

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

SÉCURITÉ CIVILE

Par M. Charles GUENÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 27) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
INTRODUCTION	7
I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 2006	8
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	8
1. <i>Une mission sécurité civile amenée à évoluer</i>	8
2. <i>Le programme « intervention des services opérationnels »</i>	12
3. <i>Le programme « coordination des moyens de secours »</i>	13
B. LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU BUDGET POUR 2006	14
1. <i>La préservation impérieuse des capacités d'action de la flotte aérienne de la sécurité civile</i>	14
2. <i>L'accompagnement des services d'incendie et de secours</i>	15
a) <i>Le soutien renouvelé aux investissements des services départementaux d'incendie et de secours</i>	15
b) <i>La poursuite du plan de modernisation de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)</i>	17
3. <i>L'instauration d'une réelle culture de gestion et d'évaluation à la sécurité civile</i>	17
II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA SÉCURITÉ CIVILE	19
1. <i>La modernisation de la sécurité civile en marche</i>	19
2. <i>La lutte contre les feux de forêts</i>	23
a) <i>Un bilan satisfaisant en 2004, un contexte difficile en 2005</i>	23
b) <i>Une stratégie cohérente, des dispositifs efficaces à perfectionner</i>	24
3. <i>La préparation aux inondations : l'exemple parisien</i>	25
4. <i>L'action internationale de la sécurité civile</i>	27
III. LES CHANTIERS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	28
1. <i>Le nécessaire développement d'une culture de sécurité civile</i>	28
a) <i>La formation scolaire à la sécurité civile</i>	28
b) <i>La montée en puissance des réserves communales de sécurité civile</i>	29
2. <i>L'amélioration de la préparation aux crises</i>	30
a) <i>La rénovation urgente des procédures d'alerte</i>	30
b) <i>La montée en puissance de l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)</i>	31
c) <i>La constitution d'un pôle français de défense civile</i>	31
3. <i>Vers une force de protection civile européenne ?</i>	32

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Après avoir entendu, le 9 novembre 2005, M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales en remplacement de Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, la commission des Lois, réunie le 30 novembre 2005 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, a procédé sur le rapport pour avis de M. Charles Guené, à l'examen des crédits de la mission sécurité civile inscrite dans le projet de loi de finances pour 2006, dont la commission des Finances est saisie au fond.

Après avoir rendu hommage aux sauveteurs et aux sapeurs-pompiers morts cette année dans l'exercice de leurs fonctions, M. Charles Guené a salué le dévouement des services de secours. Il a souligné le caractère inacceptable des agressions dont ils avaient fait l'objet au cours de certaines interventions lors des violences urbaines récentes.

Il a indiqué que la nouvelle présentation des crédits de la sécurité civile résultant de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) permettait de développer une culture de gestion à la sécurité civile mais pouvait encore être améliorée pour avoir une vision cohérente de l'ensemble des actions de l'Etat pour la sécurité civile.

Il a précisé que, dans un contexte économique délicat, ce budget était un budget de transition pour la sécurité civile répondant d'une part à l'urgence en complétant les capacités aériennes fragilisées par des accidents et garantissant d'autre part la mise en œuvre des dispositions de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, qui adapte cette dernière à son temps.

Evoquant les réserves communales de sécurité civile, **il a salué les efforts entrepris pour faire émerger une culture de la sécurité civile en France et a souligné la nécessité d'encourager toutes les initiatives pour faire de la sécurité civile « l'affaire de tous ».**

Ces observations ont conduit votre commission des Lois à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission sécurité civile pour 2006.

Mesdames, Messieurs,

Fortement sollicités au cours de l'année 2005, les personnels de la sécurité civile et des services de secours ont payé un lourd tribut à l'exercice de leurs missions, rappelant s'il en était besoin la dangerosité de ces dernières.

C'est pourquoi votre commission, unanime, salue la mémoire des 14 sapeurs-pompiers et des 5 pilotes de bombardiers d'eau décédés cette année alors qu'ils tentaient de sauver des vies. Elle rend également hommage aux sapeurs-pompiers agressés lors des violences urbaines du mois de novembre alors qu'ils accomplissaient leur mission de secours.

Le budget de la sécurité civile pour 2006 apparaît comme un budget de transition.

L'examen des crédits de la sécurité civile au sein d'une mission autonome, issue de la réforme de l'architecture budgétaire, **consacre tout d'abord l'importance de la politique de sécurité civile**, dont le caractère incontournable n'est plus à prouver alors que des experts français sont envoyés dans le monde entier pour soulager les populations sinistrées.

Cette réforme permet un meilleur suivi des actions entreprises et une meilleure compréhension des contraintes inhérentes aux opérations de secours mais demeure en revanche perfectible pour appréhender la nature interministérielle de cette politique.

Par ailleurs, les **dispositions de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, qui fait émerger une organisation de la sécurité civile opérationnelle et adaptée à son temps, deviennent progressivement effectives**. Certaines innovations majeures de ce texte, telles que la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, ont déjà fait la preuve de leur pertinence.

Peu à peu, les **efforts entrepris instaurent une véritable culture de la sécurité civile**, afin de faire de cette dernière l'affaire de tous les citoyens.

Enfin, l'actualité de la dimension européenne de la sécurité civile est soulignée par une coopération croissante entre Etats-membres.

Après avoir exposé les grandes orientations budgétaires pour la sécurité civile puis examiné sa mise en œuvre dans plusieurs domaines, votre rapporteur présentera les principaux chantiers de la sécurité civile.

I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 2006

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

1. Une mission sécurité civile amenée à évoluer

La **sécurité civile**, qui « *a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés* »¹, est en pratique assurée par de multiples acteurs (Etat, départements et services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), communes, associations de sécurité civile...).

Ainsi, les catastrophes récentes ont souligné la nature **interministérielle de cette politique** coordonnée par le ministère de l'intérieur.

C'est pourquoi, lors des réflexions préalables à la mise en œuvre de la nouvelle architecture budgétaire, le **Sénat avait proposé au Gouvernement de créer une mission interministérielle « Ecologie et maîtrise des risques »**², regroupant les crédits de la **sécurité civile**, ceux du **ministère de l'écologie et du développement durable** destinés à la prévention des risques, ceux du **ministère de l'équipement et des transports** relatifs à la météorologie ainsi qu'un programme « *Prévention et contrôle des risques industriels* ».

Dans la mise en œuvre de la réforme de l'architecture budgétaire issue de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF), le **Gouvernement n'a pas retenu cette option interministérielle conforme à la nécessaire coordination des acteurs chargés de la prévention et de la gestion des crises.**

¹ Article 1^{er} de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

² Rapport d'information n° 292 de MM. Jean Arthuis et Philippe Marini au nom de la commission des Finances sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

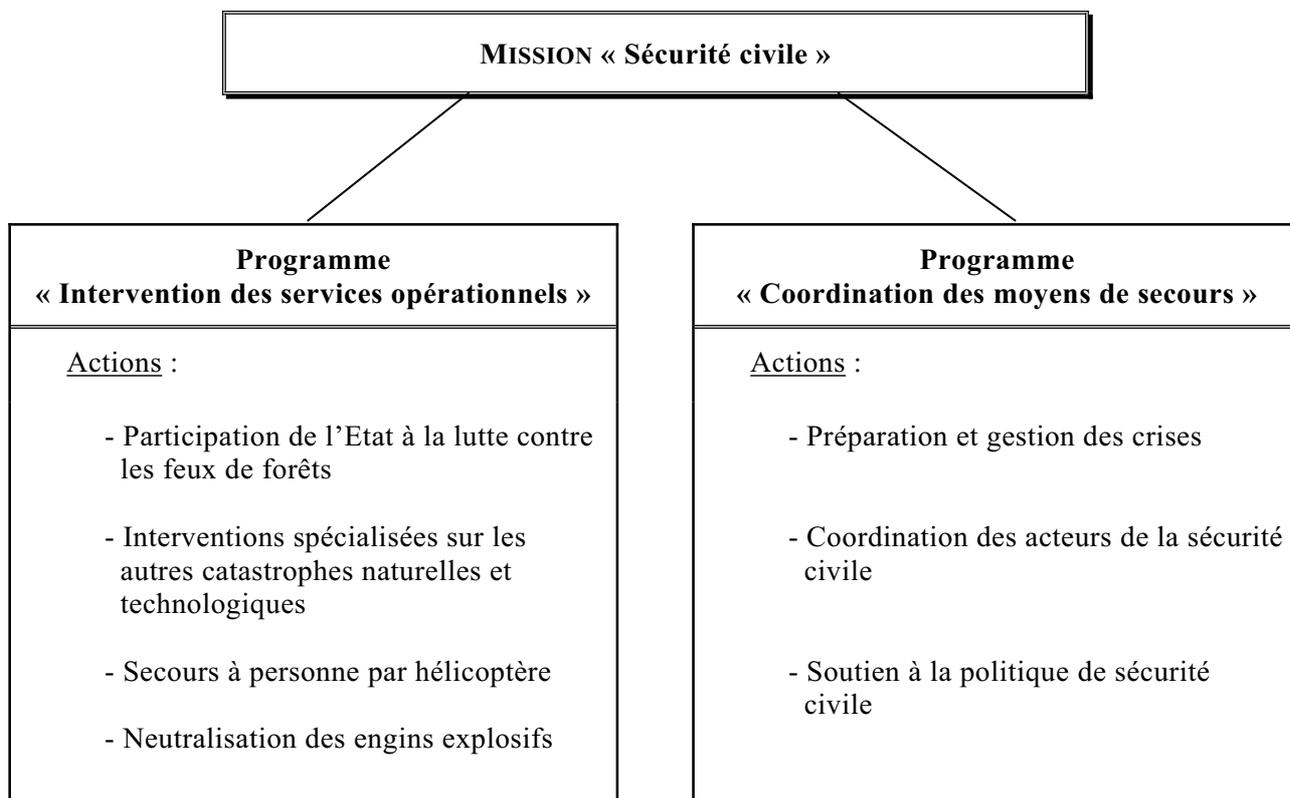
Crédits de l'Etat consacrés à la politique de sécurité civile

	Moyens consacrés en 2005		Moyens prévus pour 2006		
	CP (en M€)	soit, en % de l'action	AE (en M€)	CP (en M€)	soit, en % des AE de l'action
Programmes du DPT • Actions du programme					
Coordination des moyens de secours • Préparation et gestion des crises • Coordination des acteurs de la sécurité civile • Soutien à la politique de sécurité civile	8,03 164,93 60,39	100 100 100	6,38 164,44 38,72	6,38 162,29 38,72	100 100 100
Intervention des services opérationnels • Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts • Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques • Secours à personne par hélicoptère • Neutralisation des engins explosifs	108,36 14,13 59,07 37,76	100 100 100 100	122,80 33,02 70,91 33,44	127,62 32,11 66,39 29,98	100 100 100 100
Administration territoriale • Coordination de la sécurité des personnes et des biens	53,45	30	73,73	70,59	30
Prévention des risques et lutte contre les pollutions • Prévention des risques technologiques et des pollutions • Prévention des risques naturels • Gestion des crues	8,64 10,81 47,05	11 86 100	7,84 10,62 52,15	7,58 5,53 35,97	11 86 100
Météorologie • Observation et prévisions météorologiques	135,98	100	137,61	137,61	100
Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable • Management et soutien*	38,60	21	69,70	69,70	26,4
Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel • Prévention des nuisances et des risques industriels* • Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	11,49 29,62	100 100	34,17	34,17	100
Forêt • Prévention des risques et protection de la forêt	48,02	94,1	48,93	47,71	94,2
Veille et sécurité sanitaire • Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises	9,42	100	7,97	7,88	100
Sécurité et affaires maritimes • Action interministérielle de la mer	7,68	100	10,56	9,86	100
Interventions territoriales de l'Etat • Plan Loire Grandeur Nature - Centre			9,18	3,08	55,7
TOTAUX	853,43		932,16	893,17	

* Crédits de rémunération des personnels des DRIRE travaillant pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable.

Source : document de politique transversale « sécurité civile » du projet de loi de finances pour 2006.

En effet, il a institué **une mission** sécurité civile **ministérielle autonome divisée en deux programmes** (intervention des services opérationnels, coordination des moyens de secours) **et sept actions** en vigueur à compter de ce projet de loi de finances pour 2006.



Toutefois, afin de préserver une vision d'ensemble cohérente de la politique de sécurité civile, l'ensemble des crédits de l'Etat qui y sont consacrés dans le budget (environ 893 millions d'euros pour 2006) sont retracés dans un « document de politique transversale », ce qui tend a posteriori à souligner la pertinence de la position du Sénat.

Dans un souci de cohérence, l'institution d'une mission sécurité civile interministérielle pourrait donc être envisagée à l'avenir¹.

Par ailleurs, il faut rappeler que ces crédits ne tiennent pas compte des efforts des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) qui assurent l'essentiel des missions de secours et des dépenses qui en résultent : leur coût global était de 3,07 milliards d'euros en 2004.

¹ Lors de son audition par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Nicolas Sarkozy précisait : « Pour tirer pleinement profit du principe de responsabilité voulu par la LOLF, une plus grande profondeur financière pour la mission sécurité civile doit sans doute être recherchée : deux programmes pour une mission ministérielle de cette taille, c'est sans doute trop. Par ailleurs, il faudra peut-être évoluer vers une mission interministérielle regroupant la prévention des risques et la gestion des crises ».

La mission sécurité civile est rattachée au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le directeur de la défense et de la sécurité civiles est responsable de la gestion des crédits.

Le total des crédits de paiement demandés pour la mission pour 2006 s'élève à **463, 5 millions d'euros**¹, soit une hausse de 2% par rapport à 2005, mais en baisse de 3,8% hors masse salariale. Lors de son audition par la commission, M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a expliqué cette évolution par l'achèvement des importants programmes d'acquisition de la sécurité civile (hélicoptères EC 145 ; avions Dash 8).

Mais, les comparaisons avec les budgets précédents sont délicates, les contours du budget ayant évolué (examen en programmes ; intégration des dépenses liées aux pensions des agents).

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours étendus	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006	Fonds de concours attendus
Intervention des services opérationnels	189,83	260,18	0,9	219,32	256,11	0,9
- Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts	88,18	122,80		108,36	127,62	
- Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	14,65	33,02		14,13	32,11	
- Secours à personne par hélicoptère	48,01	70,91	0,55	59,07	66,39	0,55
- Neutralisation des engins explosifs	38,99	33,44	0,35	37,76	29,98	0,35
Coordination des moyens de secours	230,25	209,54	0,0015	233,35	207,39	0,0015
- Préparation et gestion des crises	8,03	6,38		8,03	6,38	
- Coordination des acteurs de la sécurité civile	161,38	164,44		164,93	162,28	
- Soutien à la politique de sécurité civile	60,84	38,72	0,0015	60,84	38,72	0,0015
Total mission	420,08	469,72		452,67	463,50	

(en millions d'euros – source : bleu budgétaire)

En 2006, les effectifs attribués à la mission sécurité civile s'élèveront à 2.621 agents (soit 2.604 ETPT²), ainsi répartis :

-Programme intervention des services opérationnels : 2.257 agents, soit 2.248 ETPT ;

-Programme coordination des moyens de secours : 364 agents, soit 356 ETPT.

On constate une relative stabilité des effectifs (-4 par rapport à 2005). Il convient en outre de signaler la création de deux emplois de pilotes pour les nouveaux bombardiers d'eau Dash 8 et de 8 emplois de sapeurs-

¹ Ces crédits représentent donc 51,89% des crédits de l'Etat pour la sécurité civile.

² La loi de finances fixe un nombre maximum d'emplois par ministère. Ces plafonds d'emplois sont exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT). Ils sont répartis dans chacun des programmes à titre indicatif.

pompiers correspondants à des fonctions d'état-major. Par ailleurs, plusieurs emplois seront transformés dans le cadre de la politique d'adaptation du ministère (transformation de 7 postes d'encadrement et d'application de la police nationale en 1 emploi de pilote et 6 emplois de mécaniciens sauveteurs du groupement d'hélicoptères).

Toutefois, les effectifs réels de la sécurité civile comprennent aussi des personnels mis à disposition par d'autres autorités, tels que 48 sapeurs-pompiers des SDIS ou des agents de Météo France, d'Electricité de France (EDF) ou de l'Agence spatiale européenne.

2. Le programme « intervention des services opérationnels »

Ce programme reflète le coût de la mise en œuvre des moyens nationaux de la sécurité civile, mobilisés en complément de ceux des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) pour protéger la population en cas de catastrophe.

Ce programme sera financé en 2006 à hauteur de **256,11 millions d'euros en crédits de paiement** (+ 16 % environ par rapport à 2005, résultant surtout de l'intégration des dépenses de personnel¹). Ces crédits se décomposent de la manière suivante :

- **127,62 millions d'euros en crédits de paiement** sont destinés au financement de l'action n° 1 « **Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts** » (soit environ **49,8 % des crédits de paiement du programme**), qui correspond à la mobilisation des moyens nationaux de la sécurité civile pour lutter contre les feux. Ces crédits doivent en particulier permettre d'acquérir du produit retardant et d'assurer la mise à disposition de moyens militaires au profit des secours de la zone méditerranéenne ;
- **32,1 millions d'euros en crédits de paiement** doivent permettre aux moyens nationaux de la sécurité civile de répondre aux catastrophes naturelles ou technologiques, en France ou à l'étranger, à travers l'action n° 2 « **Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques** » (inondations, mouvements de terrain, accidents industriels...) ;
- l'action n° 3 « **Secours à personne par hélicoptère** » correspond à **66,4 millions d'euros en crédits de paiement**. Les crédits demandés permettront en particulier d'assurer le fonctionnement courant et la maintenance du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile (31,09 millions d'euros). A cet égard, il faut souligner l'**effort de rationalisation de la sécurité civile, associée au ministère de la Défense pour l'essentiel de la couverture de ses besoins de réparation et de rechange d'équipements aéronautiques** ;

¹ Transfert de charges des pensions des 1.504 militaires des UIISC.

- **29,9 millions d'euros en crédits de paiement** sont destinés au financement de l'action n° 4 « Neutralisation des engins explosifs », qui recouvre les activités du service de déminage de la sécurité civile¹ (neutralisation des engins de guerre ; détection et destruction d'objets suspects ou d'engins explosifs ; sécurisation de sites ou de manifestations ; lutte anti-terroriste).

3. Le programme « coordination des moyens de secours »

La coordination des acteurs des secours par la politique nationale de défense et de sécurité civiles animée par le ministre de l'intérieur garantit leur efficacité face à des risques toujours plus divers. Les crédits relatifs à ce programme pour 2006 s'élèvent à **207,4 millions d'euros en crédits de paiement** (- 11,1 % en raison du transfert de dépenses de personnel vers le programme intervention des services opérationnels) qui se décomposent ainsi :

- **6,4 millions d'euros** sont prévus pour l'action n° 1 « préparation et gestion des crises », en particulier pour répondre à la modernisation du réseau national d'alerte (RNA), aujourd'hui prioritaire, prendre en charge **les colonnes de renforts** de sapeurs-pompiers mobilisés pour aider les SDIS exposés aux feux de forêts et acquérir **deux pompes mobiles à très gros débit** afin d'accroître les capacités de lutte contre les inondations de la sécurité civile (1 million d'euros). Cette dernière disposera ainsi de l'une des plus grosses capacités de pompage d'Europe ;
- **environ 162,3 millions d'euros en crédits de paiement** sont consacrés à l'action n° 2 « coordination des acteurs de la sécurité civile » (78,25 % des crédits du programme). Celle-ci regroupe la définition des normes, l'harmonisation nationale de l'organisation et du fonctionnement des SDIS, la gestion des officiers sapeurs-pompiers et les efforts de développement du volontariat, le soutien aux collectivités territoriales, l'agrément des associations de sécurité civile et la promotion des réserves communales de sécurité civile. Dans ce cadre, **11,85 millions d'euros** doivent permettre le versement des diverses pensions, prestations et indemnités aux victimes d'accidents ;
- l'action n° 3 « soutien à la politique de la sécurité civile » (**38,7 millions d'euros**), regroupe les fonctions d'état-major, d'inspection ainsi que les services administratifs de la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC).

¹ Ce service a compétence nationale depuis l'intégration des artificiers de la police nationale en 2004. Il comprend 20 centres et 6 antennes répartis sur le territoire français.

L'objectif n° 4 du programme est d'améliorer **l'efficacité de cette action de support** afin de diminuer sa part dans le coût de la mission (prévision de 8,36% pour 2006).

B. LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU BUDGET POUR 2006

1. La préservation impérieuse des capacités d'action de la flotte aérienne de la sécurité civile

Les crédits demandés pour 2006 (actions 1 et 2 du programme intervention des services opérationnels) **doivent permettre de garantir la disponibilité et les performances de la flotte aérienne de la sécurité civile** (65 appareils dont 24 avions et 41 hélicoptères), fragilisée cette année par une série d'accidents (crash d'un hélicoptère Ecureuil, d'un bombardier d'eau Canadair et de deux bombardiers d'eau Tracker). Les moyens de la base d'avions de la sécurité civile¹ (10 bombardiers d'eau Canadair ; 10 Tracker ; 2 Dash 8 ; 3 avions de liaison Beechcraft 200), principalement active dans la lutte contre les feux de forêts, ont toutefois été améliorés avec l'acquisition de 2 Dash 8 aux performances élevées (capacité de 10 tonnes de produits ou de 64 passagers).

Cette efficacité va être confortée par l'acquisition d'un nouveau Canadair (21,4 millions d'euros). Il convient de remarquer que les moyens dégagés par la réduction des dépenses d'investissement (de 15,9 millions d'euros), en raison de l'achèvement du programme d'acquisition des Dash 8, sont en partie transférés pour financer l'achat d'un nouveau Canadair.

Une réflexion a été lancée pour le remplacement des autres avions au sein de la direction de la défense et de la sécurité civiles. Un Canadair supplémentaire doit être acquis pour la saison de feux 2006. Pour remplacer les deux Tracker perdus, l'achat d'un Dash 8 est envisagé (livraison prévue en 2007). **Notre rapporteur sera vigilant sur la nécessité de préserver les capacités de la flotte aérienne, primordiale pour la lutte contre les incendies**. De là, l'objectif visé est de permettre une disponibilité de 95 % de la flotte durant la « saison de feux » (le coût de la maintenance annuelle des avions s'élève à 28 millions d'euros)² ;

- Le groupement des hélicoptères de la sécurité civile (6 Alouette III ; 4 Ecureuil ; 31 EC 145)³ est mobilisé sur plusieurs fronts. La disponibilité opérationnelle (taux de 93% visé en 2005)⁴ et la **polyvalence**

¹ Les avions sont stationnés sur la plate-forme de Marignane (Bouches-du-Rhône), où se trouvent le commandement et les services de soutien, mais sont répartis sur les zones sensibles pendant les périodes à risques (Ajaccio ; Bastia ; Bordeaux ; Cannes ; Carcassonne).

² Indicateur n°1 de l'objectif n°1 du programme intervention des services opérationnels.

³ Les hélicoptères de la sécurité civile sont stationnés sur 22 bases réparties sur l'ensemble du territoire national (dont 1 en Guadeloupe). Le centre de commandement est situé à Nîmes-Garons (Gard).

⁴ Indicateur n°1 de l'objectif n° 5 du programme précité.

des hélicoptères de la sécurité civile, qui ne cessent de se développer (secours en mer, en montagne, transport d'urgence, lutte anti-pollution...), vont être confortées avec la location d'un hélicoptère bombardier d'eau Aircrane (4 millions d'euros), la poursuite du programme d'acquisition d'équipements opérationnels (6,1 millions d'euros) et l'achat d'un **simulateur de vol** pour les pilotes (2,2 millions d'euros pour 2006).

2. L'accompagnement des services d'incendie et de secours

a) Le soutien renouvelé aux investissements des services départementaux d'incendie et de secours

Prévu par la loi du 3 mai 1996¹, le transfert de la gestion des moyens de secours vers les SDIS s'est achevé, pour l'essentiel, le 4 mai 2001.

Principaux acteurs des secours², les SDIS ont vu leur organisation et leur fonctionnement stabilisés par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile :

- **leur financement**, aujourd'hui partagé entre les départements, les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale, (le montant des cotisations communales et intercommunales étant plafonné), sera assuré par les seuls départements à compter du 1^{er} janvier 2008 ;

- en contrepartie, le **poids de ces derniers** dans les SDIS, qui demeurent des **établissements publics autonomes, est renforcé** : le président du conseil général en est président de droit, les représentants du conseil général sont majoritaires au conseil d'administration du SDIS et le conseil général détermine sa contribution annuelle au vu d'un rapport adopté par ce dernier sur l'évolution de ses ressources et de ses charges.

En 2004, ces contributions s'élevaient à 3,07 milliards d'euros (57,85 euros par habitant). La participation financière des départements représentait 48,53% du total de ces contributions (+ 11,52% par rapport à 2003), contre 51,47% pour celle des communes et des EPCI (+ 1,96% par rapport à 2003).

Pour 2006, en lieu et place de la fraction de la première part de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements qu'ils recevaient, supprimée car pas assez incitative, les SDIS vont bénéficier d'une majoration de la dotation de compensation de la DGF des départements à **hauteur de 15 millions d'euros**.

Pour accompagner leurs investissements prioritaires, la loi de finances pour 2003 a institué un fonds d'aide à l'investissement spécifique (FAI)¹, qui a été pérennisé ultérieurement.

¹ Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

² Leurs missions sont définies à l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales.

Les montants affectés à ce fonds pour 2006 **seront de 65 millions d'euros** comme l'an dernier.

En pratique, ces crédits sont attribués au SDIS par les préfets de zone pour leur permettre de financer certaines opérations prioritaires (acquisition d'équipement de lutte contre les menaces NRBC) et de moderniser leurs réseaux de communication en favorisant leur interopérabilité avec le réseau ACROPOL de la police nationale (projet ANTARES²).

Il est important à cet égard que ne soient cependant pas négligées dans la répartition du FAI les nécessaires péréquations en fonction des besoins locaux mais aussi des ressources et des stades d'équipement de certains SDIS.

**Les services d'incendie et de secours en 2004
(données de cadrage)**

- 3.559.495 interventions, soit 9.725 interventions par jour (ou 1 intervention toutes les 8,9 secondes), surtout pour des secours à victimes (2.079.036).
- 256.229 sapeurs-pompiers, dont 197.556 sapeurs-pompiers volontaires, 36.461 sapeurs-pompiers professionnels, 11.432 militaires, 10.452 relevant du service de santé et 328 volontaires civils.

Rendu possible par l'article 9 de la loi du 13 août 2004 précitée, le projet ANTARES passe par la **mise en place d'une « infrastructure nationale partageable des transmissions »** au profit des services utilisateurs.

En juillet 2005, une expérimentation a débuté dans le SDIS de l'Ain. D'autres auront lieu en 2006 dans les SDIS de l'Eure-et-Loire, de la Seine-et-Marne, et des Vosges.

Toutefois, il conviendrait d'accélérer le processus sous peine de développer, à terme, une infrastructure obsolète. C'est pourquoi, à travers le FAI, l'Etat va prendre en charge le **financement des 300 relais** nécessaires à la couverture de l'ensemble du territoire national par le réseau ACROPOL. Certaines interrogations demeurent en particulier sur la participation à son financement de la gendarmerie nationale et des services de santé, qui peuvent être amenés à bénéficier aussi du dispositif.

De plus, si le montant du FAI demeure stable, une partie de ses crédits a parfois été l'objet de mesures de régulation budgétaire.

Votre rapporteur veillera à la mise à disposition effective de ces crédits au profit des SDIS, au cours de l'année à venir.

¹ Article L.-1424-36-1 du code général des collectivités territoriales et décret n° 2003-883 du 16 septembre 2003. La ville de Marseille et le service d'incendie et de secours de Mayotte ont été rendus éligibles à ce fonds par la loi du 13 août 2004 et le décret n° 2005-623 du 30 mai 2005.

² ANTARES : Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours.

Plus généralement, il sera attentif au respect des engagements pris par l'Etat pour le financement des dispositifs d'intérêt national et à l'absence de créations de nouvelles charges excessives sur le budget des SDIS.

b) La poursuite du plan de modernisation de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)

Pour des raisons historiques, la **brigade des sapeurs-pompiers de Paris¹** est composée de personnels à statut militaire, tout comme le bataillon des marins-pompiers de Marseille.

La brigade est responsable **des secours à Paris et dans les trois départements de la « Petite couronne »** (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) sous l'autorité du préfet de police de Paris. Elle assure en outre la protection de quelques sites sensibles (centre national d'études spatiales de Kourou...)

Son budget, qui relève de la préfecture de police de Paris, est cofinancé par les collectivités territoriales concernées et par l'Etat. **La contribution de ce dernier pour 2006, s'élève à 72,6 millions d'euros (+ 5,03 % par rapport à 2005).**

Ces crédits doivent favoriser la poursuite du **plan de modernisation** initié en 2002, qui prévoit le recrutement de 750 hommes, l'augmentation de la capacité de logement et des places en hébergement collectif ainsi que le renouvellement des équipements. Pour 2006, sont prévus notamment le recrutement de 125 hommes, la poursuite de l'acquisition de nouveaux engins de lutte contre l'incendie, l'acquisition d'équipements de réponse aux menaces nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) et la mise à disposition de 72 nouveaux logements.

3. L'instauration d'une réelle culture de gestion et d'évaluation à la sécurité civile

L'examen du budget de la sécurité civile à travers une mission autonome, associée à des objectifs et des indicateurs de résultat globalement bien définis favorise une meilleure appréhension du coût des missions de secours, de la pertinence des moyens utilisés et de la performance des services (exemple : disponibilité et réactivité de la flotte aérienne...).

¹ Tirant les leçons de l'incendie de l'ambassade d'Autriche à Paris lors d'un bal en son honneur, le 1^{er} juillet 1810, Napoléon 1^{er} créa le bataillon des sapeurs-pompiers de Paris pour assurer la lutte contre les incendies dans la capitale (décret du 18 septembre 1810). Cette unité, composée de 7.675 hommes, est devenue régiment (1867) avant d'être transformée en brigade (1967) rattachée à l'arme du Génie.

Toutefois, quelques objectifs manquent encore de lisibilité (« promouvoir les orientations prioritaires de la sécurité civile par le renforcement de la sécurité des sapeurs-pompiers en intervention et l'harmonisation des moyens des SDIS ») et **certains indicateurs ne sont pas encore opérationnels** et doivent être précisés : ainsi, « le coût réel d'un secours primaire par hélicoptère » est encore en construction. Par ailleurs, il conviendrait que sa définition puisse autoriser la comparaison avec le coût des secours par hélicoptère relevant du ministère de la santé ou de la gendarmerie nationale.

En pratique, cette démarche va être confortée par la mise en œuvre de deux logiciels de gestion à compter du 1er janvier prochain au sein de la direction de la défense et de la sécurité civiles. Ces logiciels **faciliteront le suivi des crédits alloués** à chacun de ces services, ainsi que la gestion de son parc matériel.

Cette **transparence accrue dans la connaissance de la répartition** des crédits de la sécurité civile devrait souligner la nature « sous contrainte » de ce budget, en raison du caractère imprévisible des catastrophes naturelles ou technologiques impliquant une intervention des moyens nationaux des secours.

Quant aux dépenses des SDIS, il faut relever qu'elles augmentent encore (+6,39% en 2004) mais semblent évoluer vers une stabilisation (+ 35% en 2000). **Dans un rapport de 2004, la Cour des comptes a montré l'importance de l'effort d'équipement et de recrutement** consécutif à la **départementalisation** des services d'incendie et de secours mais a aussi constaté l'impact déterminant de la réduction du temps de travail et des réformes statutaires récentes.

Elle a en particulier **invité les SDIS à mieux analyser l'importance des coûts des missions facultatives** qu'ils remplissent, à développer des outils de gestion (inventaire des biens ; logiciel de gestion prévisionnelle des effectifs) afin de **mieux anticiper et contrôler l'évolution de leurs dépenses**.

Cette culture de gestion a pour corollaire un **renforcement de l'évaluation** des actions menées.

Comme il l'indiquait l'an dernier, votre rapporteur estime que la **Conférence nationale des services d'incendie et de secours**, qui s'affirme comme un lieu de concertation et de proposition précieux pourrait en outre constituer une **instance permanente d'évaluation du fonctionnement des services d'incendie et de secours**. La **diffusion des bonnes pratiques**, opérationnelles ou managériales validées par la Conférence pourrait ainsi être envisagée sur le site www.infosdis.fr mis en place cette année par la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) afin de recenser les données relatives aux SDIS.

Par ailleurs, il convient de souligner l'intérêt des retours d'expérience après intervention et de l'organisation régulière d'exercices de sécurité civile afin d'adapter les procédures et de conforter la réponse des secours lors d'une crise.

Ainsi, cette « **démarche vertueuse** » d'évaluation est à même de favoriser la responsabilisation et d'améliorer encore l'efficacité des acteurs de la sécurité civile.

II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

1. La modernisation de la sécurité civile en marche

La loi du 13 août 2004 (103 articles et annexes précisant les orientations de la politique de sécurité civile) tire les leçons des crises passées pour actualiser l'organisation de la sécurité civile. Le rythme de parution des décrets nécessaires à l'application du texte est satisfaisant (13 sur 23 expressément prévus). Plusieurs mesures importantes ont été publiées en 2005.

Il s'agit tout d'abord des décrets instituant de nouvelles instances de dialogue et de prospective :

- le décret n° 2004-1156 du 29 octobre 2004 fixe la composition, les conditions de nomination et la durée de mandat des membres de la nouvelle **Conférence nationale des services d'incendie et de secours**, (prévue à l'article 44 de la loi) instituée auprès du Premier ministre et présidée par notre collègue Eric Doligé. Instance de concertation composée des représentants du Parlement (dont votre rapporteur), des collectivités territoriales, des sapeurs-pompiers et des administrations concernées¹, la Conférence est consultée sur les projets de loi ou d'acte réglementaire relatifs aux services d'incendie et de secours.

Il est à noter le travail considérable effectué par la Conférence qui a pu donner de précieux avis depuis son instauration.

Il reste toutefois à finaliser son rôle au regard des vœux qu'elle peut émettre dans le cadre normatif. Pour ce faire, elle doit aussi se forger sa propre expertise et en obtenir la reconnaissance et les moyens, afin de pouvoir produire des synthèses et ne pas se limiter à la juxtaposition des vœux de ses composantes ou même d'être réduite à un doublon de comité technique paritaire.

¹ La Conférence comprend 35 membres dont un député et un sénateur, 14 conseillers généraux présidents ou vice-présidents de SDIS, 4 maires, 9 représentants des sapeurs-pompiers, 5 représentants de l'Etat et un directeur de SDIS.

- le décret n° 2005-999 du 8 février 2005 fixe la composition et les modalités d'organisation du travail du **Conseil national de la sécurité civile**, organe d'évaluation et de réflexion prospective sur les risques et menaces pouvant affecter les personnes, les biens et l'environnement ainsi que sur les mesures de prévention et de préparation prévues pour y faire face, institué par l'annexe d'orientation visée à l'article 3 de la loi¹. Le Conseil a commencé ses travaux en octobre sur l'organisation du secours à personne.

En second lieu, les décrets publiés rendent effectives les mesures tendant prendre en compte la dangerosité des missions des sapeurs-pompiers : ainsi, le décret n° 2005-1159 du 13 septembre 2005 permet de rendre effective l'obligation de **création d'un comité d'hygiène et de sécurité dans chaque SDIS**². **Les sapeurs-pompiers militaires** peuvent bénéficier d'un supplément de pension (article 84 de la loi) selon des modalités précisées par le décret n° 2005-561 du 26 mai 2005.

Concernant les sapeurs-pompiers professionnels :

- le décret en Conseil d'Etat n° 2005-372 du 20 avril 2005 fixe les modalités d'application **du projet de fin de carrière destiné aux sapeurs-pompiers professionnels d'au moins 50 ans** rencontrant des difficultés incompatibles avec l'exercice de fonctions opérationnelles, posé par l'article 72 de la loi (affectation non opérationnelle ; reclassement pour raison opérationnelle ; congé pour raison opérationnelle ouvert aux sapeurs-pompiers ayant effectué vingt-cinq ans de services effectifs avec revenu de remplacement et possibilité de cumul avec certains emplois ou constitution de droits à pension...)

- le décret en Conseil d'Etat n°2005-451 du 10 mai 2005 (article 76 de la loi) modifie le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la CNRACL³ afin d'**étendre le bénéfice de la bonification du cinquième**⁴ :

. aux sapeurs-pompiers professionnels admis à la retraite à compter de 55 ans, qui ont accompli cent (et non plus cent vingt) trimestres de services effectifs, pris en compte dans la constitution de leurs droits à pension, dont soixante comme sapeurs-pompiers professionnels ;

. aux anciens sapeurs-pompiers professionnels ayant perdu cette qualité à la suite d'un accident de service ou d'une maladie reconnue d'origine professionnelle (s'ils ont accompli quinze ans de services).

¹ Ses 55 membres, nommés pour trois ans, sont répartis en 5 collèges (représentants de l'Etat ; élus ; acteurs des secours ; personnalités qualifiées ; organismes experts).

² Un délai de six mois après sa publication est prévu pour l'élection des représentants du personnel.

³ Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

⁴ Ce dispositif accorde (avec ou sans retenue supplémentaire) une annuité supplémentaire par période de cinq ans de services effectifs, dans un plafond de cinq années.

Concernant les sapeurs-pompier volontaires :

- le décret en Conseil d'Etat n° 2005-405 du 29 avril 2005 précise les modalités d'attribution de **l'allocation de fidélité versée aux sapeurs-pompier volontaires** ayant cessé définitivement leur engagement entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2004 après au moins vingt ans de service en cette qualité, prévue à l'article 83 de la loi ;

- le décret en Conseil d'Etat n° 2005-1150 du 13 septembre 2005 précise les modalités **d'attribution de la prestation de fidélisation et de reconnaissance « pérenne » aux sapeurs-pompier volontaires en activité au 1^{er} janvier 2005** (financement assuré par les cotisations des sapeurs-pompier et des services d'incendie et de secours ainsi que par l'Etat ; liquidation lorsque le sapeur-pompier est âgé d'au moins 55 ans et a accompli vingt ans de service ; versement sous la forme d'une rente viagère ; prérogatives de l'association nationale chargée de la gestion définitive du régime, en place depuis le 17 mai ; cas particuliers...).

Le coût de la prestation est estimé à 60,3 millions d'euros par an. En pratique, les SDIS vont doubler leur effort en faveur des volontaires. L'Etat, à travers un abondement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements (à hauteur de 20 millions d'euros en 2005 et de **30 millions d'euros à compter de 2006**), prend une **part notable au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance.**

En outre, comme l'a annoncé M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, le 17 septembre 2005 lors du 112^{ème} congrès national des sapeurs-pompier de France, la mise à **disposition par une entreprise de salariés sapeurs-pompier volontaires pendant les heures de travail à titre gratuit au profit des SDIS constitue un don en nature** ouvrant droit à **réduction d'impôt égale à 60 % de leur montant** dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires¹. A l'heure actuelle, une circulaire à destination des SDIS, signée par le ministre de l'intérieur, est soumise au contreseing du ministre des finances.

Ces efforts produisent déjà leurs fruits puisque le nombre de sapeurs-pompier volontaires serait remonté à 207.000 sapeurs-pompier volontaires en 2005.

En quatrième lieu, trois décrets en Conseil d'Etat du 13 septembre 2005 permettent l'entrée en vigueur de la modernisation de la planification des secours prévue par la loi, encadrant la mise en œuvre des **plans communaux de sauvegarde** (obligatoires dans les communes comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention) prévus à l'article 13 de la loi tout en fixant leur contenu (recensement des risques connus et des moyens d'alerte et d'information de la population...) et leurs conditions d'utilisation (mise en œuvre par le maire ; actualisation tous

¹ Article 238 bis du code général des impôts modifié par la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat.

les cinq ans au plus tard ; possibilité de plans intercommunaux...)¹, actualisant et rationalisant la procédure des plans ORSEC² (plans départementaux, de zone ou maritimes ; définition et modalités d'organisation de la veille, de l'alerte et de l'information des populations, des secours d'urgence...) ainsi que celle des plans particuliers d'intervention³.

En complément, une circulaire du 29 juin 2005 précise les modalités de répartition des dépenses de secours.

A ce titre, l'article 27 de la loi du 13 août 2004 précitée a clarifié le rôle de chaque acteur en précisant que :

- les dépenses directement imputables aux opérations de secours, au sens des dispositions de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales, sont prises en charge par le **SDIS** ;

- dans le cadre de ses **compétences, la commune** pourvoit aux dépenses relatives aux besoins immédiats des populations ;

- **l'Etat prend à sa charge** les dépenses issues de l'engagement de moyens publics ou privés extérieurs au département lorsqu'ils ont été mobilisés par le représentant de l'Etat, les dépenses engagées par les personnes privées mobilisées dans le cadre d'un plan ORSEC maritime ainsi que celles afférentes à l'ensemble des moyens mobilisés au profit d'un Etat étranger.

¹ L'article 1^{er} du décret rappelle que ce plan « définit, sous l'autorité du maire, l'organisation prévue par la commune pour assurer l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population au regard des risques connus. Il établit un recensement et une analyse des risques à l'échelle de la commune. Il intègre et complète les documents d'information élaborés au titre des actions de prévention. Le plan communal de sauvegarde complète les plans ORSEC de protection générale des populations. »

² Ces plans, appelés ORSEC pour organisation des secours, organisent la mobilisation, la mise en œuvre et la coordination des actions de toute personne publique et privée concourant à la protection générale des populations.

³ Les plans particuliers d'intervention sont établis, en vue de la protection des populations, des biens et de l'environnement, pour faire face aux risques particuliers liés à l'existence ou au fonctionnement d'ouvrages ou d'installations dont l'emprise est localisée et fixe (article 1^{er} du décret).

Type de dépenses	Collectivité en charge de la dépense		
	Avant la loi du 13 août 2004		Depuis la loi du 13 août 2004
Dépenses de secours : moyens publics sollicités hors département par le représentant de l'Etat	Hors plan ORSEC	Plan ORSEC	Etat
	Commune bénéficiaire des secours	Frais supportés par chaque intervenant	
Dépenses de secours : cas général	Commune bénéficiaire des secours	Frais supportés par chaque intervenant	SDIS du département concerné
Dépenses d'assistance immédiate à la population (ravitaillement, habillement, relogement)	Commune concernée	Commune concernée	Commune concernée
Moyens privés (réquisitions)	Commune concernée	Commune concernée	Commune, SDIS ou Etat selon la répartition de l'article 27 de la loi du 13 août 2004

Source : direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'intérieur

Enfin, certaines mesures tendent à faciliter la mobilisation de tous :

- le décret n° 2005-1269 du 12 octobre 2005 **impose aux services de radio et de télévision la diffusion à titre gracieux des messages d'alerte et des consignes de sécurité en cas de crise**. En pratique, le ministère de l'intérieur développe des partenariats afin d'améliorer l'information de la population en cas d'urgence (Radio France, France Info, Skyrock) ;

- la mise en œuvre des réserves communales de sécurité civile fait l'objet d'une circulaire spécifique (voir III).

2. La lutte contre les feux de forêts

a) Un bilan satisfaisant en 2004, un contexte difficile en 2005

En dépit de la sécheresse et de vents violents au cours de l'été 2004, les **résultats** de la campagne de lutte contre les incendies ont été **plutôt encourageants** :

- la **surface brûlée dans les départements méditerranéens s'y établit à 10.500 hectares dont 8.500 hectares au cours de l'été** (contre 17.500 hectares en moyenne décennale). Sur toute la France, cette surface s'étend à 12.500 hectares ;

- le nombre de départs de feux s'est élevé à 1.017 durant l'été (contre 1.410 en moyenne sur dix ans).

En **revanche, le bilan de l'année 2005 apparaît moins favorable**, en particulier à cause des risques météorologiques élevés et de la **fragilisation**

de la flotte aérienne de la sécurité civile, partiellement immobilisée au cours du mois d'août et indispensable aux dispositifs :

- **17.000 hectares ont été touchés par le feu dans les départements méditerranéens au 31 août** (moyenne décennale à 15.000 hectares à cette date), dont 15.500 hectares au cours de l'été, et 21.950 hectares en France (moyenne décennale d'environ 28.750 hectares) ;

- 24 incendies ont parcouru plus de 100 hectares, dont 4 plus de 1.000 hectares (contre 17 et 3 en moyenne décennale).

	Nombre de départs feux			Surfaces incendiées		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Alpes-Maritimes	381	147	130	2 750	243	310
Bouches-du-Rhône	350	229	155	2 300	2 647	1 650
Haute-Corse	678	388	202	20 900	4 460	4 200
Corse-du-sud	407	241	205	6 450	98	180
Hérault	220	79	106	1 320	102	770
Var	378	305	276	18 820	932	1 700
Zone méditerranéenne	3 489	1 999	1 800	61 500	10 500	17 000
Sud-Ouest	2 480	1 250	1 830	7 300	1 450	3 350
Autres	1 054	n.c.	n.c.	520	550	1 600
Total France	7 023	n.c.	n.c.	74 000	12 500	21 950

Source : ministère de l'intérieur

b) Une stratégie cohérente, des dispositifs efficaces à perfectionner

L'évaluation des campagnes « feux de forêts » des services de secours témoigne tout d'abord du **caractère indispensable de la prévention des incendies** par :

- les aides au **maintien des activités agricoles ou pastorales dans les massifs méditerranéens menacés par les feux de forêts**. 12 millions d'euros relevant du ministère de l'agriculture sont prévus pour 2006 pour financer les mesures de prévention des risques et de protection de la forêt.

En outre, 945.500 euros du programme coordination des moyens de secours sont consacrés à la participation de l'Etat à diverses actions de prévention des feux de forêts (concours aux départements dotés d'unités de forestiers-sapeurs ; financement de formation feux de forêts...) ;

- **l'apport incontournable de l'expertise de Météo France**, qui diffuse des prévisions de danger météorologique et analyse le risque incendie pour les services de secours en zones sud et sud ouest ;

- **l'efficacité de la surveillance des massifs à risques** au cours de l'été par des patrouilles mixtes (sapeurs-pompiers ; militaires ; agents de l'ONF...) et les bombardiers d'eau (stratégie du guet aérien armé facilitant l'extinction des feux naissants).

Simultanément, elle souligne l'urgence d'améliorer la mise en œuvre de deux mesures de protection de la forêt :

- l'**obligation de débroussaillage des terrains**, renforcée en 2004, par la mise en place d'une franchise supplémentaire (d'un montant maximum de 5.000 euros) sur le contrat d'assurance des propriétaires négligents (article L. 122-8 du code des assurances) ;

- l'**accélération de l'institution de plans de prévention des risques naturels prévisibles contre les incendies de forêts** dans les zones les plus exposées en vue d'y maîtriser l'urbanisation (phénomène de « mitage » des massifs).

Concernant les dispositifs de **lutte contre les feux de forêts** en place, il convient de noter :

- la **nécessité de maintenir la disponibilité et les capacités de la flotte aérienne de la sécurité civile** car celles-ci sont déterminantes pour limiter et éteindre les foyers. Les crédits de la sécurité civile pour 2006 doivent permettre de remplacer partiellement les appareils perdus. Simultanément, une **réflexion est en cours sur l'adaptation éventuelle des modalités d'intervention de ces appareils** après les accidents de l'année. Par ailleurs, la collaboration avec les principaux Etats européens concernés pourrait être poursuivie ;

- l'intervention efficace des colonnes de renforts sapeurs-pompiers, plus souples d'utilisation et au format mieux adapté depuis 2004, et de l'hélicoptère bombardier d'eau Aircrane sur les reliefs accidentés de la Corse ;

- la mobilisation des services de sécurité et de la justice pour rechercher et poursuivre les incendiaires (81 personnes ont été interpellées en 2005 ; 31 % des feux de forêt ont une origine malveillante).

A ce titre, il convient de souligner que le **suivi socio-judiciaire**, qui peut être décidé en matière criminelle par le juge en cas de meurtre ou d'assassinat précédé ou accompagné d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie ou en cas de viol, va être étendu aux auteurs « *de la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une substance explosive, d'un incendie ou de tout autre moyen de nature à créer un danger pour les personnes* »¹. Cette disposition de la proposition de loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales, adoptée définitivement le 24 novembre, **tend à améliorer le traitement des troubles du comportement des pyromanes**.

3. La préparation aux inondations : l'exemple parisien

Résultant de plusieurs facteurs (fortes pluies ; hausse des nappes phréatiques ; ...), parfois accentuées par l'intervention humaine (constructions

¹ Article 332-6 du code pénal.

en zones inondables ; suppression de plaines d'écoulement), **les inondations constituent aujourd'hui un risque naturel majeur pour la France**, en raison de l'importance de son réseau de cours d'eau (plus de 275.000 kilomètres), du peuplement de ses rives (11.600 communes et 2 millions d'habitants) et de son exposition aux deux grands types de crues (crues de plaine et crues torrentielles).

Depuis la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 sur la prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages, **les dispositifs de prévention ont été améliorés** (cartes de vigilance de Météo France pour informer la population des dangers dans les 24 heures à venir ; modernisation de l'annonce des crues ; obligation d'information sur le risque inondation par le maire et les propriétaires de biens ; plans de prévention des risques naturels prévisibles limitant l'urbanisation ...).

L'agglomération parisienne est exposée aux crues de la Seine, qui sont une constante de son bassin (environ 60 crues majeures depuis le VIème siècle, en moyenne tous les 26 ans). En 1910, la Seine a ainsi atteint une cote de 8,62 mètres. Les inondations résultent principalement d'épisodes pluvieux importants sur les massifs situés en amont des cours d'eau du bassin (plateau de Langres ...).

C'est pourquoi l'Etat (ministères de l'écologie et de l'intérieur) et les collectivités territoriales ont élaboré des dispositifs pour préparer les prochaines crues de la Seine et limiter leur impact.

Des actions de prévention de long terme tendent à limiter l'imperméabilisation des sols agricoles, à faciliter l'écoulement des flots, à renforcer la capacité des bassins-déversoirs de la Seine en amont de Paris et à limiter l'urbanisation des zones les plus sensibles.

Le plan zonal inondations et crues de la Seine, élaboré par le secrétariat général de la zone de défense de Paris, qui doit répondre à l'urgence, pose 5 principes essentiels :

- Sauvegarde de la population avec priorité aux personnes hospitalisées, fragiles ou dépendantes ;
- Autonomisation des acteurs économiques et sociaux (protection de leurs infrastructures ; démontage préventif éventuel d'installations ...) ;
- Permanence du fonctionnement des services de secours (redéploiement de la BSPP, des SDIS, des services de police sur des sites non inondables) ;
- Maintien du fonctionnement des liaisons gouvernementales et de secours ;
- Réalisation d'un audit inondation pour les établissements inondables (hôpitaux, écoles, musées ...).

4. L'action internationale de la sécurité civile

Régulièrement sollicités depuis vingt ans à la suite de catastrophes naturelles ou technologiques, par des gouvernements du monde entier, les moyens de la sécurité civile sont mis en œuvre à l'étranger dans le cadre d'une procédure bien définie.

Après avoir reçu une demande formelle d'assistance, le ministère des affaires étrangères (délégation à l'action humanitaire) décide alors du principe de l'intervention¹, en relation constante avec le ministère de l'intérieur (centre opérationnel de gestion interministérielle des crises-COGIC), qui propose une **stratégie d'engagement des moyens**.

Un **élément de reconnaissance et d'évaluation (ERE)** est alors envoyé pour analyser la situation et adapter le dispositif aux besoins locaux.

Sous commandement unique, les détachements engagés sont placés auprès de l'**ambassadeur de France** et composés de personnels des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), de sapeurs-pompiers, voire de secouristes issus d'associations agréées par la sécurité civile.

En 2005, ces moyens sont intervenus à de nombreuses reprises.

Lieu	Durée	Moyens mis en œuvre	Nature de la catastrophe	Missions des détachements
Asie du Sud-Est ²	Décembre 2004 Janvier 2005	→ 1 détachement d'une centaine de personnels → ESCRIM ³	Tremblement de terre ⁴ Tsunami 270.000 morts et disparus	→ Au Sri Lanka, première urgence médicale, assistance aux populations, envoi de fret, coordination des ONG → En Indonésie, consultations, interventions chirurgicales
Roumanie	28 mai au 15 juin	→ Détachement de 7 personnels	Inondations	→ Pompage et traitement de l'eau
Thaïlande	Début juin et 19 juillet au 5 août	→ Une dizaine de personnels	Tremblement de terre Tsunami	→ Localisation et recherche des corps des victimes françaises du raz-de-marée
Vénézuela	Août 2005	→ Détachement d'une dizaine de personnels (policiers et gendarmes)	Crash d'un avion 160 morts	→ Identification des victimes françaises
Sénégal	Septembre 2005		Inondations	→ Assistance aux populations sinistrées, curage et drainage de canaux
Etats-Unis	Septembre 2005	→ Mission de soutien de 7 personnels	Ouragan Katrina	→ Aide matérielle (envoi de matériels de pompage, d'équipements de traitement de l'eau, de groupes électrogènes, de tentes...)

¹ Le coût de cette dernière étant pris en charge par le budget de la délégation à l'action humanitaire

² Cette intervention a été effectuée dans le cadre du mécanisme européen de coopération renforcée.

³ ESCRIM : Elément de sécurité civile rapide d'intervention médicale (hôpital de campagne).

⁴ Cette catastrophe est la plus importante consécutive à un tremblement de terre et à un raz-de-marée depuis le tremblement de terre de Messine en 1908 (80.000 morts).

En outre, au Cachemire pakistanais, frappé par un important séisme le 8 octobre dernier, la France a dépêché une équipe de spécialistes pour évaluer les besoins et désincarcérer les corps ensevelis immédiatement après la catastrophe, puis des médecins urgentistes, du fret humanitaire et du matériel médical.

III. LES CHANTIERS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

1. Le nécessaire développement d'une culture de sécurité civile

L'un des principaux objectifs de la loi du 13 août 2004 est de **promouvoir dans l'ensemble de la société une véritable culture de la sécurité civile**, qui passe en particulier par un renforcement de l'information sur les risques et de la préparation aux crises. Plusieurs mesures de la loi du 13 août 2004 tendent ainsi à faire du citoyen le premier acteur de la sécurité civile.

a) La formation scolaire à la sécurité civile

L'article 5 de la loi du 13 août 2004 précitée a posé le principe d'une sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premiers secours pour tout élève, assurés par des organismes (SDIS) ou associations spécialisés.

Un tel dispositif a pour objet :

- de **permettre aux élèves d'apprendre à porter secours à l'école puis de suivre une formation à l'attestation de formation aux premiers secours (AFPS), qui permet de maîtriser les « gestes qui sauvent » élémentaires face à des situations d'urgence médicale fréquentes** (malaise ; étouffement ; saignement...). Sur la base du volontariat, en raison d'expériences locales, certains enseignants ont déjà développé des collaborations avec les sapeurs-pompiers ou des associations de sécurité civile.

Ces dernières assurent par ailleurs des formations pour le public mais ces **efforts demeuraient facultatifs et dispersés**. L'obligation scolaire doit, à terme, permettre à chaque Français de prendre une part active à sa sécurité et de suppléer utilement les secours en cas de catastrophe. **Selon la Croix Rouge française, si 20 % des Français étaient formés, 10.000 vies par an seraient sauvées** (alors qu'environ 18.000 personnes meurent chaque année) ;

- **d'intégrer des connaissances relatives aux risques et aux moyens de prévenir les crises** ainsi qu'aux **bons comportements** à adopter lorsqu'elles se déclenchent, dans diverses matières enseignées au collège (sport, géographie, éducation civique).

En pratique, un projet de décret fixant les modalités de cette formation devrait être publié avant la fin de l'année.

Convaincu de l'intérêt d'un dispositif qui fait du citoyen « *le premier maillon de la chaîne des secours* », votre **rapporteur souligne la nécessité de la mise en œuvre rapide du dispositif.**

b) La montée en puissance des réserves communales de sécurité civile

A l'initiative du Sénat, la loi du 13 août 2004 (articles 30 à 34) a institué des **réserves communales de sécurité civile**, dont le rôle et les modalités de fonctionnement ont été précisés par une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 12 août 2005.

Loin de constituer de nouvelles structures concurrentes des SDIS, elles doivent, au contraire, compléter leur action. Leur objectif est de **mobiliser les bonnes volontés** qui se présentent dans les communes pour participer à la résolution des crises.

Instituée de manière **facultative** par une **délibération du conseil municipal** qui le souhaite, la réserve communale est prise en charge par la commune. Toutefois, des conventions peuvent fixer les modalités de participation de l'établissement public de coopération intercommunale et du conseil général, ou leur confier la gestion des réserves.

Simultanément, la réserve est placée **sous l'autorité du maire**, détenteur des pouvoirs de police municipale. Dans un souci d'efficacité, les modalités d'organisation et de mise en œuvre des réserves doivent être compatibles avec le règlement opérationnel du SDIS¹.

La **réserve communale de sécurité civile** va donc « *appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. A cet effet, elles participent au soutien et à l'assistance des populations (aide aux personnes sinistrées par une catastrophe), à l'appui logistique et au rétablissement des activités (déblaiement de voie, pompage de bâtiments). Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques (information sur les risques ; élaboration et actualisation du plan communal de sauvegarde)* »². Leur activité dépendra en pratique des besoins locaux.

Ouverte à toute personne « *ayant les capacités et les compétences correspondant aux missions qui leur sont dévolues* », la réserve est composée de **bénévoles** ayant la qualité de « *collaborateurs du service public* » dont l'engagement doit être formalisé par un **contrat** signé avec l'autorité communale.

Les réservistes ont des **droits et des obligations spécifiques** : durée de mobilisation annuelle équivalente à 15 jours par an maximum ; obligation

¹ Article L. 1424-8-2 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 1424-8-1 du code général des collectivités territoriales.

de répondre aux ordres d'appel individuels et de rejoindre leur affectation ; possibilité d'une indemnité compensatrice pour les non fonctionnaires ; continuité des prestations sociales en cas de mobilisation interrompant l'activité professionnelle ; réparation des dommages subis à l'occasion du service ; autorisation de l'employeur et protection contre les sanctions pour les salariés du privé ; mise en congé avec traitement des fonctionnaires mobilisés dans la réserve.

En pratique, plusieurs réserves ayant vocation à être engagées en cas d'inondation sont en voie de constitution, par exemple à Avignon (84), Sommières (30) ou, dans un cadre intercommunal, à Orsan et Chuselan (30). A Luges (Gironde), une réserve communale est déjà intervenue en complément des secours contre les feux de forêt.

D'autres communes comme Monthléry (91) ou Oloron-Sainte-Marie (64) mettent l'accent sur l'anticipation des risques.

On peut toutefois s'interroger une certaine timidité à s'engager sur la voie ouverte par le Sénat et qui vise le rôle possible des réserves, dans des situations particulières, notamment en milieu rural.

L'intention du législateur était de constituer, en relation étroite avec les SDIS, des forces d'appoint en matière logistique et préparatoires, dont la présence immédiate peut être précieuse, en matière d'incendie par exemple, dans les zones rurales.

Une exploration de cette voie devrait être privilégiée.

2. L'amélioration de la préparation aux crises

a) La rénovation urgente des procédures d'alerte

Créé dans les années cinquante pour répondre à une éventuelle menace aérienne, le **système national d'alerte** (surtout composé des 4.500 sirènes du réseau national d'alerte, dont une partie date de la Seconde guerre mondiale), est **inadapté aux enjeux actuels de la mission de protection des populations confiée à la sécurité civile**.

Peu fiable, le réseau de sirènes est loin de couvrir l'ensemble du territoire. De plus, faute de campagne d'information globale, le signal d'alerte et les consignes à suivre lorsqu'il est déclenché **demeurent mal connus** de la population.

Plusieurs solutions techniques complémentaires sont envisageables pour adapter le système (renouvellement des sirènes les plus anciennes; diffusion de SMS aux porteurs de téléphones dans les zones à risque ; généralisation des systèmes d'alerte automatisés...).

Sur les recommandations de l'inspection générale de l'administration, **l'installation d'un mini-réseau de sirènes dans les bassins à risques** du Vaucluse, du Haut-Rhin et de la zone de défense de Paris a été **décidée à titre**

expérimental (18.000 euros sont prévus à ce titre). Une **campagne d'information de la population** sur les risques encourus et la reconnaissance des signaux va être menée en parallèle.

b) La montée en puissance de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)

L'ENSOSP assure la formation des officiers de sapeurs-pompiers.

Autrefois principale composante de l'institut national d'études de la sécurité civile (INESC) implanté à Nainville-les-Roches (Essonne), l'école est aujourd'hui en voie d'adaptation aux nouveaux enjeux de la sécurité civile. En juin 2002, son transfert sur le site d'Aix-les-Milles (Bouches-du-Rhône) a été décidé afin de constituer une école d'application de réputation internationale dispensant des formations de référence et bénéficiant d'un plateau technique d'entraînement.

Le coût global du transfert s'élève à 90 millions d'euros¹.

Transformée en **établissement public autonome** sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité civile, l'école a reçu les biens, les droits et les obligations de l'INESC, intégré dans l'institut national des hautes études de la sécurité (INHES)².

Le directeur, le conseil d'administration et les organes consultatifs de l'école sont en place alors que les **actions de formation se développent progressivement. Le budget de l'école est de 27 millions d'euros en 2005** (une fois le transfert achevé, à compter de 2009, il devrait être de 30 millions d'euros).

La loi du 13 août 2004 (article 70) a reconnu la qualité d'élève du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) aux élèves officiers afin de mutualiser les charges de leur formation, aujourd'hui en pratique concentrée sur certains SDIS. Une réflexion est en cours pour préciser ce statut.

c) La constitution d'un pôle français de défense civile

Posée par l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, la nécessité de la défense civile a été rappelée avec brutalité par la multiplication récente d'attentats à travers le monde et l'existence d'une menace terroriste sur la France.

Comblant les lacunes réelles du dispositif français, à compter de 2002, le Gouvernement a mené une réflexion d'ensemble pour actualiser les procédures existantes (refonte des plans Vigipirate, Biotox, Piratex, Pirate-mer, Piranet, Piratair), désormais plus **souples** et plus **efficaces**.

¹ Le financement prévu doit être assuré par un emprunt de 50 millions d'euros de l'ENSOSP avec abondement annuel de l'Etat et par une participation de 40,8 millions d'euros des divers partenaires (conseil général des Bouches-du-Rhône, conseil régional PACA, commune d'Aix-en-Provence et communauté du pays d'Aix).

² Article 71 de la loi du 13 août 2004 précitée.

En outre, la gestion interministérielle de ce domaine sensible a été affirmée (cellule nationale de coordination et d'appui à la lutte contre les risques NRBC) et des efforts d'équipements conséquents ont été entrepris. En vue de perfectionner la réaction des secours face aux risques NRBC, des exercices sont régulièrement organisés.

La France doit, en outre, se doter d'un pôle de réflexion, de formation et d'entraînement (plateau technique) entièrement consacré à la défense civile, prévu par le rapport annexé à la loi du 23 août 2004 précitée et installé à Cambrai dans une ancienne caserne militaire. La gestion de ce centre fera appel au secteur privé, probablement à travers le recours à un partenariat public-privé (PPP). A l'heure actuelle, le passage du projet devant la commission d'évaluation des PPP est en cours de préparation. De là, un appel d'offres pourra être lancé à la fin de l'année.

Le centre de formation provisoire doit accueillir environ 30 sessions de formation, réalisées en association avec l'ENSOSP en 2005.

3. Vers une force de protection civile européenne ?

Si la sécurité civile, ou plutôt protection civile dans la dénomination communautaire, relève en premier lieu de la compétence nationale conformément au **principe de subsidiarité**, la Communauté a pris des initiatives en la matière face aux besoins de coordination ayant émergé à l'occasion de catastrophes naturelles ou technologiques récentes :

- un **programme d'action communautaire en faveur de la protection civile** a été institué par une **décision 1999/847/CE du Conseil du 9 décembre 1999**. Fondé sur des budgets spécifiques, il tend à assurer un **soutien financier communautaire aux actions de protection civile** en matière de préparation et de réaction rapide. Il doit expirer fin 2006 mais la Commission européenne a présenté une proposition de règlement pour créer un « *instrument* » confortant et élargissant le champ de cette aide au cours de la période 2007-2013¹ ;

- un **mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile** a été instauré par la **décision 2001/792/CE Euratom du Conseil du 23 octobre 2001**.

Dans le cadre de ce mécanisme :

- les Etats participants (30 pays : les 25 Etats membres de l'Union, la Bulgarie, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Roumanie) ont recensé les **équipes d'experts mobilisables dans un délai de douze heures en cas de crise** et mettent ces moyens à disposition à la demande d'un pays touché par

¹ Proposition de règlement du Conseil COM (2005) 113 final, instituant un instrument de préparation et de réaction rapide aux urgences majeures (présentée par la Commission).

l'intermédiaire du centre de suivi et d'information (CSI), basé à Bruxelles (à la Commission) et en veille permanente ;

- une **base de données** contenant les informations nécessaires à la connaissance des moyens nationaux de protection civile disponibles pour les opérations de secours a été instituée par le CSI. De plus, un système de communication et d'information commun au CSI et aux autorités nationales est mis en place à l'heure actuelle.

Le **mécanisme communautaire de protection civile a ainsi été sollicité à la suite du raz-de-marée en Asie du sud-est début 2005**. Ainsi, la France coordonnait l'ensemble de l'aide communautaire au Sri Lanka et dans certaines zones d'Indonésie.

L'été dernier, après une demande d'aide d'urgence du Portugal, fragilisé par d'importants feux de forêt, cinq pays (Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas) ont apporté un soutien pour vaincre les incendies. Par ailleurs, des **exercices européens de sécurité civile** sont organisés régulièrement pour évaluer la capacité de coopération des services de secours (Eurotech 2005 simulait ainsi un accident technologique majeur dans la Drôme).

Faut-il aller plus loin ? La France se doit de garder des moyens d'intervention permettant une réponse rapide aux catastrophes. Simultanément, les drames précités ont incité le Gouvernement à solliciter ses partenaires européens et la Commission européenne pour conforter la coopération existante.

La position française est motivée, d'une part, par le souci de faire émerger une structure de coordination unique pour gérer les moyens de secours des Etats de l'Union européenne en cas de demandes d'aide d'un de ses membres ou d'un Etat étranger et, d'autre part, par la volonté de mutualiser certains équipements lourds comme des avions polyvalents ou des hôpitaux de campagne.

Votre rapporteur pour avis veut souligner l'importance des effets entrepris depuis 2002 pour moderniser la sécurité civile. Il insiste en outre sur la nécessité d'encourager toutes les actions susceptibles de développer en France une culture de la sécurité civile, afin que celle-ci soit en pratique « l'affaire de tous ».

*

* *

Ces observations ont conduit votre commission des Lois à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission sécurité civile inscrits au budget du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.