

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

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 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XX

SÉCURITÉ CIVILE

Par Mme Catherine TROENDLE,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°28) (2012-2013)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| I. LA SÉCURITÉ CIVILE, UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE, UNE DIVERSITÉ D'ACTEURS | 8 |
| A. PRÉVENIR LES RISQUES MAJEURS ET GÉRER LES SITUATIONS DE CATASTROPHE : LES POLITIQUES INTERMINISTÉRIELLES | 8 |
| B. LE RÔLE ÉMINENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA PROTECTION DES POPULATIONS..... | 11 |
| 1. <i>Des budgets contraints</i> | 11 |
| a) Les investissements, variables d'ajustement budgétaire | 12 |
| b) Les voies de la maîtrise des dépenses..... | 14 |
| 2. <i>Des améliorations statutaires pour les sapeurs-pompiers</i> | 17 |
| a) L'engagement volontaire conforté..... | 17 |
| b) La réforme de la filière..... | 18 |
| 3. <i>Une activité aujourd'hui « détournée » vers le secours à personne</i> | 18 |
| II. LA POURSUITE EN 2013 DES GRANDS PROJETS ENGAGÉS PAR L'ÉTAT | 20 |
| A. L'OPTIMISATION, SOUS LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE, DES SERVICES OPÉRATIONNELS | 22 |
| 1. <i>Les moyens aériens de lutte contre les feux de forêt face à la contrainte budgétaire</i> | 23 |
| 2. <i>L'engagement croissant des hélicoptères dans le secours à personne</i> | 25 |
| 3. <i>La neutralisation des engins explosifs : un service en voie de réforme</i> | 26 |
| B. DES PROJETS DESTINÉS À RENFORCER LA COORDINATION DES SECOURS | 27 |
| 1. <i>Un outil aujourd'hui opérationnel : le dispositif d'alerte aux tsunamis</i> | 28 |
| 2. <i>Un système en construction : le SAIP</i> | 28 |
| 3. <i>Le déploiement d'ANTARES et les voies de sa résilience</i> | 30 |
| III. MÉTÉO FRANCE, UN ACTEUR ESSENTIEL DE LA SÉCURITÉ CIVILE QUI CONTRIBUE À L'EFFORT BUDGÉTAIRE NATIONAL | 31 |
| A. LE SYSTÈME VIGILANCE DE MÉTÉO FRANCE..... | 31 |
| 1. <i>L'amélioration de la qualité des prévisions météorologiques</i> | 32 |
| 2. <i>Le rôle essentiel des dispositifs de radar</i> | 35 |
| 3. <i>Le système APIC : un service à diffuser</i> | 37 |
| B. MÉTÉO FRANCE : UN ÉTABLISSEMENT EN PLEINE RÉORGANISATION | 37 |
| 1. <i>Météo France, un interlocuteur présent auprès des collectivités territoriales</i> | 37 |
| 2. <i>Un établissement qui connaît une restructuration interne</i> | 38 |
| 3. <i>Un établissement dont la sécurité juridique a été renforcée par le législateur</i> | 40 |
| C. MÉTÉO FRANCE, UN ÉTABLISSEMENT QUI INVESTIT | 41 |
| ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 43 |

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur, le mercredi 21 novembre 2012¹, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 28 novembre 2012, sous la présidence de M. Jean-Pierre Michel, vice-président, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Catherine Troendle², les crédits de la mission « **Sécurité civile** » du **projet de loi de finances pour 2013**.

Après avoir rappelé que la sécurité civile était une responsabilité partagée entre l'Etat et les collectivités locales, le rapporteur pour avis a indiqué que les crédits mobilisés par l'Etat pour 2013 s'élevaient à 1,017 milliards d'euros en AE et à 0,966 milliard d'euros en CP, la participation des collectivités locales représentant cinq fois ce montant.

Abordant la mission Sécurité civile, elle a indiqué que le fonds d'aide à l'investissement des SDIS, en constante diminution depuis 2006, était destiné, en 2013, à solder des opérations d'investissement entreprises pour le déploiement du réseau de radiocommunications numériques ANTARES.

Le rapporteur a ensuite souligné que le secours à personne constituait aujourd'hui près des trois quarts de l'activité des SDIS.

Elle a observé que le budget de la mission pour 2013 était quasiment stabilisé par rapport à son niveau voté pour 2012 : 409,09 millions d'euros en autorisations de programme (+ 0,08 %) ; 440,26 millions d'euros en crédits de paiement (+ 0,78 %) et prévoyait la poursuite des grands projets engagés par l'Etat.

Le rapporteur pour avis s'est réjoui que le projet de CRATANEM (centre national d'alerte aux tsunamis pour la Méditerranée occidentale et l'Atlantique Nord-Est) soit devenu réalité avec l'ouverture, le 1^{er} juillet dernier, du centre national d'alerte au tsunami (CENALT) et qu'il bénéficie d'une enveloppe de 1,9 million d'euros en AE et CP inscrite aux crédits de la sécurité civile pour 2013.

La mise en place du système d'alerte et d'information des populations (SAIP) débutera au mois de mars prochain avec la livraison du logiciel et des premiers matériels et le déploiement du système sera engagé dans la foulée.

A la fin de l'année 2013, les trois quarts des SDIS devraient être raccordés au réseau ANTARES qui bénéficiera, dans le présent budget, d'une enveloppe de 24,85 millions d'euros pour effectuer des travaux d'optimisation du réseau.

Enfin, le rapporteur pour avis a indiqué que l'organisation du service de déminage devrait être modifiée après la remise, à la fin de l'année 2011, du rapport de l'IGA sur ses perspectives à moyen terme.

Le rapporteur pour avis, s'en étant remise à la sagesse de la commission, celle-ci a émis un avis **favorable à l'adoption des crédits de la mission Sécurité civile figurant dans le projet de loi de finances pour 2013**.

¹ Le compte rendu de l'audition du ministre de l'intérieur est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121119/lois.html#toc12>.

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121126/lois.html>.

Mesdames, Messieurs,

Les événements climatiques survenus tout au long de cette année 2012 ont mis en évidence -une fois de plus- la pertinence de l'organisation des secours en France et de la compétence des personnels appelés à les mettre en œuvre.

Responsabilité partagée entre l'Etat et les collectivités locales, la sécurité civile repose sur l'engagement des sapeurs-pompiers -aux quatre-vingt-cinquièmes volontaires-, qui, en 2011, ont effectué 4,2 millions d'interventions pour prendre en charge 3 205 800 victimes, une toutes les 7,4 secondes.

Si les procédures, les matériels évoluent toujours vers une plus grande sécurité, on doit malheureusement déplorer chaque année des accidents survenant au cours des opérations. En 2011, 11 pompiers sont morts en service dont 2 professionnels, 8 volontaires et un militaire. Au 26 septembre 2012, 7 autres de leurs camarades avaient péri. Ces derniers jours, encore, deux pompiers ont été victimes de l'incendie d'une maison à Digne-les-Bains : l'un était un professionnel de 35 ans, l'autre un jeune sapeur-pompier de 16 ans.

Ces hommes et ces femmes, qui accomplissent des missions dangereuses au service de l'intérêt général, subissent un nombre croissant d'agressions. 1 210 actes d'incivilité ont été répertoriés en 2011 sur l'ensemble du territoire national (+ 5 % par rapport à 2010). Ces comportements sont d'autant plus inacceptables et insupportables qu'ils visent ceux qui se sont consacrés au secours des autres.

Votre commission unanime et son rapporteur saluent l'engagement des sapeurs-pompiers au service de la communauté et rendent hommage à leur courage et à leur civisme.

L'an dernier, le législateur avait conforté le volontariat en rénovant son cadre juridique. Cette année, le pouvoir réglementaire a réformé la filière professionnelle.

Parallèlement, l'Etat et les départements interviennent, pour l'avenir comme au quotidien, afin d'adapter l'organisation des secours aux risques et d'en renforcer l'efficacité dans un contexte budgétaire contraint.

I. LA SÉCURITÉ CIVILE, UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE, UNE DIVERSITÉ D'ACTEURS

Parce qu'elle vise à prévenir les risques de toutes natures, naturels et technologiques, dont elle devra gérer les conséquences en cas de survenance de l'un d'entre eux, la sécurité civile réunit des acteurs très divers :

- l'Etat, garant de sa cohérence au plan national.

Pilotée par le ministère de l'intérieur (direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises -DGSCGC), la mise en œuvre de sa responsabilité fait intervenir plusieurs autres ministères : écologie et développement durable ; affaires sociales et santé ; agriculture et forêt ;

- les collectivités locales qui assurent au quotidien la protection des populations ;

- un opérateur de l'Etat : Météo-France au centre du dispositif d'alerte pour les risques météorologiques.

Les moyens mobilisés au service de la sécurité civile dépassent donc le seul montant des crédits inscrits au titre de la mission éponyme, qui ne financent que les seules actions du ministère de l'intérieur, soit 45,53 % du total.

A. PRÉVENIR LES RISQUES MAJEURS ET GÉRER LES SITUATIONS DE CATASTROPHE : LES POLITIQUES INTERMINISTÉRIELLES

Intervient au premier plan le **ministère de l'intérieur** au titre de sa responsabilité éminente : en matière de préparation et d'exécution des politiques de **sécurité intérieure** et de **sécurité civile**, il coordonne l'intervention des différents partenaires ; il met en œuvre des moyens spécialisés.

Pour sa part, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie pilote les **politiques de prévention des risques**, fondées sur la stratégie nationale de développement durable.

Les risques naturels

Huit aléas principaux menacent le territoire national :

- les inondations (y compris les tsunamis et submersions marines) ;
- les mouvements de terrain ;
- les avalanches ;
- les feux de forêt ;
- les séismes ;
- les éruptions volcaniques ;
- les cyclones ;
- les tempêtes.

Source : document de politique transversale Sécurité civile 2013.

Le ministre des affaires sociales et de la santé intervient pour les **urgences sanitaires** qui, au-delà des pandémies et des maladies infectieuses, incluent les risques bio-terroristes.

A ce titre, la direction générale de la santé est chargée d'en préparer et d'en assurer la gestion opérationnelle et doit développer des plans de réponse aux situations d'urgence sanitaire nationales ou internationales qui visent tout à la fois la mise en œuvre des moyens appropriés aux secours et la diminution des risques pesant sur la population (il s'agit notamment du plan variole, du volet sanitaire du plan pirate-NRBC, du plan canicule, du guide de distribution des produits de santé, mis en œuvre localement par les préfets et les agences régionales de santé).

Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt définit la **politique forestière** compte tenu des risques du terrain.

Celle-ci couvre tant la fixation des dunes côtières que la défense des forêts contre l'incendie ou la restauration des terrains de montagne.

Le ministère de la mer est, pour sa part, responsable de la **sécurité maritime**.

Il est chargé, d'une part, des dispositifs de prévention des accidents maritimes (surveillance du trafic -notamment dans le rail d'Ouessant, à la pointe du Cotentin et dans le détroit du Pas-de-Calais- et aides à la navigation) et, d'autre part, des dispositifs de coordination des opérations de sauvetage des personnes et des biens en cas d'accident maritime dont la mise en œuvre opérationnelle est confiée aux CROSS (centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage).

Par ailleurs, la mise en place sous l'autorité du préfet du département du dispositif ORSEC/POLMAR-TERRE (lutte contre les pollutions marines) est financée par son budget.

Enfin, l'opérateur Météo-France assure l'application de la stratégie définie par l'Etat pour **anticiper l'arrivée des phénomènes météorologiques dangereux** à travers ses onze directions interrégionales (sept en métropole et quatre outre-mer) (*cf. infra III*).

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

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

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

| Numéro et intitulé du programme ou de l'action | | Exécution 2011 | | LFI 2012 | | PLF 2013 | |
|--|--|----------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|
| | | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
| 128 | Coordination des moyens de secours | 158 485 737 | 162 958 958 | 153 056 152 | 176 128 291 | 137 324 981 | 161 946 500 |
| 01 | Préparation et gestion des crises | 37 087 848 | 10 644 880 | 8 510 495 | 15 855 495 | 9 236 161 | 19 049 911 |
| 02 | Coordination des acteurs de la sécurité civile | 105 080 530 | 136 832 955 | 130 305 518 | 146 032 657 | 113 881 401 | 128 689 170 |
| 03 | Soutien aux acteurs de la sécurité civile (libellé modifié) | 16 317 359 | 15 481 123 | 14 240 139 | 14 240 139 | 14 207 419 | 14 207 419 |
| 161 | Intervention des services opérationnels | 278 484 426 | 254 664 302 | 255 687 977 | 260 706 977 | 271 775 973 | 278 322 435 |
| 01 | Participation de l'Etat à la lutte aérienne contre les feux de forêts | 63 470 106 | 60 980 362 | 53 926 845 | 53 926 845 | 65 551 679 | 65 785 463 |
| 02 | Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres | 88 000 284 | 86 009 553 | 88 233 774 | 90 433 774 | 90 303 208 | 91 843 410 |
| 03 | Secours à personne par hélicoptère en milieux difficiles | 69 837 496 | 50 242 768 | 57 275 540 | 60 125 540 | 62 783 108 | 66 313 618 |
| 04 | Neutralisation des engins explosifs | 40 674 952 | 40 930 031 | 38 257 296 | 38 226 296 | 36 367 301 | 37 609 265 |
| 05 | Pilotage de la politique de sécurité civile | 16 501 588 | 16 501 588 | 17 994 522 | 17 994 522 | 16 770 679 | 16 770 679 |
| 181 | Prévention des risques | 156 903 880 | 214 652 191 | 328 506 128 | 223 506 128 | 288 524 500 | 203 400 337 |
| 01 | Prévention des risques technologiques et des pollutions | 96 002 387 | 138 137 639 | 248 040 000 | 143 040 000 | 232 444 500 | 143 165 065 |
| 09 | Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection | 11 751 086 | 16 719 533 | 18 495 272 | 18 495 272 | 13 480 000 | 18 495 272 |
| 10 | Prévention des risques naturels et hydrauliques | 49 150 407 | 59 795 019 | 61 970 856 | 61 970 856 | 42 600 000 | 41 740 000 |
| 170 | Météorologie | 173 851 307 | 173 851 307 | 184 052 000 | 184 052 000 | 191 990 800 | 191 990 800 |
| 01 | Observation et prévision météorologiques | 173 851 307 | 173 851 307 | 184 052 000 | 184 052 000 | 191 990 800 | 191 990 800 |
| 204 | Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins | 21 300 000 | 21 300 000 | 27 200 000 | 27 200 000 | 20 370 000 | 20 370 000 |
| 16 | Réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires | 21 300 000 | 21 300 000 | 27 200 000 | 27 200 000 | 20 370 000 | 20 370 000 |
| 149 | Forêt | 32 783 848 | 34 445 885 | 44 331 818 | 50 746 106 | 43 883 347 | 47 914 131 |
| 11 | Gestion des forêts publiques et protection de la forêt | 32 783 848 | 34 445 885 | 44 331 818 | 50 746 106 | 43 883 347 | 47 914 131 |
| 205 | Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture (libellé modifié) | 8 346 803 | 10 963 813 | 11 926 355 | 12 667 026 | 11 855 127 | 11 477 343 |
| 01 | Sécurité et sûreté maritimes | 7 021 855 | 9 690 154 | 10 176 355 | 10 917 026 | 10 157 761 | 9 699 977 |
| 04 | Action interministérielle de la mer | 1 325 148 | 1 273 659 | 1 750 000 | 1 750 000 | 1 697 366 | 1 777 366 |
| 307 | Administration territoriale | 51 521 749 | 51 521 749 | 50 737 009 | 50 737 009 | 51 482 563 | 51 482 563 |
| 01 | Coordination de la sécurité des personnes et des biens | 51 521 749 | 51 521 749 | 50 737 009 | 50 737 009 | 51 482 563 | 51 482 563 |
| Total | | 881 677 750 | 924 358 205 | 1 055 497 439 | 985 743 537 | 1 017 207 291 | 966 904 109 |

Source : document de politique transversale Sécurité civile 2013.

B. LE RÔLE ÉMINENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA PROTECTION DES POPULATIONS.

L'organisation locale de la sécurité civile s'établit au niveau de chaque département avec l'institution du service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

Cet établissement public dont le conseil d'administration est présidé par le président du conseil général, est organisé en centre d'incendie et de secours. Il comprend un service de santé et de secours médical. Lui est affecté le corps départemental des sapeurs-pompiers composé de professionnels appartenant à la fonction publique territoriale¹ et de volontaires relevant des corps communaux ou intercommunaux des centres de secours des 7 400 centres d'incendie et de secours répartis sur l'ensemble du territoire national.

Le maire, en vertu de son pouvoir de police générale, dirige les opérations de secours².

1. Des budgets contraints

• Les dépenses supportées par les collectivités locales au titre de la sécurité civile (5,5 milliards d'euros) représentent cinq fois l'effort de l'Etat dans ce secteur (1,017 milliard d'euros en AE et 966,9 millions d'euros en CP).

| | BP 2010 | BP 2011 | BP 2012 | évolution |
|----------------------------|---------------|---------------|---------------|-----------|
| Dépenses de fonctionnement | 4 211 984 174 | 4 293 096 664 | 4 406 588 391 | 2,64% |
| Dépenses d'investissement | 1 285 666 545 | 1 216 225 322 | 1 173 265 652 | -3,53% |
| Dépenses globales | 5 497 630 719 | 5 509 321 986 | 5 579 854 043 | 1,28% |

N.B. 1) Les données sont issues des budgets primitifs : l'évolution constatée peut être différente.

2) Les dépenses de fonctionnement et d'investissement, et les dépenses globales, sont présentées sans mouvements d'ordre ni reports des années précédentes

¹ Les pompiers de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et du bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM) sont des militaires.

² Si l'événement dépasse les limites communales ou ses capacités, la compétence est assurée par le préfet de département (le préfet du département siège de la zone de défense si le sinistre, l'accident ou la catastrophe excède le territoire départemental).

a) Les investissements, variables d'ajustement budgétaire

Cette année encore, les dépenses globales des SDIS augmenteront (+ 1,28 %)¹.

Les collectivités locales financent plus de 96 % des dépenses de fonctionnement des SDIS : 54 % pour les départements (2,35 milliards d'euros) et 42 % pour les communes (1,78 milliard d'euros)².

Dans son rapport sur les SDIS (novembre 2011), la Cour des comptes insiste sur la contrainte majeure, pour leurs budgets, des dépenses de personnels qui *« constituent la principale cause d'augmentation des dépenses de fonctionnement : elles ont crû de 54 % entre 2002 et 2010, passant de 1,97 milliard d'euros (76 % des dépenses de fonctionnement) à 3,04 milliards d'euros (80 % de ces dépenses). Les trois quarts sont constitués des rémunérations et indemnités versées aux professionnels et le quart restant des vacations et allocations diverses destinées aux volontaires.*

« L'augmentation des dépenses de personnel tient à l'évolution des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels des SDIS (passés de 33 727 en 2002, à 40 302 en 2010, soit une hausse de 19 %) et des personnels administratifs et techniques (7 661 en 2002, 11 123 en 2010, soit une augmentation de 45 %, ce qui paraît élevé). »

Par ailleurs, les collectivités contribuent indirectement aux investissements des SDIS comme le souligne le DTP *« en permettant (aux services) de dégager des excédents de section de fonctionnement qui sont l'un des principaux modes de financement de la section d'investissement ».*

Cependant, les derniers budgets indiquent une diminution des investissements (- 3,53 % en 2011), ceux-ci étant la principale variable d'ajustement des dépenses à la contrainte budgétaire.

• Vers la disparition du FAI ?

Les SDIS perçoivent de l'Etat une aide à l'investissement à travers le FAI³ : en constante diminution depuis 2006, le fonds est destiné, en 2013, à solder des opérations d'investissement entreprises pour le déploiement du réseau de radiocommunications numériques ANTARES mis en place par l'Etat pour permettre l'interopérabilité des réseaux des services publics participant aux missions de sécurité civile (*cf. infra II*).

¹ Budgets primitifs 2012.

² Données comptes de gestion 2011.

³ Fonds d'aide à l'investissement.

Évolution des crédits du FAI

| ANNEE | AE (en M€) | CP (en M€) |
|-------|------------|------------|
| 2003 | 45 | 45 |
| 2004 | 54 | 45 |
| 2005 | 61,45 | 65 |
| 2006 | 67 | 64,85 |
| 2007 | 37,5 | 37,5 |
| 2008 | 27,65 | 27,65 |
| 2009 | 23,37 | 23,37 |
| 2010 | 21,36 | 21,36 |
| 2011 | 21,36 | 21,36 |
| 2012 | 18.36 | 18.36 |

Créé en 2003 pour remplacer la majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement des SDIS au titre du soutien de leurs efforts d'investissement en équipements et matériels, le FAI est réparti entre les zones de défense en fonction de la population DGF des départements sur décision du préfet de zone après avis d'une commission composée notamment des présidents des SDIS de la zone.

Depuis 2007, une circulaire annuelle invite les préfets à orienter les décisions des commissions vers des investissements lourds et/ou structurants ou vers des opérations d'intérêt interdépartemental ou national (NRBC, lutte contre les inondations...) et spécialement la migration vers ANTARES.

Le prochain budget parachève l'orientation voulue par l'Etat au profit de cette infrastructure en lui consacrant exclusivement les crédits inscrits dans la mission *sécurité civile* au titre du FAI.

En 2013, en raison du contexte budgétaire, aucune nouvelle autorisation d'engagement n'est prévue. Une enveloppe de 3,9 millions d'euros en crédits de paiement est seule destinée à financer les opérations d'investissement des SDIS qui ont déjà bénéficié d'une subvention du FAI mais dont la réalisation n'est pas encore achevée. Lors de son audition par votre commission le 21 novembre dernier, le ministre de l'intérieur l'a confirmé : en raison du contexte budgétaire, le fonds ne sera pas doté au-delà de la seule couverture des engagements antérieurs.

Dans ces conditions, l'avenir du FAI est plus qu'incertain.

Votre rapporteur partage l'appréciation de notre collègue Dominique de Legge dans son tout récent rapport d'information sur les investissements de la sécurité civile¹ : pour lui, la suppression par l'Etat du fonds « *aurait pour*

¹ Rapport d'information n° 33 (2012-2013) au nom de la commission des finances : Les investissements de la sécurité civile : intérêt national, enjeux locaux - Gérer les risques au meilleur coût, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-033-notice.html>.

effet mécanique un déport de la dépense sur les collectivités territoriales et s'apparenterait à un nouveau transfert de charge ». Aussi préconise-t-il « une nouvelle approche de la logique d'attribution de l'aide » et il propose en ce sens de « revoir la logique d'attribution des crédits du fonds d'aide à l'investissement (FAI) en favorisant les appels à projets et la mutualisation des investissements ».

Pour l'heure, le FAI assure le rôle qui lui avait été assigné à sa création pour le seul achèvement d'ANTARES, dont l'utilité n'est évidemment pas en cause. Cette infrastructure (INPT) s'avère indispensable à l'organisation et à la coordination des secours.

Cette année encore, le fonds a aussi servi à « gager » les contributions dues par les départements au titre du fonctionnement de l'INPT¹ : la DGSCGC préfinance sur le fonds le montant de ces cotisations dont elle fait l'avance et, au fur et à mesure de leur règlement par les SDIS, abonde d'autant le FAI.

Cette procédure permet d'assurer la réalisation normale des travaux de déploiement et d'amélioration d'ANTARES : l'Etat peut répartir l'enveloppe entre les zones de défense.

b) Les voies de la maîtrise des dépenses

L'augmentation croissante des dépenses supportées par les collectivités, dans un contexte budgétaire contraint, les conduit depuis plusieurs années à rechercher les voies de maîtriser les budgets des SDIS.

• Alléger et adapter les normes régissant les équipements

Notre collègue Eric Doligé, dans son rapport de mission sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales (2011) a notamment proposé d'adapter le type de véhicule de secours à personne à la réalité opérationnelle alors que les sapeurs-pompiers sont de plus en plus sollicités, parfois, faute d'ambulancier privé disponible.

• Mieux exploiter les dispositifs de mutualisation des moyens

La mutualisation est source d'économies. Elle est encouragée par le législateur qui, au cours des dernières années, a favorisé notamment la mise en commun des moyens :

- la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a ouvert aux SDIS la faculté de se regrouper dans un établissement interdépartemental : l'EPIDIS (établissement public interdépartemental d'incendie et de secours)² peut être créé pour gérer ensemble la formation des personnels, l'information

¹ La contribution de fonctionnement pur la maintenance du réseau ANTARES s'élève à 12 millions d'euros ventilée sur l'ensemble des SDIS au prorata de la population départementale. A titre d'exemple, la cotisation du Cantal s'élève à 34 000 euros, celle du Rhône à 350 000 euros.

² Cf. article L. 1424-52 du code général des collectivités territoriales.

et la sensibilisation du public aux risques, l'organisation de marchés groupés, la réalisation d'études et de recherches... (cf articles L. 1424-51 et L. 1424-52 du code général des collectivités territoriales). Les départements peuvent bénéficier du soutien de la DGSCGC pour créer cet outil ;

- la loi du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement a ouvert aux départements à l'initiative de notre collègue Bruno Sido la faculté d'effectuer pour le compte et à la demande des SDIS l'entretien de l'ensemble de leurs moyens matériels ;

- la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales permet aux SDIS et aux conseils généraux de mutualiser, par convention, leurs services fonctionnels.

Pourtant, ces dispositifs sont encore trop peu employés. La Cour des comptes observe, d'une part, que « *le plus souvent les initiatives restent dispersées et ponctuelles* » et, d'autre part, que « *la mutualisation des écoles et des centres de formation¹ est particulièrement insuffisante* »²

• **Optimiser le dispositif de formation**

Pour sa part, notre collègue Dominique de Legge note que si les écoles départementales présentent un certain nombre d'atouts (proximité du terrain pour les stagiaires, formations ciblées sur les risques locaux, regroupement des formations auparavant éparpillées et homogénéisation des formations dispensées), elles « *constituent toutefois une lourde charge d'investissement pour les SDIS et les départements* ». Il préconise, en conséquence, de davantage mutualiser ces instruments, notamment leurs plateaux techniques. Dans le même temps, il appelle l'ENSOSP qui a notamment pour mission d'arrimer le réseau des écoles départementales, à « *jouer un rôle fédérateur autour de projets structurants pour les SDIS* »³.

D'après les renseignements transmis à votre rapporteur par la DGSCGC, le montant total des crédits consacrés à la formation par les SDIS s'est élevé en 2011 à 111 357 562 euros (contre 100 895 916 euros en 2010, soit + 10,36 %).

Une démarche d'allègement et de plus grande adéquation des formations est en cours pour en mieux adapter le contenu aux activités et aux emplois occupés par les sapeurs-pompiers.

Avant de réformer le schéma national institué en 2006, a été mise en place dans 43 SDIS volontaires une expérimentation d'une durée de cinq années de référentiels « *emplois, activités, compétences* » du sapeur-pompier. Il s'agit d'organiser les formations « *au plus proche du terrain tout en*

¹ Les écoles départementales interviennent en matière de formation initiale et continue des sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires, qui ne sont pas officiers. Ceux-ci relèvent de la compétence de l'ENSOSP (école nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers).

² Cf. rapport préc.

³ Cf. rapport n° 33 (2012-2013), préc.

diminuant les temps d'immobilisation des stagiaires avant de les rendre activables opérationnellement ».

L'enjeu d'une réforme des formations est également de concilier la prise en compte de l'évolution de l'activité des SDIS avec le maintien du niveau opérationnel des personnels. Le président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), notre collègue Yves Rome, s'interroge : le traitement des risques sociaux nouveaux telles les mésententes familiales pour lesquelles les sapeurs-pompiers sont aujourd'hui appelés à intervenir, implique-t-il la même exigence de formation que celle requise par le « cœur de métier » ? Le président de la CNSIS estime, avec justesse, que les moyens doivent être adaptés aux différents risques.

L'ENSOSP doit également s'inscrire dans cette optique d'optimisation des moyens.

Cet établissement public national à caractère administratif, aujourd'hui installé à Aix-les-Milles dans les Bouches du Rhône, est doté d'un budget de 27 millions d'euros, alimenté par une subvention de l'Etat de 4,2 millions d'euros -heureusement pérennisée¹-, une dotation de 2,5 millions d'euros au titre de la convention cadre du Centre national de la fonction publique territoriale et les facturations de ses prestations de formation.

Votre rapporteur renouvelle son appel à exploiter au mieux la potentialité offerte par cet établissement doté d'outils pédagogiques performants. La coopération internationale et européenne est une piste, le conventionnement avec des partenaires privés en est une autre émise par notre collègue Dominique de Legge qui cite à l'appui les besoins éventuels de l'industrie chimique, pétrochimique ou nucléaire².

- **Regrouper les achats**

Les SDIS se sont engagés dans la mutualisation de leurs achats soit en groupant leurs commandes de véhicules et matériels divers, soit en recourant à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) dotée du statut d'établissement public industriel et commercial : tout en leur permettant des gains qui peuvent être substantiels sur les prix d'achat, cet établissement les dégage de la mise en œuvre lourde et complexe des procédures de mise en concurrence des fournisseurs en l'assumant lui-même.

¹ La subvention de l'Etat subit comme les crédits de fonctionnement du programme 128 de la mission sécurité civile au titre de laquelle elle est inscrite, une diminution de 7 %. Ce mouvement se poursuivra en 2014 (- 4 % soit 4,02 millions d'euros) et en 2015 (- 4 % soit 3,86 millions d'euros).

² Cf. rapport n° 33 (2012-2013) préc.

2. Des améliorations statutaires pour les sapeurs-pompiers

La sécurité civile repose en France sur l'engagement de 250 000 sapeurs-pompiers dont près des quatre cinquièmes volontaires.

Les effectifs en quelques chiffres (données 2011)

- 40 500 professionnels (16 %) ;
- 195 000 volontaires (79 %)
- 12 200 militaires (BSPP, BMPM, FORMISC)

Un sapeur-pompier sur huit est une femme.

- Le **service de santé et de secours médical** constitue 5 % des effectifs (11 820 sapeurs-pompiers dont 95,1 % de volontaires : 4 908 médecins ; 304 vétérinaires ; 544 pharmaciens et 5 821 infirmiers).

- Les **personnels administratifs, techniques et spécialisés** sont au nombre de 11 200 soit 4,8 % de l'effectif des SDIS.

- **La relève** : 26 799 dont 26 637 jeunes sapeurs-pompiers (JSP) (SDIS) et 162 cadets (BSPP).

Source : les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2012.

Les cadres statutaires des effectifs ont été modifiés ces deux dernières années.

a) L'engagement volontaire conforté

La loi du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique visait à pérenniser et développer le volontariat en lui offrant « *un cadre attractif et protecteur* »¹ par l'adoption, notamment, de nouvelles garanties : indemnisation des sapeurs-pompiers en cas d'accident ou de maladie de service, revalorisation de l'allocation de vétérance, extension du bénéfice des droits à une rente de réversion et au capital-décès d'un volontaire décédé en service aux pacsés et concubins, simplification du régime de formation initiale et continue, bénéfice d'équivalence -par la voie de la validation des acquis de l'expérience- pour se présenter à un concours d'accès à la fonction publique.

Elle devrait préserver le modèle français de l'organisation des secours.

Le président de la CNSIS, notre collègue Yves Rome, a indiqué à votre rapporteur que l'intervention du législateur avait stoppé la décélération du nombre des volontaires, constatée au fil des années précédentes. Pour conforter l'engagement citoyen, il lui apparaît nécessaire d'élargir la mise en œuvre des processus de validation de l'expérience professionnelle (VAE) ouvert au bénéfice de ces sapeurs-pompiers.

¹ Cf. proposition de loi n° 2977 AN (XIIIème législature) de M. Pierre Morel-A-L-Huissier, relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique.

b) La réforme de la filière

Le 1^{er} mai 2012, la réforme statutaire des sapeurs-pompiers professionnels est entrée en vigueur.

Elle résulte d'un ensemble de 21 textes réglementaires qui modernisent les statuts de l'ensemble des cadres d'emplois de la filière :

- rapprochement avec le droit commun de la fonction publique avec notamment la transposition du nouvel espace statutaire de la catégorie B ;

- révision des concours et examens professionnels : il s'agit selon les renseignements recueillis par votre rapporteur auprès du ministère de l'intérieur de « *valoriser l'expérience de terrain tout en facilitant une promotion rapide des personnels les plus motivés* ».

3. Une activité aujourd'hui « détournée » vers le secours à personne

Le cœur de métier des sapeurs-pompiers a connu, en 2011, un nouveau recul : 317.900 interventions pour incendies, soit - 6 % par rapport à 2010.

En revanche, le secours à victime et l'aide à personne constitue aujourd'hui près des trois quarts de leur activité (72 %), en constante progression (+ 5 %).

Les secours à victime représentent 2 916 181 interventions dont notamment :

- 104 712 accidents sur les lieux de travail (- 5 %),
- 367 519 accidents à domicile (+ 5 %),
- 537 853 accidents sur voie publique, lieux publics ou assimilés (+ 1 %),
- 60 871 accidents liés à une activité sportive (+ 8 %),
- 633 184 malaises ou maladies à domicile -urgence vitale (- 1 %),
- 345 651 malaises ou maladies à domicile -situation de carence (+ 4 %),
- 561 905 malaises sur voie publique, lieux publics ou assimilés (+ 4 %),
- 63 997 autolyses (+ 4 %),
- 52 194 intoxications (+ 15 %).

La progression des interventions des SDIS dans le secours à personne est significative en particulier pour les intoxiqués, pour les accidents de sports et pour les interventions à la suite de malaises et en situation de carence des ambulanciers privés.

Le nombre des interventions médicalisées par le service de santé et de secours médical des SDIS s'élève à 184 855 pour l'année 2011.

Plusieurs raisons expliquent cette évolution :

- le **non-recours au transport sanitaire privé** en raison soit des carences ambulancières c'est-à-dire leur indisponibilité ponctuelle, soit de la plus grande sécurité offerte par les sapeurs-pompiers, soit, ainsi que le soulignent notre collègue Dominique de Legge et la Cour des comptes¹, de l'avantage financier que représente pour les établissements hospitaliers l'appel au « 18 »² lequel ne facture pas toujours ses interventions ou ne se les fait pas rembourser ;

- la **désertification médicale** aggravée par les restructurations de la carte sanitaire mais « compensée » par le maillage serré de l'implantation des services d'incendie et de secours.

Les interventions effectuées par les SDIS, à la demande de la régulation médicale du 15, pour pallier le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés, sont prises en charge financièrement par les établissements de santé sièges des SAMU (service d'aide médicale d'urgence)³. Les conditions de cette prise en charge doivent être fixées par une convention conclue entre le SDIS et l'hôpital.

Le remboursement aux SDIS de leurs frais d'intervention pour carence du transport sanitaire s'effectue sur la base d'un forfait. Son montant a été réévalué à 113 euros par un arrêté du 2 mars 2012.

Pour le président de la CNSIS, notre collègue Yves Rome, ce montant est insuffisant au regard du coût de l'intervention des SDIS.

Il lui apparaît donc indispensable de mieux réguler ces urgences de « prompt secours », de responsabiliser l'appel au 18.

Pourtant déjà, le référentiel commun mis en œuvre par l'arrêté interministériel du 24 avril 2009 visait à remédier aux difficultés de l'articulation des interventions de secours à personne entre les SAMU, les SDIS et les transporteurs sanitaires privés. L'ensemble des services publics concernés devaient alors s'engager à adapter pour le 31 décembre 2009 leurs organisations opérationnelles aux dispositions du référentiel. Un bilan de celui-ci devait être soumis à l'avis de la CNSIS en juin 2012 pour mesurer précisément les effets de son application. Au mois de février, cette évaluation a été confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS).

¹ Cf. rapport n° 33 (2012-2013) et rapport de la Cour des comptes de novembre 2011 préc.

² Numéro d'appel d'urgence des SDIS (le 15 est celui des urgences médicales).

³ Cf. article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales.

Au 1^{er} mars 2012, 59 conventions bi-partites ou tri-partites actualisées étaient signées pour fixer la mise à disposition de moyens des SDIS en appui logistique des SMUR et les conditions de prise en charge financière par l'hôpital-siège du SAMU des interventions du SDIS.

Une proposition de modèle-type de cette convention fait l'objet d'une concertation.

Une réflexion sur les permanences des différents services doit être menée selon le DGSCGC, M. Jean-Paul Kihl. La spécialisation des établissements hospitaliers les éloigne plus des patients. Les référentiels des matériels doivent être également évalués pour les adapter justement aux différentes interventions.

La CNSIS doit à nouveau se saisir de ce dossier le 12 décembre prochain.

II. LA POURSUITE EN 2013 DES GRANDS PROJETS ENGAGÉS PAR L'ÉTAT

L'Etat, conformément à l'article L. 112-2 du code de la sécurité intérieure, « *est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens. Il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations* ». Le ministre de l'intérieur, chargé de la sécurité civile, « *coordonne les opérations de secours dont l'ampleur le justifie* ».

La mission sécurité civile « *dédiée à la protection des populations et à la gestion de crise* »¹ concrétise cette responsabilité :

- elle couvre, d'une part, les moyens nationaux mis à disposition des populations qu'il s'agisse de parer au quotidien (secours à personnes, déminage) ou de surmonter des risques majeurs, naturels et technologiques (feux de forêts, inondations, tempêtes, séismes, NRBC-E) (programme n° 161 : intervention des services opérationnels) ;

- elle regroupe, d'autre part, les moyens destinés à assurer la coordination des acteurs nationaux et locaux de sécurité civile (programme n° 128 : coordination des moyens de secours).

Le budget pour 2013 est quasiment stabilisé par rapport à son niveau voté pour 2012 : 409,09 M€ en autorisations de programme (+ 0,08 %) ; 440,26 M€ en crédits de paiement (+ 0,78 %).

¹ Cf. projet annuel de performances 2013.

Evolution des crédits de la mission

| Numéro et intitulé du programme et de l'action | | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|---|----------------------------|---------------------|------------------|--------------------------|--------------------|------------------|
| | | Ouvertes en LFI pour 2012 | Demandées pour 2013 | Évolution (en %) | Ouverts en LFI pour 2012 | Demandés pour 2013 | Evolution (en %) |
| 161 | Intervention des services opérationnels | 255 687 977 | 271 772 472 | + 5,92 | 260 706 977 | 278 318 934 | + 6,33 |
| 01 | Participation de l'Etat à la lutte aérienne contre les feux de forêts | 53 926 845 | 64 216 440 | + 16,02 | 53 926 845 | 64 450 224 | + 16,33 |
| 02 | Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres | 88 233 774 | 90 663 005 | + 2,68 | 90 433 774 | 92 203 209 | + 1,92 |
| 03 | Secours à personne par hélicoptère en milieux difficiles | 57 275 540 | 62 745 671 | + 8,72 | 60 125 540 | 66 276 181 | + 9,28 |
| 04 | Neutralisation des engins explosifs | 38 257 296 | 37 454 715 | - 2,14 | 38 226 296 | 38 696 679 | + 1,22 |
| 05 | Pilotage de la politique de sécurité civile | 17 994 522 | 16 692 641 | - 7,80 | 17 994 522 | 16 692 641 | - 7,80 |
| 128 | Coordination des moyens de secours | 153 056 152 | 137 324 981 | - 11,46 | 176 128 291 | 161 946 500 | - 8,76 |
| 01 | Préparation et gestion des crises | 8 510 495 | 9 236 161 | + 7,86 | 15 855 495 | 19 049 911 | + 16,77 |
| 02 | Coordination des acteurs de la sécurité civile | 130 305 518 | 113 881 401 | - 14,42 | 146 032 657 | 128 689 170 | - 13,48 |
| 03 | Soutien aux acteurs de la sécurité civile (libellé modifié) | 14 240 139 | 14 207 419 | - 0,23 | 14 240 139 | 14 207 419 | - 0,23 |
| | TOTAL | 408 744 129 | 409 097 453 | +0,09 | 436 835 528 | 440 265 434 | + 0,78 |

Source : Eléments du projet annuel de performances 2013.

La mission est pilotée par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) née le 7 septembre 2011 d'une réorganisation de l'administration du ministère de l'intérieur dans le cadre de la RGPP (révision générale des politiques publiques). La nouvelle direction générale a permis pour l'essentiel, en regroupant, sous une autorité commune, deux directions, de rapprocher la fonction de planification et l'action opérationnelle.

La mise en place de la nouvelle structure s'est accompagnée de la suppression de 47 ETP également réparties sur deux ans : 23 suppressions d'emplois en 2012 et 24 prévues en 2013.

Placée sous l'autorité d'un préfet, aujourd'hui M. Jean-Paul Kihl, la direction générale réunit 2 464 personnels civils et militaires répartis sur 60 sites dont les 24 bases d'aéronefs (avions et hélicoptères), les 23 centres et 6 antennes de démineurs, les 3 implantations des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), les 3 établissements de soutien

logistique et opérationnel (ESOL). Le siège de la direction générale est installé à Asnières-sur-Seine.

Au total, 2 465 ETPT sont affectés à la mission¹, soit :

- 132 personnels administratifs ;
- 414 personnels techniques ;
- 1 446 militaires (hors gendarmes) ;
- 117 ouvriers d'Etat ;
- 356 fonctionnaires actifs de la police nationale – 98 hauts fonctionnaires, corps de conception ou de direction et corps de commandement et 258 corps d'encadrement et d'application.

Ils sont inscrits, depuis 2010, au titre du programme consacré à l'intervention des services opérationnels et sont répartis comme suit :

- 123 ETPT pour la participation de l'Etat à la lutte aérienne contre les feux de forêt ;
- 1 450 ETPT pour les interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres ;
- 311 ETPT pour le secours à personne par hélicoptère en milieux difficiles ;
- 312 ETPT pour la neutralisation des engins explosifs ;
- 269 pour le pilotage de la politique de sécurité civile.

A. L'OPTIMISATION, SOUS LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE, DES SERVICES OPÉRATIONNELS

En 2013, l'évolution des services opérationnels de l'Etat sera fondée sur quatre orientations principales :

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

Le directeur général de la sécurité civile note, à cet égard, que « la flotte aérienne polyvalente de la sécurité civile offre une capacité autonome de projection rapide. (...) Le recours aux moyens aériens sera poursuivi (...) tant par le bureau du déminage (avec la projection en urgence des démineurs dans le cadre du contre-terrorisme) que par les formations militaires de la sécurité civile (projection lors de catastrophes naturelles ou technologiques). Par ailleurs, la recherche de complémentarité sera accrue avec le développement

¹ Composée de deux programmes : 161 interventions des services opérationnels - 128 coordination des moyens de secours.

d'interventions conjointes de démineurs plongeurs, de ForMISC et de personnels des établissements logistiques lors d'inondations »¹ ;

2 - renforcement des partenariats avec les acteurs de la sécurité nationale dans une logique de mutualisation et de prestations de service (médicalisation des interventions hélicoptères, par le conventionnement avec le SAMU et les SDIS, aérotransport en hélicoptère ou en avion des forces de sécurité du ministère de l'intérieur...);

3 - montée en puissance de l'unité mobile de démantèlement des munitions identifiées ;

4 - création d'une base hélicoptère de la sécurité civile en Martinique et reprise de la zone aéroportuaire (ZAM) du Raizet en Guadeloupe pour y regrouper sur une emprise réaménagée, la base hélicoptère et les démineurs de la sécurité civile (toutes deux s'inscrivent dans le cadre de la réforme des forces de sécurité outre-mer).

Les crédits affectés au programme n° 161 (271,77 M€ en AE et 278,31 M€ en CP) connaissent une évolution contrastée : leur contribution à l'effort de réduction des déficits se traduit par une diminution des crédits de fonctionnement de 5 %. Cependant, les dépenses directement liées à l'activité opérationnelle sont sanctuarisées : soit elles sont maintenues à leur niveau de 2012 -c'est le cas des crédits destinés à l'achat de produit retardant et de carburants- soit elles augmentent par rapport aux sommes demandées en 2012 (l'enveloppe consacrée à la maintenance des aéronefs croît ainsi de 22 %).

1. Les moyens aériens de lutte contre les feux de forêt face à la contrainte budgétaire

L'Etat intervient contre ce fléau en engageant ses moyens aériens dont l'efficacité exige une grande réactivité.

Les crédits correspondants (*cf.* action n° 01) doivent y pourvoir.

Rappelons que ces aéronefs² sont mis à disposition des préfets de zone. La DGSCGC est chargée d'assurer le maintien en condition opérationnelle des équipages et des équipements.

123 ETPT sont affectés à cette mission : 104 personnels techniques, 12 ouvriers d'Etat et 7 personnels administratifs.

L'augmentation significative (+ 22 %) des crédits de maintenance (43,3 M€ en AE et CP) doit permettre la mise en œuvre d'un programme conséquent de révisions opérées sur la flotte. Votre rapporteur se félicite de

¹ Cf. projet annuel de performances 2013.

² 12 bombardiers d'eau amphibies Canadair CL 415, 9 bombardiers d'eau ravitailleurs au sol Tracker dont la mission principale est le guet aérien armé, 3 avions de grande investigation et de liaison Beechcraft King 200 et 2 avions polyvalents bombardiers Dash 8 Q 400. En période estivale, ces avions reçoivent l'appui de 4 hélicoptères Ecureuil affectés à la prévention et à la surveillance des feux de forêt.

l'engagement de l'Etat, nécessaire pour assumer sa responsabilité opérationnelle et assurer la sécurité des équipages : les inquiétudes des pilotes sur l'avenir de la flotte les avaient conduits à décider d'un mouvement de grève le 5 juillet 2012 à l'aube de la campagne d'été. Elle note, cependant, que, selon les informations qui lui ont été transmises, seules « *les opérations strictement nécessaires sur le plan réglementaire et celui de la sécurité des vols* » seront engagées afin de réduire le coût des travaux supplémentaires. Ainsi, « *les mesures qui pourraient améliorer la réalisation des missions ou les conditions de vol des équipages mais dont l'application ou non ne remet pas en cause la capacité d'intervention de la DGSCGC, ni la sécurité des vols, sont pour l'instant reportées* ». Dont acte.

Par ailleurs, 3,47 M€ permettront de louer des aéronefs pour la saison 2013 afin de renforcer les moyens de la sécurité civile. Le ministère indique qu'il prévoit de louer deux bombardiers d'eau qu'il pourra ainsi évaluer dans la perspective du renouvellement de la flotte. En outre, l'enveloppe couvrira la location d'un hélicoptère lourd bombardier d'eau destiné à la Corse.

Précisons que les 26 avions sont stationnés depuis 1963 sur la base de Marignane en dehors des périodes de détachements d'été à Ajaccio, Bastia, Carcassonne et, selon les risques, à Bordeaux et La Réunion.

La base de Marignane devrait être prochainement transférée puisque les autorités aéroportuaires veulent récupérer l'emprise. Deux solutions sont offertes : la base de Nîmes-Garons et la base de Salon-de-Provence. L'Etat annoncera prochainement sa décision comme l'a rappelé le ministre de l'intérieur à votre commission.

La campagne feux de forêts 2011-2012

- **Surfaces incendiées**

- 2011 : 9 400 ha en métropole (43 000 feux)

 - 2 900 ha à La Réunion dans une zone classée au patrimoine mondial de l'UNESCO (massif du Maïdo) ;

- 2012 : 8 200 ha en métropole (estimation provisoire au 20 septembre).

Pour ces deux années, les surfaces concernées sont inférieures à celles des exercices précédents.

Pour la DGSCGC, les mesures mises en œuvre pour lutter contre les feux de forêts s'avèrent efficaces : quadrillage du terrain par les services forestiers et les sapeurs-pompiers, recherche de l'origine des incendies au sein de cellules pluridisciplinaires. Il faut y ajouter la politique du guet aérien armé qui permet de réduire les délais d'alerte et d'intervention (814 h en 2011).

La répression des incendiaires

Le préfet de zone sud et le procureur général d'Aix-en-Provence se sont engagés pour renforcer la collaboration entre les différentes parties : SDIS, services forestiers de l'Etat, Office national des forêts, police et gendarmerie nationales... au sein d'équipes pluridisciplinaires de recherche des causes des incendies.

L'objectif de cette initiative est de faciliter la mise en œuvre de l'action publique et d'accroître le taux de réussite des enquêtes.

Pour les cinq dernières années, le taux d'élucidation des incendies s'est élevé à plus de 60% (contre 20 % des cas en 1995).

En 2012, un certain nombre d'auteurs d'incendies ont été identifiés dont 15 présumés volontaires. Deux d'entre eux ont été écroués, un troisième interné.

Les peines encourues pour incendie volontaire sont sévères :

- 15 ans d'emprisonnement assortis d'une amende de 150 000 € ;
- 20 ans d'emprisonnement si cette action a entraîné une incapacité de huit jours au plus et 200 000 € d'amende ;
- 30 ans de réclusion lorsque cette action a entraîné une incapacité supérieure à 8 jours ou a été commise en bande organisée, et 200 000 € d'amende ;
- la réclusion criminelle à perpétuité lorsque cette action a provoqué une infirmité ou une mutilation permanente et 200 000 € d'amende.

En outre, il peut être également prononcé à l'encontre des auteurs une interdiction de séjour, le remboursement des frais exposés par les personnes morales de droit public pour lutter contre l'incendie ainsi que la publication des jugements.

Les auteurs de feux involontaires encourent une peine pouvant atteindre 5 ans de prison et une amende de 100 000 euros s'ils ont été provoqués par une négligence grave, voire 10 ans d'emprisonnement s'ils ont entraîné la mort d'autrui.

2. L'engagement croissant des hélicoptères dans le secours à personne

Il s'agit de la mission principale du groupement des moyens aériens de la sécurité civile qui dispose à cet effet :

- d'un échelon central situé à Nîmes, destiné à la préparation et à la formation des équipages, à la maintenance des appareils et au soutien des bases ;
- de 22 bases opérationnelles et d'une base en cours d'évaluation opérationnelle dotées chacune d'un ou deux appareils.

Le groupement d'hélicoptères n'intervient qu'en milieu difficile : Paris, littoral et montagne.

Il dispose de l'appui de 311 ETPT.

Notons que les moyens du groupement d'hélicoptères peuvent être appelés à effectuer d'autres types de missions : lutte contre les feux de forêts, participation à la lutte anti-pollution, assistance technique au profit d'administrations, missions de sécurité.

Activités du groupement d'hélicoptères

- En 2011 :

- 73,07 % de missions de secours dont 66,83 % pour le secours à personne : 13 326 interventions et 13 512 personnes secourues (+ 9,21 % par rapport à 2010 ; activité quotidienne moyenne des appareils : 2,32 missions ; le coût d'une mission de secours s'élève en moyenne à 2 714 euros) ;

- 5,41 % au titre des missions diverses (transport, missions de police...).

- En 2012 (au 31 juillet)

- 8 516 missions de secours dont 7 970 pour le secours à personne (contre respectivement 8 451 et 7 927 en 2011 sur la même période) ;

- 7 932 personnes secourues (7 921 en 2011).

3. La neutralisation des engins explosifs : un service en voie de réforme

Le service de déminage de la sécurité civile assure deux missions :

1. la destruction des munitions anciennes et contemporaines en zone civile, sur terre et en milieu aquatique ;

2. la veille anti-terroriste sur les engins explosifs improvisés et la menace NRBC-E ainsi que la sécurisation des voyages officiels sur le territoire national comme à l'étranger.

Ces actions sont mises en œuvre par les personnels des 20 centres et des 6 antennes de déminage (312 ETPT).

En 2011, ils ont effectué 14 925 interventions (12 260 sur engins de guerre et 2 665 sur colis suspects) pour un coût unitaire de 179 euros.

L'organisation du service de déminage devrait être modifiée après la remise, à la fin de l'année 2011, du rapport de l'inspection générale de l'administration sur ses perspectives à moyen terme¹.

¹ Cf. rapport de MM. Philippe Sauzey, IGA, Marc Le Dorh, chargé de mission, et Colonel Robert Bougerel, IDSC, sur les perspectives à moyen terme pour le déminage de la sécurité civile (16 décembre 2011).

Une réflexion qui devrait aboutir à des propositions à la fin du premier semestre 2013, a été engagée sur trois points :

- la rationalisation de l'implantation territoriale des centres de déminage ;
- la réforme de la formation des démineurs et le projet de création d'une école du déminage ;
- les adaptations réglementaires et statutaires relatives au métier de démineur.

B. DES PROJETS DESTINÉS À RENFORCER LA COORDINATION DES SECOURS

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

Il traduit l'appui aux SDIS et aux préfetures de zone (états-majors interministériels de zone de défense et de sécurité) et de départements (services interministériels de défense et de protection civile).

En sa qualité de responsable de la préparation et de l'exécution des politiques de sécurité intérieure et civile concourant à la défense et à la sécurité nationale, le ministre de l'intérieur « *contribue à la planification interministérielle* » et « *assure la conduite opérationnelle des crises* »¹.

A cette fin, son bras armé -la DGSCGC- organise et maintient « *en condition opérationnelle le dispositif interministériel de gestion des crises* » réactualise et évalue « *la planification de sécurité intérieure et (décline) sur le territoire la planification gouvernementale de sécurité nationale* »².

Trois grands projets d'équipement participent à la prévention opérationnelle et à la protection des populations :

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

On doit y ajouter le programme ANTARES destiné à assurer l'interopérabilité des réseaux de communication des services publics participant aux missions de sécurité civile, une fonction essentielle en temps de crise.

L'effort budgétaire consenti par le programme 128 réside dans une diminution de 7 % des crédits de fonctionnement.

¹ Cf. article L. 1142-2 du code de la défense.

² Cf. projet annuel de performances 2013.

1. Un outil aujourd'hui opérationnel : le dispositif d'alerte aux tsunamis

La suppression, en 2011, de la participation financière du ministère de l'intérieur au projet de CRATANEM (centre national d'alerte aux tsunamis pour la Méditerranée occidentale et l'Atlantique Nord-Est) avait conduit votre rapporteur à s'interroger sur sa viabilité. L'année dernière, la catastrophe de Fukushima avait dramatiquement rappelé l'impérieuse nécessité de se doter d'un système d'alerte aux tsunamis et, en 2012, la contribution du ministère avait été réinscrite à son budget.

Aujourd'hui, ce projet est devenu réalité avec l'ouverture, le 1^{er} juillet dernier, du centre national d'alerte au tsunami (CENALT).

Rappelons que le centre est implanté sur le site du CEA, un de ses initiateurs avec l'Etat, à Bruyères-le-Chatel dans l'Essonne.

D'après les renseignements recueillis par votre rapporteur, il s'appuie sur un réseau de sismographes, de marégraphes et de tsunamimètres, des liaisons haut débit avec le Portugal et l'Espagne permettant les échanges de données : *« il est ainsi en mesure d'analyser un événement dans un délai de 15 minutes et d'en signaler la survenance au COGIC¹, avec lequel il dispose de liaisons dédiées. En tant que centre à vocation régionale, il alerte dans le même délai les centres d'alerte nationaux et régionaux étrangers. »*

Une enveloppe de 1,9 million d'euros en AE et CP est inscrite aux crédits de la sécurité civile pour 2013. Le ministère de l'intérieur indique que *« sa première année complète de fonctionnement (2013) sera également consacrée à des recherches de financement pour un fonctionnement pérenne »².*

Votre rapporteur sera vigilante. Elle appelle l'Etat à ses responsabilités : il doit assurer au CENALT les conditions de son maintien opérationnel. Les derniers épisodes climatiques nous incitent à la prudence : l'anticipation des crises est plus que jamais impérative pour mieux en organiser les conséquences et en limiter les risques.

Le Centre pourra, à cet effet, s'appuyer sur le nouveau système d'alerte des populations.

2. Un système en construction : le SAIP

Deux fonctions, rappelons-le, sont assignées au nouveau système d'alerte et d'information des populations (SAIP) destiné à remplacer l'actuel réseau national d'alerte (RNA) :

- l'alerte traditionnelle (aujourd'hui assurée par le RNA) ;
- l'information des populations pour préciser les consignes de sécurité et donner des indications sur l'évolution de l'événement.

Il doit pouvoir être déclenché quelque soit le type de risque majeur.

¹ Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises.

² Cf. projet annuel de performances 2013.

A cette fin, ce projet qui s'appuiera sur l'utilisation du réseau ANTARES, repose sur une logique de bassins de risques (1 743 bassins ont été identifiés). Il prévoit, d'une part, la mise en réseau des sirènes de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises soumises à PPI (plans particuliers d'intervention) et, d'autre part, l'utilisation de moyens individuels (SMS, GSM...) ou collectifs (panneaux à messages variables) ainsi que le maintien du partenariat actuel avec les radios et télévisions de service public (Radio-France et France Télévisions).

Il sera constitué d'un réseau de 5 338 sirènes (3 252 de l'Etat, 965 communales, 1 121 des industriels soumis aux plans particuliers d'intervention, dont 1 889 nouvelles implantations).

Sa mise en place débutera au mois de mars prochain avec la livraison du logiciel et des premiers matériels (sirènes, armoires de commande, armoires électriques, boîtiers émission/réception). La DGSCGC a indiqué à votre rapporteur que le déploiement du système « sera engagé dans la foulée » : les sites pilotes en mai 2013 -l'intégralité des moyens du SAIP seront connectés : les zones d'alerte prioritaires (les sirènes de l'Etat) et les sirènes communales jusqu'en 2015.

Le budget du SAIP

Il a été initialement estimé à 78 millions d'euros.

1. L'Etat prend à sa charge le logiciel, le réseau de télécommunication de déclenchement des sirènes, une partie des sirènes du parc national (celles implantées sur les bassins de risques jugés prioritaires) et leur branchement à ce réseau. C'est également le cas du dispositif d'alerte et d'information des populations par envoi de messages sur les téléphones portables.

Le coût du raccordement des sirènes communales au réseau est pour l'instant exclusivement à la charge de l'Etat. En revanche, les crédits actuels ne permettent pas la connexion des sirènes existantes des industriels.

2. Le noyau central du SAIP (logiciel de déclenchement et serveurs, sirènes de l'Etat) au niveau répondant au projet doit s'inscrire dans l'enveloppe de 44,7 millions d'euros en AE programmée par la loi du 17 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité. Mais ces crédits ne couvriront pas les besoins nécessaires au volet téléphonie mobile qui devait être couvert par un abondement au budget triennal 2013-2015 à hauteur de 32 millions d'euros. Celui-ci sera ajusté aux contreparties financières de leurs obligations de service public imposées aux opérateurs de téléphonie mobile.

3. Le raccordement de l'ensemble des sirènes de l'Etat et des communes coûtera 69,77 millions d'euros en AE et 69,52 millions d'euros en CP sur la période 2012-2016. A ce jour, les crédits disponibles -44,7 millions d'euros - ne permettront que la connexion de 1 293 sirènes du RNA, de 550 sirènes communales et l'installation de 987 nouvelles sirènes sur les 1 889 prévues soit un taux de 52 %.

4. Le coût du volet téléphonie mobile (envoi des messages d'alerte et d'information sur les téléphones portables) a été estimé en 2010 à 20 millions d'euros pour 10 ans. Il est financé à hauteur de 5 millions d'euros dans le budget triennal 2013-2015.

Source : *Eléments transmis par la DGSCGC.*

3. Le déploiement d'ANTARES et les voies de sa résilience

A la fin de l'année 2013, les trois quarts des SDIS devraient être raccordés au réseau de radiocommunications numériques ANTARES (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours).

L'Etat a achevé la mise en place de l'infrastructure en 2010. Ce service est aujourd'hui disponible dans toute la métropole. 95 % du territoire national est couvert.

Cependant, l'Etat s'attache à parfaire l'efficacité de cet outil d'une part, pour l'étendre aux Antilles et à la Réunion et d'autre part, pour améliorer son fonctionnement à la suite d'interruptions du service constatées lors de la survenance d'incidents climatiques.

A compter de 2013, une enveloppe de 24,85 millions d'euros est prévue pour effectuer des travaux d'optimisation du réseau¹ :

- 17,75 millions d'euros pour la période 2013-2015 ;

- 7,1 millions d'euros consacrés au début du programme triennal 2016-2018.

Une réflexion est en cours sur les solutions permettant d'équiper la flotte d'aéronefs de la sécurité civile d'un système de radio compatible avec le réseau.

La fiabilité d'ANTARES

Le directeur général de la sécurité civile l'a affirmé à votre rapporteur : le réseau est sûr et résilient car il repose sur un maillage même s'il existe encore des zones d'ombre dues au relief. Mais l'Etat s'efforce d'y remédier (*cf. supra*).

Techniquement, en effet, les éléments fournis par le ministère précisent que les cent réseaux maillés de l'infrastructure au niveau national lui permettent d'être redondant en cas de chute du réseau en un point déterminé, les autres réseaux fonctionnant toujours.

Cette spécificité technique est renforcée par l'unicité de gestionnaire puisque la direction des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur assure la maintenance de l'infrastructure.

En outre, l'ensemble des ordinateurs sont redondants pour pallier toute panne technique informatique.

La faiblesse d'ANTARES, aujourd'hui, réside dans les liaisons louées à des opérateurs externes qui sont peu à peu abandonnées.

¹ La DGSCGC évalue à l'installation d'une centaine de relais supplémentaires l'obtention d'une couverture satisfaisante sur l'ensemble du territoire, y compris en zone rurale.

Pour le reste, l'infrastructure demeure un réseau terrestre, soumis à ce titre aux aléas classiques, notamment l'interruption du service provoquée dans certaines circonstances climatiques.

C'est pourquoi certains SDIS souhaitent la mise en place de redondances techniques permettant de remédier à une rupture de câble de communication au moyen de faisceaux hertziens.

Une réflexion a été lancée, en conséquence, par la DGSCGC, notamment pour sécuriser les territoires les plus sensibles en termes de sollicitation du réseau et donc de population.

Enfin, la direction générale a contracté un marché de communications satellitaires pour permettre aux SDIS de conserver une capacité de transmissions opérationnelles en toute occasion.

Pour finir, elle observe que la résilience départementale pourrait être assurée au moyen de relais portables qui permettraient de « *reboucler* » les communications dans les zones perturbées par une interruption momentanée ou durable des transmissions.

III. MÉTÉO FRANCE, UN ACTEUR ESSENTIEL DE LA SÉCURITÉ CIVILE QUI CONTRIBUE À L'EFFORT BUDGÉTAIRE NATIONAL

Créé par le **décret présidentiel n°93-861 du 18 juin 1993**, Météo France est un établissement public de l'État à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre des transports, chargé de « *surveiller l'atmosphère, l'océan superficiel et le manteau neigeux, d'en prévoir les évolutions et de diffuser les informations correspondantes* ». Il exerce à ce titre les attributions de l'État en matière de sécurité météorologique des personnes et des biens. Météo France assure donc auprès des services chargés de la sécurité civile un rôle d'expertise dans les domaines relevant de sa compétence.

Afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens, Météo France assure une veille cyclonique, prévient les risques sanitaires, surveille la pollution atmosphérique, évalue les risques de feux de forêt, d'avalanche et de « grandes vagues » et opère une mission de vigilance, principal outil de prévention des phénomènes dangereux susceptibles de se produire dans les 24 heures.

A. LE SYSTÈME VIGILANCE DE MÉTÉO FRANCE

Née en 2001, à l'issue d'une réflexion sur les deux tempêtes de décembre 1999, la « vigilance » de Météo France a pour objet d'assurer une **diffusion efficace de l'information météorologique** auprès de l'ensemble de la population, par l'intermédiaire des services compétents de l'État et des

médias. Actualisée au moins deux fois par jour, la carte de vigilance repose sur quatre niveaux, aujourd'hui parfaitement identifiés par la population¹, symbolisés par des couleurs : vert (pas de risque à signaler dans les 24 heures à venir), jaune, orange et rouge (niveau d'alerte maximal).

L'organisation du système « vigilance » repose sur un principe spatial, à savoir **une échelle de prévision départementale**², et sur un principe temporel selon lequel il n'est **pas** fait état publiquement d'une prévision d'alerte **plus de 24 heures en amont**, afin de garantir à l'information diffusée un degré de fiabilité important.

Le succès de la carte vigilance dépend, d'une part, de la **fiabilité des informations fournies**, mesurée principalement à partir de quatre indicateurs définis au regard de la pertinence des avertissements élaborés par Météo-France (trois indicateurs liés à la procédure de vigilance météorologique et un indicateur relatif à la pertinence des bulletins marine de sécurité) et, d'autre part, de l'**efficacité des autorités chargées** de relayer les alertes météorologiques.

1. L'amélioration de la qualité des prévisions météorologiques

La pertinence d'une mise en vigilance et la défaillance de la procédure sont appréciées par **Météo-France**, la **direction générale de la sécurité civile** et de la gestion des crises et la **direction générale de la prévention des risques** du ministère chargé de l'environnement, à partir de plusieurs critères : l'occurrence effective de l'événement météorologique, l'estimation correcte de son intensité, sa bonne anticipation sur les zones concernées, la précision de sa localisation géographique et temporelle.

¹ Auditionné dans le cadre du présent rapport, M. François JACQ, Président Directeur Général de Météo France, fait état d'une notoriété du dispositif de vigilance de plus de 90% de personnes interrogées, parmi lesquelles 75% déclarent suivre les conseils prodigués.

² M. François JACQ souligne qu'en l'état actuel des connaissances scientifiques, une prévision géographiquement trop localisée perd en fiabilité.

Le tableau suivant récapitule la fiabilité¹ des alertes de Météo France de 2006 à 2011 :

| indicateur | Valeur 2006 | Valeur 2007 | Valeur 2008 | Valeur 2009 | Valeur 2010 | Valeur 2011 | Cible Contrat d'objectifs |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------|
| % de fausses alarmes au niveau départemental | 25% | 26% | 18% | 17% | 14% | 20% | <18% |
| % de non-détections au niveau départemental | 1% | 2% | 2% | 2% | 2% | 8% | <2% |
| % d'événements détectés avec une anticipation supérieure à 3 heures | 81% | 80% | 84% | 88% | 87% | 80% | >86% |
| % de bulletins « marine » de sécurité pertinents | - | 83.5% | 76% | 83% | 85% | 85% | >84% |

Source : Météo France.

La procédure de vigilance est évaluée par un **groupe de suivi** regroupant l'ensemble des partenaires de la procédure, dont le ministère de l'intérieur et les ministères en charge du développement durable et de la santé. Il se réunit **trois fois par an** pour estimer la pertinence des couleurs de vigilance des mois précédents et élabore un bilan annuel de la procédure qui fait l'objet d'une diffusion restreinte (partenaires de la vigilance, sécurité civile, préfetures...).

Les indicateurs laissent apparaître **une baisse de performance pour 2011** qui s'explique en grande partie par les caractéristiques météorologiques de l'année. En effet, après une année 2010 marquée par des événements de très grande ampleur (neige, tempête « Xynthia »), les événements climatiques de 2011 ont été d'une ampleur moindre, notamment en terme d'échelle géographique (35 épisodes de vigilance orange contre 58 en 2010 et 54 en 2009). Or, la fiabilité des prévisions est inversement proportionnelle à l'ampleur géographique du phénomène. Il faut souligner en outre que les phénomènes de fortes précipitations et les orages, plus difficilement prévisibles, ont été plus nombreux. Précisons qu'un seul épisode de bruine verglaçante (phénomène particulièrement difficile à prévoir), dans la nuit du 1er au 2 février 2011, a significativement contribué à lui seul à augmenter le taux de non-détection en 2011, alors que ce dernier était resté stable et performant depuis 2006.

Sur le moyen terme toutefois, Météo France peut s'enorgueillir d'une **amélioration de la fiabilité des alertes ces dernières années**, liée principalement aux progrès scientifiques. Concrètement, au cours des dix

1 Une mise en vigilance est considérée comme une fausse alarme au niveau départemental si aucun phénomène d'intensité relevant au moins de la vigilance « orange » ne se produit dans le département concerné pendant la période annoncée. Un événement météorologique est considéré comme non détecté lorsqu'il relève de la vigilance orange et se produit sur un département qui n'a pas été placé en vigilance orange. Enfin, le délai d'anticipation de 3 heures dans le 3^e indicateur est le délai que la sécurité civile considère comme minimum pour pouvoir mobiliser ses moyens de façon efficace.

dernières années, Météo France indique avoir gagné, en moyenne, une journée de prévision : la prévision à quatre jours est aujourd'hui aussi fiable que la prévision à trois jours il y a dix ans.

Il faut souligner que les prévisions météorologiques diffèrent sensiblement selon les modèles retenus. Dans les heures qui ont précédé la tempête « Xynthia », Météo France avait activé simultanément deux modèles afin de comparer les résultats obtenus. Au regard de données initiales pourtant identiques, les deux modèles anticipaient un écart de précipitations de près de 80 cm. Cet exemple illustre, au besoin, la marge de progrès scientifique restant à effectuer dans le domaine des prévisions météorologiques.

L'anticipation d'un phénomène de crise météorologique

À partir des modèles climatiques dont ils disposent, les équipes de prévisionnistes de Météo France constatent que sont réunies les conditions pour qu'un événement climatique de forte intensité (tempête, etc.) survienne. Selon son intensité prévue, cet événement est alors géré, dans les quatre jours qui précèdent son déclenchement, au niveau national, directement depuis le centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises (COGIC), en liaison avec la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

La prévision est alors affinée à l'approche de l'heure H-24. À ce stade, Météo France et la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise évaluent, au regard des éléments dont ils disposent, le niveau de vigilance et décident de diffuser, ou non, le risque d'alerte. Les acteurs concernés déterminent le degré de mobilisation et entrent en contact avec les tiers concernés (ERDF, etc.). Débute alors la phase de gestion de crise proprement dite.

La vigilance météorologique est un secteur régi, entre autres, par la circulaire interministérielle N°10C/E/11/23223/C de septembre 2011 relative à la procédure de vigilance et d'alerte météorologiques. Il s'agit d'un secteur ouvert à la concurrence au sein duquel le Conseil de la concurrence¹ distingue le marché national de l'information météorologique grand public, aux particuliers d'une part, aux professionnels d'autre part, et le marché national de l'information météorologique destinée à l'aéronautique, relevant notamment la spécificité des informations météorologiques destinées aux exploitants d'aéronefs. De fait, les alertes météorologiques peuvent être diffusées tant par Météo France que par d'autres entités.

L'existence de plusieurs voies d'alerte peut être problématique, dès lors que les autorités politiques et administratives locales, ainsi que la population, sont amenées à comparer des sources d'information partiellement discordantes. Dès lors, une réflexion sur l'encadrement de l'exploitation commerciale des alertes météorologiques, au moins pour faciliter l'harmonisation des données transmises à la population, pourrait être conduite.

¹ Cf. décision n° 92-D-35 du Conseil de la concurrence.

2. Le rôle essentiel des dispositifs de radar

La qualité des prévisions météorologiques dépend essentiellement de la disponibilité et de la qualité des modèles numériques de prévision du temps. À cette fin, les radars fournissent une observation en trois dimensions, en mesurant les quantités de précipitation à une distance de 100 km à la ronde. Ils constituent un outil essentiel au suivi des précipitations.

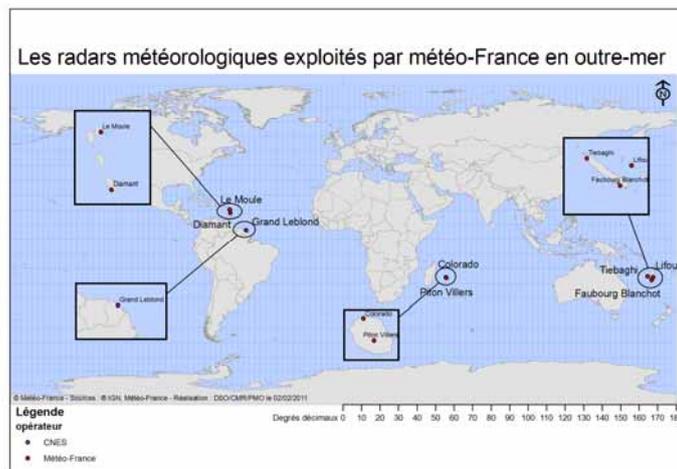
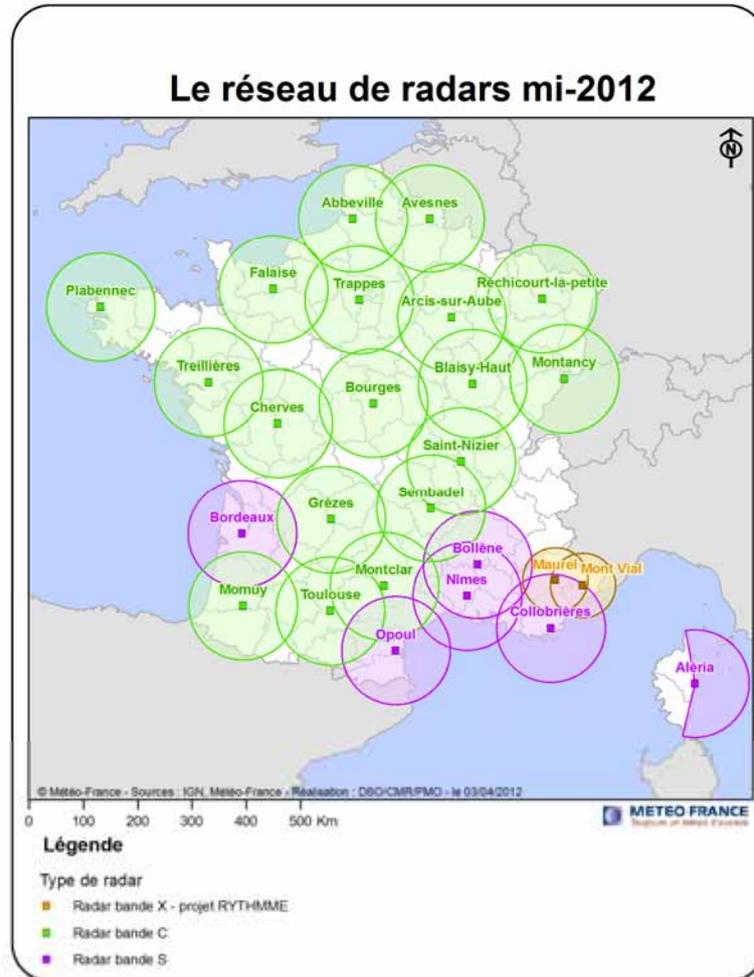
C'est pourquoi Météo-France peut s'appuyer sur un réseau national de radars permettant de détecter et de localiser la plupart des précipitations, de déterminer les quantités de pluie et de mesurer les vitesses des vents.

Le réseau de radars métropolitains est ainsi passé de 13 radars en 1995, à 18 en 2002 (projet Arc Méditerranéen), à 24 en 2006 (projet PANTHERE), puis à 25 aujourd'hui. Il s'agit donc d'une démarche volontariste de Météo-France pour progressivement améliorer la couverture nationale par ses radars, au bénéfice des utilisateurs locaux notamment en matière de suivi et de gestion des pluies et inondations, et répondre aux objectifs assignés par l'État.

Le réseau de radar ne couvre effectivement pas l'intégralité du territoire national, certaines zones étant trop éloignées des radars existants, ou l'environnement local (relief notamment) induisant un blocage du faisceau radar ou une dégradation de la qualité des données radar. Cette qualité des données collectées par l'ensemble des radars opérationnels est évaluée par la Direction des Systèmes d'Observation de Météo-France (notamment, le service APIC n'est proposé que sur les zones géographiques bénéficiant d'une qualité suffisante des données radars).

Toutefois, si les radars constituent un outil essentiel pour observer les précipitations (grâce à sa capacité à réaliser des mesures fines et sur une large étendue géographique), il existe des moyens complémentaires de mesures. En effet, les radars sont l'un des éléments du système d'observation de Météo-France, d'autres données provenant notamment de multiples stations de mesure au sol. Ce sont ainsi de l'ordre de 800 pluviomètres qui sont déployés sur l'ensemble du territoire, permettant d'une part d'améliorer la qualité des données radars (calibration des mesures effectuées par le radar grâce aux pluviomètres), et d'autre part de compléter l'ensemble des données de précipitation sur des zones mal couvertes par les radars. C'est l'ensemble des données d'observation qui constituent la donnée d'entrée au travail de prévision.

L'emplacement des 25 radars situés en métropole, et des 7 radars dans les outre-mer, est retracé par les cartes suivantes :



Source : documents Météo France.

La question des prestations commerciales fournies à certaines collectivités territoriales est sans rapport avec le déploiement par Météo-France de ses moyens d'observation.

Météo-France peut proposer diverses offres à ses clients sur la base de l'ensemble des observations, des modèles numériques de prévision et des analyses météorologiques. Il s'agit de prestations qui vont au-delà des missions de service public et sont assurées dans le cadre d'une stricte séparation entre les activités commerciales de Météo-France et ses activités institutionnelles. Météo-France est amené à répondre à quelques demandes de cette nature par an en moyenne, plutôt sur le territoire métropolitain.

3. Le système APIC : un service à diffuser

Le service APIC (avertissement de pluies intenses à l'échelle des communes), mis en place en 2011, en coordination avec la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, est destiné aux communes qui souhaitent recevoir, gratuitement, des alertes SMS. Ce système, complémentaire à la vigilance, a été élaboré à la suite de l'épisode pluvieux de Draguignan du 15 juin 2010, qui a appelé la mise en place d'un service d'avertissement sur le caractère exceptionnel des cumuls de pluies intenses observés à l'échelle infra-départementale. Destiné aux communes et aux préfetures, APIC est un produit strictement basé sur l'observation radar. Bien qu'il s'agisse d'un service gratuit, seules 3 000 communes en bénéficient à ce jour. Météo France envisage de sensibiliser les préfetures afin qu'elles assurent une nouvelle publicité du dispositif auprès des élus locaux. Sans doute l'existence de ce dispositif gratuit aurait-il vocation à faire l'objet d'une publicité auprès des collectivités territoriales françaises. Précisons néanmoins que seules les communes bénéficiant d'une couverture radar (Cf. cartes page précédente) se voient proposer un tel dispositif.

B. MÉTÉO FRANCE : UN ÉTABLISSEMENT EN PLEINE RÉORGANISATION

1. Météo France, un interlocuteur présent auprès des collectivités territoriales

Météo France exerce à la fois une mission de service public et des prestations de type commercial. Il entretient donc des liens de nature variée avec les collectivités territoriales.

Au titre de sa mission de service public, il faut souligner que Météo France bénéficie du rôle d'interface joué par les préfetures et, en leur sein, par le Centre Opérationnel Départemental (COD). Outil permettant au préfet de gérer toute situation de crise dans son département, le COD assure la

diffusion d'informations de vigilance météorologique, en rapport direct avec Météo France, auprès des collectivités territoriales. Les services déconcentrés de l'État constituent donc le principal relais de Météo France dès lors qu'il s'agit d'informer les collectivités territoriales de l'imminence d'une alerte météorologique. Soulignons néanmoins qu'il existe un service de Météo France spécifiquement dédié aux collectivités territoriales.

Les activités commerciales de Météo France, qui génèrent approximativement 10 à 15% de ses recettes globales selon les exercices (environ 20 millions d'euros) sont constituées, entre autres, du produit de la vente des publications et du produit des prestations exécutées à titre onéreux par l'établissement. Certaines collectivités territoriales, à l'issue d'une mise en concurrence, ont ainsi attribué à Météo France, ou à d'autres opérateurs, des prestations de mise en place et d'exploitation d'un radar localisé afin d'assurer une vigilance sur un espace plus restreint.

2. Un établissement qui connaît une restructuration interne

L'établissement Météo France connaît une **restructuration importante de son organisation territoriale**, définie par le contrat d'objectifs et de performance signé avec l'État pour la période 2012-2016.

Météo France organise actuellement son activité de veille sur trois niveaux : un centre national, situé à Toulouse, 7 centres interrégionaux et, jusqu'à récemment, 101 centres départementaux métropolitains, le niveau départemental étant chargé d'affiner et de nuancer le modèle météorologique à une échelle localisée. A titre d'exemple, les organismes équivalents britannique et allemand comptent respectivement un seul, et six centres en tout.

Le contrat d'objectifs signé prévoit une nouvelle organisation sur deux niveaux (le centre national et les centres interrégionaux) et le maintien en activité de 55 des 101 centres départementaux de métropole dont le rôle serait davantage recentré sur des activités de conseil ou des domaines spécifiques.

Dix-huit centres départementaux ont d'ores et déjà été fermés depuis 2011¹ tandis que les trente-cinq autres centres touchés le seront

¹ Il s'agit des centres départementaux de la météorologie (CDM) des départements suivants : Ain (Ambérieu), Aisne (Saint Quentin), Allier (Vichy), Aude (Carcassonne), Aveyron (Millau), Corrèze (Brive), Côtes d'Armor (Saint Brieu), Creuse (Guéret), Eure (Évreux), Eure-et-Loir (Chartres), Meuse (Bar-le-Duc), Seine-et-Marne (Melun), Territoire de Belfort (Belfort), Vosges (Épinal), ainsi que des stations aéronautiques du Bourget, Strasbourg-Entzheim, Quimper et Figari.

progressivement entre 2013 et 2016¹. À la fin de l'année 2016, les 55 implantations du réseau territorial en métropole seront réparties entre 7 centres météorologiques interrégionaux (Paris, Lille, Strasbourg, Lyon, Aix-en-Provence, Bordeaux et Rennes) et 48 centres météorologiques qui leur sont rattachés :

-Pour la Direction InterRégionale Ile-de-France-Centre : Orly, Roissy, Trappes, Tours, Bourges.

-Pour la Direction InterRégionale Nord : Reims, Troyes, Rouen, Le Havre, Abbeville, Beauvais, Boulogne-sur-Mer.

-Pour la Direction InterRégionale Nord-Est : Bâle-Mulhouse, Besançon, Nancy, Metz.

-Pour la Direction InterRégionale Centre-Est : Saint-Exupéry, Grenoble, Bourg Saint-Maurice, Chamonix, Montélimar, Clermont-Ferrand, Aurillac, Dijon, Mâcon.

-Pour la Direction InterRégionale Sud-Est : Marignane, Nice, Briançon, Bastia, Ajaccio, Calvi, Perpignan, Montpellier-Nîmes, Mont-Aigoual.

-Pour la Direction InterRégionale Sud-Ouest : Biarritz, Agen, Limoges, Brive, Tarbes, Toulouse-Blagnac, Albi, La Rochelle, Poitiers.

-Pour la Direction InterRégionale Ouest : Brest, Caen, Cherbourg, Nantes, Angers.

À noter que Météo France peut, en outre, s'appuyer sur des implantations territoriales en outre-mer (organisées en quatre directions interrégionales outre-mer), ainsi que sur des directions techniques centrales (Météopole de Toulouse, centre de météorologie spatiale à Lannion, etc.).

Cette réforme en cours, qui n'est rendue possible que par le dialogue entre la direction et les membres du personnel, illustre la part prise par l'établissement public Météo France dans l'effort national de rationalisation budgétaire. La fermeture de presque la moitié des centres départementaux sur une période de cinq années seulement (de 2011 à 2016) a initialement entraîné une grève du personnel, d'une durée de trois semaines, levée à l'issue de négociations sur le nombre de centres fermés et sur les perspectives de carrière

¹ Les 13 centres destinés à fermer en 2013 sont les CDM des départements suivants : Yonne (Auxerre), Ardennes (Charleville-Mézières), Haute-Saône (Vesoul), Haut-Rhin (Colmar), Mayenne (Laval), Alpes-de-Haute-Provence (Saint-Auban), Vaucluse (Carpentras), Lozère (Mende), Lot (Gourdon), Tarn et Garonne (Montauban), Haute-Loire (Le Puy), Dordogne (Bergerac), ainsi que la station aéronautique de Saint-Geoirs (Isère).

Les 6 centres destinés à fermer en 2014 sont les CDM des départements suivants : Loir-et-Cher (Blois), Jura (Lons-le-Saunier), Orne (Alençon), Deux-Sèvres (Niort), Charente (Cognac) et Ariège (Saint Girons).

Les 16 centres destinés à fermer en 2015 ou 2016 sont les CDM des départements suivants : Nièvre (Nevers), Ardèche (Aubenas), Loiret (Orléans), Haute-Marne (Langres), Morbihan (Vannes), Var (Toulon), Gers (Auch), Landes (Mont de Marsan), Indre (Châteauroux), Pyrénées Atlantiques (Pau), Vendée (La Roche sur Yon), Sarthe (Le Mans), Loire (Saint Etienne), Savoie (Chambéry), ainsi que les stations aéronautiques de Lesquin et de Toussus.

des personnels concernés. Des considérations liées à la gestion des ressources humaines ont été prises en compte dans la détermination des centres destinés à fermer : pyramide des âges, souhaits de mobilité, perspectives de détachement au sein d'autres services publics ainsi que les aménagements horaires liés au « service permanent » (activité regroupée sur environ 12 heures par jour pendant trois jours).

Sur l'exercice 2013, le **plafond d'emplois** de Météo France a été fixé à 3.310 ETPT, soit une **diminution de 99 emplois** par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Compte tenu des réductions d'effectifs déjà réalisées, les effectifs physiques présents à Météo-France en 2012 sont inférieurs au plafond d'emplois 2012. La réduction de 99 ETP en 2013 correspond en fait à 72 suppressions en effectifs réels pour l'année 2013, ce qui est encore compatible avec les prévisions de départ à la retraite. Pour ces raisons, aucun plan de départ volontaire n'a été, ni ne sera mis en place, l'effort demandé à Météo-France demeurant conséquent.

Certes, le montant de la dotation allouée à l'établissement public, qui représente sa principale source de financement, passe pour 2013 de 207 à 216 millions d'euros. Cependant, cette dotation en hausse, destinée uniquement à financer des investissements matériels devenus indispensables compte tenu de l'obsolescence du parc de radars et des nouveaux objectifs assignés par le contrat d'engagement à l'établissement, ne doit pas masquer la rationalisation des dépenses de fonctionnement.

Le plan d'investissement précité a pour objet de remplacer certains radars vieillissants. Il s'agit pour Météo France de moderniser son réseau composé exclusivement de radars doppler (capables de mesurer les vitesses de vent) et bipolarisés (capables de distinguer les différents types de précipitation : pluie, neige, grêle...). Météo-France mettra en œuvre une extension du réseau au moyen de radars en bande X pour les zones non ou mal couvertes par l'actuel réseau, en s'appuyant sur les acquis du projet Rhythme.

L'ajustement de la subvention pour charges de service public permettra de préserver les principaux projets d'investissements inscrits dans le contrat d'objectifs et de performance 2012-2016 dont au premier plan, la mise en service d'un nouveau supercalculateur qui nécessite des investissements périphériques pour fonctionner (construction d'une nouvelle salle d'accueil, augmentation de la capacité de stockage des données, mise à niveau du réseau de télécommunication...).

3. Un établissement dont la sécurité juridique a été renforcée par le législateur

La plupart des contentieux importants affectant Météo France a trait à son positionnement, difficile, à la croisée des chemins de deux politiques publiques de l'État : la sécurité civile d'une part, le développement durable d'autre part. Météo France, en tant qu'établissement public chargé de contribuer à la mission de sécurité civile de l'État, a été amené, à plusieurs

reprises, à formuler un avis négatif à l'encontre de projets d'installation d'éoliennes sur le territoire. En effet, les installations éoliennes affectent les données recueillies par les radars de Météo France et les projections climatiques qui en résultent. Dès lors que le permis d'installer des éoliennes était refusé sur la base de l'avis formulé par Météo France, des contentieux ont pu apparaître. En l'absence de cadre juridique, des installateurs éoliens contestaient en effet la légitimité de Météo France à fournir un tel avis.

Le législateur¹ s'est saisi de cette situation en classant les éoliennes parmi les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et en rendant l'avis de Météo France obligatoire. Le caractère désormais incontournable de l'avis formulé par Météo France, préalable à toute installation d'éolienne sur le territoire, devrait sécuriser juridiquement, à l'avenir, la situation de l'établissement.

C. MÉTÉO FRANCE, UN ÉTABLISSEMENT QUI INVESTIT

La prévision d'épisodes dangereux est rendue difficile par la complexité du relief. Depuis 2008, l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture et Météo-France collaborent au **projet Rhythme**² (Risques hydrométéorologiques en territoires de montagne et méditerranéens) qui repose sur l'implantation de radars météorologiques de nouvelle génération dans les Alpes du Sud. Il débouchera sur la création d'une plateforme de services aidant à anticiper les aléas naturels liés aux précipitations.

Il s'agit en premier lieu de déployer plusieurs radars en bande X au cœur des Alpes, là où le champ de vision des autres radars de Météo-France est considérablement réduit par les versants montagneux.

Le réseau des radars bande X déployé dans Rhythme comprend un radar du CNRS, déjà installé dans les Alpes-Maritimes (sur le mont Vial, à 1550 mètres d'altitude), plus deux nouveaux radars installés par Météo-France : le radar de la montagne Maurel (1 770 m d'altitude, inauguré en mai 2011) auquel se sont ajoutés en 2012 un deuxième au mont Colombis (Hautes-Alpes, 1770 mètres), et un troisième qui sera installé en juillet 2013 au sommet de Vars Mayt (Hautes-Alpes, 2400 mètres).

Précisons qu'il existe une succession d'étapes entre l'installation du radar sur le site, sa mise en service, sa réception définitive auprès du fournisseur, la qualification des données, leur incorporation dans les produits

¹ Cf. loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, complétée par les décrets n° 2011-984 du 23 août 2011 modifiant la nomenclature des installations classées et n° 2011-985 du 23 août 2011 pris pour l'application de l'article L. 553-3 du code de l'environnement.

² Ce projet est cofinancé par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'Union européenne et le ministère de l'Écologie, au titre du contrat de projets État-Région 2007-2013, ainsi que par les porteurs Météo-France et l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture.

radars élaborés par Rhytmme, puis enfin leur incorporation dans la mosaïque opérationnelle de Météo-France (agrégant des données de l'ensemble des radars du réseau opérationnel de Météo-France).

Ainsi, l'installation des radars sur site ne doit pas être comprise comme l'étape finale aboutissant à des données opérationnelles prises en compte par Météo-France.

Il s'agit de radars installés au cœur des montagnes, à haute altitude, dans un milieu enneigé une bonne partie de l'année, soumis à de forts vents et aux orages violents. Cette nouvelle génération de radars¹ permet, entre autres, de contrecarrer les effets d'atténuation du signal qui engendre une sous-estimation des précipitations.

Les innovations issues de ce projet pilote, qui se clôturera fin 2013, ont vocation à bénéficier à d'autres régions vulnérables, notamment en zones montagneuses, ainsi qu'aux autres projets concernant les crues soudaines.

Le remplacement des radars vieillissants, ainsi que la poursuite du projet Rythmme, justifient la hausse de la dotation prévisionnelle allouée à Météo France².

*

* *

En raison de la disparition prochaine de l'aide de l'Etat aux investissements des SDIS par l'intermédiaire du FAI, votre rapporteur pour avis s'en est remise à la sagesse de la commission.

La commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurité civile » inscrits au budget du ministère de l'intérieur pour 2013.

¹ Il s'agit de radars « Doppler polarimétriques en bande X »

² 250 420 000 euros pour 2013.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Conférence nationale des services d'incendie et de secours

- **M. Yves Rome**, sénateur, président

Direction de la sécurité civile

- **M. Jean-Paul Kihl**, préfet
- **M. Jean Benet**, chef de service, adjoint au directeur général, chargé de la direction des sapeurs pompiers

Météo France

- **M. François Jacq**, président directeur général
- **Mme Cécile Arcade**, secrétaire général