le nombre d'années de service, au-delà de la vingtième, effectuées en qualité de sapeur-pompier volontaire.

M. Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur, a précisé devant votre commission des Lois qu'une concertation serait prochainement engagée pour préparer ce décret.

Enfin, un troisième décret a été prévu par la loi du 3 mai 1996 afin de préciser les conditions d'indexation de l'allocation ou de la **rente d'invalidité attribuée au sapeur-pompier volontaire atteint d'une invalidité définitive**, par référence aux revenus qu'il tirait de son activité professionnelle.

Ces différents décrets n'ont pas encore été publiés. En revanche, a été récemment publié un décret, daté du 4 septembre 1996 (n° 96-772), portant création de l'**Observatoire national et des observatoires départementaux du volontariat** dans les corps de sapeurs-pompiers, qui constitueront des organes d'information et de concertation utiles à la mise en oeuvre de la réforme.

Il faut espérer que l'application pratique de la loi permette d'obtenir une relance du volontariat indispensable au bon fonctionnement des services d'incendie et de secours.

### **C. LES RÉFORMES CONNEXES INTÉRESSANT LES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS**

Le troisième volet des mesures réglementaires en cours de mise au point concerne les 27 000 sapeurs-pompiers professionnels.

En effet, d'une part, certaines des dispositions de la loi relative aux services d'incendie et de secours ont une incidence directe sur le statut des sapeurs-pompiers professionnels qui seront tous regroupés au sein des futurs corps départementaux.

Ainsi, un décret relatif aux **commissions administratives paritaires** et aux **comités techniques paritaires** spécifiques des sapeurs-pompiers professionnels, actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat, sera appelé

à tirer les conséquences, pour l'organisation et la composition de ces organismes, de ce **regroupement au sein des corps départementaux**.

Il conviendra en outre d'établir de nouvelles normes d'encadrement, ainsi qu'une réforme de l'encadrement supérieur, afin de permettre une gestion adaptée à ce nouveau cadre départemental, les SDIS étant appelés à terme à devenir les uniques employeurs des sapeurs-pompiers professionnels.

D'autre part, la réforme des services d'incendie et de secours appelle logiquement la recherche d'une **harmonisation du régime indemnitaire et du régime de travail des sapeurs-pompiers professionnels**, qui obéissent aujourd'hui à des pratiques locales très hétérogènes.

A cette fin, des projets de décret et d'arrêté relatifs au régime indemnitaire et un projet d'arrêté relatif au régime de travail sont actuellement en cours de préparation. Leur élaboration s'appuie sur les conclusions du groupe de travail présidé par M. Inizan qui a rendu son rapport au ministre de l'Intérieur le 5 mai 1995.

Ce rapport préconisait notamment une harmonisation du régime de travail basée sur une définition commune des différentes situations de service (service hors rang, garde active, garde simple et astreinte) auxquelles correspondraient des équivalences en temps de travail définies au plan national.

Il proposait en outre la création de deux nouvelles indemnités appelées à se substituer aux diverses indemnités existant actuellement : une indemnité dite de responsabilité et une indemnité dite de spécialité, l'indemnité de feu étant pour sa part maintenue afin de prendre en compte les risques et contraintes spécifiques à la profession.

A la demande des associations d'élus, une projection financière, dont les résultats ont été publiés au début de l'année 1996, a été réalisée au préalable afin d'évaluer les conséquences financières qui s'attacheraient à la mise en oeuvre des propositions du rapport Inizan dans le domaine indemnitaire ; cette projection faisait ressortir un coût supplémentaire net de 66 millions de francs pour l'ensemble des collectivités locales.

**Sous le bénéfice de ces observations, et sur la proposition de son rapporteur, votre commission des Lois a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Intérieur affectés à la sécurité civile dans le projet de loi de finances pour 1997.**