

N° 90

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1997-1998

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1997.

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 1998, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION : SÉCURITÉ CIVILE

Par M. René-Georges LAURIN,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Robert Pagès, Georges Othily, *vice-présidents* ; Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyest, Paul Masson, *secrétaires* ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Déjoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuynck, Jean Derian, Michel Dreyfus-Schmidt, Michel Duffour, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Lucien Lanier, Guy Lèguevaques, Daniel Millaud, Jean-Claude Peyronnet, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Alex Türk, Maurice Ulrich, Robert-Paul Vigouroux.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 230, 305 à 310 et T.A. 24.

Sénat : 84 et 85 (annexe n° 29) (1997-1998).

Lois de finances.

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 19 novembre 1997, sous la présidence de M. Jacques Larché, la commission des Lois, sur le rapport de M. René-Georges Laurin, rapporteur pour avis, a porté une appréciation positive sur les crédits affectés à la sécurité civile, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998.

Votre commission insiste cependant pour qu'au cours de l'année prochaine, la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours reçoive une application satisfaisante et que soient enfin menées à leur terme les réflexions engagées, d'une part, sur les conséquences pour la sécurité civile de la réforme du service national et, d'autre part, sur la nécessaire responsabilisation financière des victimes d'accidents liés à la pratique de sports à " haut risque ".

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Avec une baisse de 7,7%, des crédits, principalement liée à l'achèvement en 1997 du programme d'acquisition des nouveaux Canadiens, le budget du ministère de l'intérieur pour la sécurité civile pour 1998 est caractérisé par le montant désormais incrochessible, des crédits de fonctionnement des services opérationnels.

L'application des deux lois de mai 1996 sur la sécurité civile soulève des difficultés qui ne laissent pas de provoquer un malaise grave chez les sapeurs-pompiers ainsi qu'une préoccupation des collectivités territoriales concernant les charges supplémentaires susceptibles d'être engendrées par ces réformes importantes.

Votre commission prend en considération, dans l'appréciation de cette situation délicate, le dévouement et l'efficacité constante, des sapeurs-pompiers et tient à rendre un hommage particulier aux dix-neuf d'entre-eux décédés en service au cours de l'année 1997, ainsi qu'aux deux pilotes et au mécanicien sauveteur secouriste, également tués dans l'accomplissement de leurs tâches.

Votre rapporteur a souhaité dresser un bilan de l'application des lois de 1996 après avoir analysé les moyens de la sécurité civile ainsi que leur mise en oeuvre dans quelques domaines d'intervention.

I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 1998

Les crédits budgétaires engagés par l'Etat au titre de la sécurité civile relèvent, non seulement du ministère de l'intérieur, mais également d'un certain nombre d'autres départements ministériels : agriculture et pêche, outre-mer, finances, équipement, transport et logement, budget annexe de l'aviation civile, aménagement du territoire et environnement, emploi et solidarité.

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

Pour 1998, leur montant total s'élève à 1.951,36 millions de francs en crédits de paiement et 625,90 millions de francs en autorisations de programme. Les crédits de paiement au titre du ministère de l'intérieur représentent 56,16 % des dépenses de l'Etat prévues pour la sécurité civile en 1998.

A. LES CRÉDITS INSCRITS AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

L'évolution des crédits affectés à l'agrégat 03 " sécurité civile " du ministère de l'intérieur est retracé dans le tableau ci-après¹ :

	Crédits votés pour 1997	Crédits demandés pour 1998	Evolution en %
Dépenses ordinaires (DO)			
- Titre III : moyens des services	791,57	804,07	+ 1,60
- Titre IV : interventions publiques	74,12	73,35	- 1,04
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	865,69	877,42	+ 1,35
Dépenses en capital (CP)			
- Titre V : investissements de l'Etat	316,50	218,50	- 30,96
- Titre VI : subventions d'investissement	-	-	-
TOTAL DEPENSES EN CAPITAL	316,50	218,50	- 30,96
TOTAL DO + CP	1.182,19	1.095,92	- 7,70
Autorisations de programme (Titre V)	317,00	239,00	- 24,61

(en millions de francs)

Les crédits de l'agrégat " sécurité civile " du ministère de l'intérieur pour 1998 atteignent un montant total de 1.095,92 millions de francs en crédits

¹ Le montant des crédits affectés à l'agrégat " sécurité civile " ne coïncide pas exactement avec celui des crédits du ministère de l'intérieur figurant à l'annexe intitulé " Etat récapitulatif des crédits prévus au titre de la sécurité civile " en raison de méthodes de comptabilisation différentes.

de paiement, en **baisse de 7,7 %** par rapport aux crédits votés dans la loi de finances pour 1997.

Les dépenses du titre III (moyens des services) progressent de 1,60%. Les **crédits de fonctionnement sont stabilisés** (- 0,5%) ainsi que les dépenses en personnel, malgré la suppression de 10 emplois techniques (+ 0,93 %).

Les crédits alloués au fonctionnement des services opérationnels (189 millions de francs) correspondent plus encore qu'en 1997 à un minimum de dépenses incontournables qui, selon la direction de la sécurité civile, ne peut être diminué, sauf à reconsidérer l'activité opérationnelle et donc le service rendu aux citoyens. L'évolution à la baisse de ces crédits ne permettra pas de renouveler certains matériels techniques des unités militaires. La priorité sera donnée à la rénovation du service de déminage.

Les **dépenses d'investissement** connaissent une baisse de 30,96 % en crédits de paiement et de 24,61 % en autorisations de programme.

Cette évolution traduit, pour l'essentiel, l'achèvement en 1997 du programme de renouvellement des avions amphibies bombardiers d'eau Canadair CL 415.

L'Assemblée nationale a majoré les crédits suivants :

- titre IV: subventions versées aux services d'incendie et de secours : 10 100 000 F ;
- titre V: équipement immobilier du ministère de l'intérieur : 500 000 F en autorisations de programme et 500 000 F en crédits de paiement.

B. LES AUTRES CRÉDITS CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ CIVILE

Le tableau suivant retrace les crédits prévus pour la sécurité civile par les différents ministères en 1998, tels qu'ils apparaissent dans l'état récapitulatif présenté en annexe " au bleu " du ministère de l'intérieur :

	Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme
Intérieur et décentralisation	1.100,67	239
Agriculture et pêche	263,88	101,20
Outre mer	0,83	-
Services financiers	50,38	10,00
Équipement, transport et logement	149,49	44,70
Budget annexe de l'aviation civile (BANAC)	285,00	225,00
Aménagement du territoire et environnement	18,53	-
Emploi et solidarité	82,58	6,00
TOTAL HORS INTERIEUR	850,69	386,90
TOTAL GENERAL	1.951,36	625,90

(en millions de francs)

Hors crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur, c'est donc à un total de 850,69 millions de francs que s'élève le montant des dotations prévues par les différents ministères concernés en faveur de la sécurité civile pour 1998, soit une progression de 3,16 % par rapport aux dotations prévues pour 1997.

Parmi ces crédits, on peut relever plus particulièrement :

- les crédits du ministère de l'agriculture, destinés à la protection des forêts contre les incendies ainsi qu'au Conservatoire de la forêt méditerranéenne (263,88 millions de francs) ;

- les crédits du ministère de l'équipement, destinés aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), aux services des affaires maritimes et à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), pour 149,49 millions de francs ;

- les crédits du budget annexe de l'aviation civile affectés à des études et des aménagements en faveur de la sécurité (285 millions de francs) ;

- les crédits du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, à hauteur de 18,53 millions de francs, pour la réalisation des

plans de prévention des risques naturels (PPR), ainsi que des programmes de connaissance des risques.

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

II. L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

A. *LA RÉORGANISATION DE LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE*

La direction de la sécurité civile compte 2.866 agents, dont 387 travaillent à l'administration centrale, qui a été transférée de Levallois-Perret à Asnières (Hauts de Seine), en octobre 1997.

A la suite de la décision de principe prise le 30 août 1996, les services de la direction de la sécurité civile et ceux du Haut fonctionnaire de défense sont regroupés au sein d'une même direction désormais dénommée **direction de la défense et de la sécurité civiles**.

Cette nouvelle direction, créée par un décret n° 97-1021 du 6 novembre 1997 et organisée par un arrêté de même date, se voit désormais confier, outre ses missions traditionnelles, celle d'assister le ministre de l'intérieur dans l'exercice de ses responsabilités en matière de défense civile.

La direction de la défense et de la sécurité civiles comprend :

- la mission de défense et continuité de la vie nationale ;
- l'inspection de la sécurité civile ;
- la sous-direction de l'administration et de la modernisation ;
- la sous-direction de la prévention et de la protection des populations ;
- la sous-direction des services de secours et des sapeurs-pompiers ;
- la sous-direction de l'organisation des secours et de la défense civile.

B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES MOYENS AÉRIENS

1. L'achèvement en 1997 du programme d'acquisition d'avions bombardiers d'eau Canadair CL 415

Après avoir subi un retard d'environ 16 mois dû à des difficultés techniques, le programme d'acquisition des nouveaux Canadair CL415 s'est achevé avec la livraison des deux derniers appareils au premier semestre 1997.

L'échéancier du règlement de ce marché portant sur 12 appareils d'un montant global de 1.530 millions de francs a débuté en 1991. Cette année, 155,3 millions de francs ont été versés, tandis que le solde (28,7 millions de francs) est prévu pour 1998.

2. Le contentieux sur la reprise des anciens Canadair CL 215

Les négociations avec le groupe Bombardier pour la reprise des anciens Canadair CL 215 avaient permis la conclusion d'un protocole d'accord le 3 juin 1996.

Des points de divergence sur l'interprétation de ce protocole, portant sur le taux de change applicable et sur les obligations de remise en état des appareils ont donné lieu à un arbitrage, rendu le 30 septembre 1996.

Le groupe Bombardier ayant unilatéralement décidé de ne pas se conformer aux termes de cet arbitrage, le ministère de l'intérieur a proposé la reprise des avions CL 215 en l'état, conformément à l'accord du 3 juin 1996.

Faute de réponse à cette proposition, le ministère de l'intérieur a demandé une réunion du comité de conciliation, qui devrait se tenir en décembre 1997.

L'échec de cette dernière tentative risquerait de conduire à une situation contentieuse.

3. L'achèvement du programme de remotorisation des bombardiers d'eau de type Tracker

La flotte de 12 avions bombardiers d'eau de type Tracker, affectée à la lutte contre les feux de forêt, est vétuste puisque ces appareils, acquis d'occasion depuis 1982, datent de 1960 et ont de l'ordre de 10.000 heures de vol chacun.

Aussi, un programme de remotorisation progressive a été engagé depuis 1986 mais il reste encore deux appareils à traiter.

Cette opération apparaît importante, s'agissant d'appareils dont la performance est augmentée de 30 % par la remotorisation permettant une diminution des délais de mise en route et une augmentation de la vitesse de croisière. De plus, la remotorisation permet une diminution des coûts de maintenance.

Or, il avait été prévu de financer la fin de ce programme par les recettes dégagées par la reprise des anciens Canadair CL 215, dont on a vu que le dossier connaissait quelques difficultés.

En tout état de cause, le projet de budget ne comporte aucun crédit pour la poursuite de cette opération.

4. Le renouvellement de la flotte d'hélicoptères

La flotte d'hélicoptères de secours de la sécurité civile qui comprend actuellement 25 " Alouette III " (un appareil a été détruit en août 1997), 3 " Dauphin " et 5 " Ecureuil " se caractérise par une grande vétusté (entre 20 et 30 ans d'activité et 10.000 heures de vol environ) qui entraîne un accroissement inquiétant de leur indisponibilité, une maintenance de plus en plus onéreuse, notamment parce que les pièces de rechange ne sont plus fabriquées en série.

L'" Alouette III " n'est d'ailleurs plus conforme à la réglementation sur la multimotorisation et les niveaux sonores. Seul le statut d'aéronef d'Etat lui permet encore de se soustraire à cette réglementation.

Votre commission avait donc insisté, l'an dernier, sur l'urgence du renouvellement de la flotte d'hélicoptères. Elle ne peut que réitérer cette recommandation.

La loi de finances rectificative du 30 décembre 1996 avait ouvert un milliard de francs d'autorisations de programme et 189 millions de francs de crédits de paiement qui seront utilisés pour le lancement de l'opération. Le projet de loi de finances pour 1998 ne comporte aucun moyen supplémentaire pour cette opération.

La procédure d'appel d'offres devrait conduire au choix définitif en février 1998. Le marché portera sur 32 machines d'un type unique à livrer sur 5 ans mais aucune date n'est encore fixée pour le début des livraisons, qui ne devrait pas intervenir avant la fin de l'année 1998.

5. Le marché de maintenance

Le marché de maintenance de la flotte d'avions, d'une durée de 3 ans, arrive à échéance le 31 décembre 1997.

Le prochain marché est en cours de négociation, sa conclusion devant intervenir en décembre 1997. Ses conditions financières devraient prendre en compte le renouvellement de la flotte.

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

1. La lutte contre les incendies de forêt

L'évolution des surfaces brûlées et des départs de feux depuis dix ans, est la suivante :

Année	Départements méditerranéens		Aquitaine Massif landais		Autres départements	Total	
	Surfaces brûlées (1)	Nombre de feux	Surfaces brûlées (1)	Nombre de feux	Surfaces brûlées (1)	Surfaces brûlées (1)	Nombre de feux
1987	10.393	2.115	1.173	384	1.942	14.108	3.043
1988	5.171	2.200	643	264	887	6.701	2.837
1989	56.896	3.318	7.838	1.369	10.831	75.566	6.743
1990	54.671	3.296	10.062	1.058	7.963	72.696	5.877
1991	6.540	2.392	810	865	1.750	9.100	3.888
1992	13.000	2.865	554	307	4.446	18.000	5.381
1993	11.745	2.963	390	1.008	4.978	17.113	5.850
1994	21.330	2.600	352	902	2.520	24.200	4.600
1995	9.933	2.346	1.919	1.697	6.648	18.500	7.060
1996	3.100	1.789	338	1.005	762	11.200	6.323
1997 (2)	10.287	2.439	4.658	2.006	4.444	19.389	9.177

(1) en hectares

(2) estimation au 1er septembre 1997

La tendance à la baisse des incendies de forêt a donc été contrariée en 1997, puisque les surfaces brûlées représentaient, au 1er septembre 1997, 19.389 hectares (soit le plus mauvais chiffre depuis 1994) au lieu de 11.200 hectares pour l'année 1996 entière.

Toutefois, les chiffres de cette années se révèlent inférieurs à ceux de la superficie *moyenne* touchée à ce stade de la campagne, depuis 1979 (27.000 hectares)

Le département le plus affecté est celui des Bouches-du-Rhône, pour lequel la superficie brûlée en 1997 (4.487 hectares) est supérieure à la moyenne enregistrée dans ce département entre 1979 et 1996 (2.700 hectares). Ce résultat provient, pour l'essentiel, des 3.500 hectares de garrigues et de pinèdes dévastés près de Marseille dans les derniers jours de juillet.

Selon certaines estimations, plus de la moitié des incendies de forêt (55 %) proviennent d'imprudences commises lors d'activités de loisirs et lors de travaux agricoles ou forestiers. 20 % des incendies sont d'origine volontaire et 25 % restent inexpliqués.

Par ailleurs, les choix budgétaires de sécurité civile, notamment en matière d'investissements lourds doivent, malgré les difficultés budgétaires, prendre en considération les conséquences des incendies en termes de vies humaines, de risques pour les habitations voisines et de destruction de la végétation, parfois massive comme dans les Bouches-du-Rhône cette année.

La prévention contre les incendies de forêt se traduit notamment par des subventions du Conservatoire de la forêt méditerranéenne -dont les crédits sont inscrits au budget du ministère de l'agriculture- affectées à des aménagements de terrain, à des actions de sensibilisation de la population et à la détection des feux. Les crédits du conservatoire enregistrent une nette diminution (47 millions de francs en 1997 contre 58,95 en 1996 et 100 millions de francs chaque année entre 1987 et 1992).

L'objectif de la direction de la défense et de la sécurité civiles, en matière de mobilisation préventive des moyens sur l'ensemble des zones à risques consiste à pouvoir attaquer tout feu dans les 10 premières minutes afin d'en éviter l'extension.

2. La prévention des risques naturels

- Les inondations

L'année 1997 a été marquée par de graves inondations en Seine-Maritime au mois de juin. Cette catastrophe a provoqué la mort de quatre personnes. 52 communes ont été déclarées sinistrées et 1.000 personnes ont dû être hébergées. Ces inondations ont donné lieu à 700 interventions des services de secours.

Diverses mesures ont été mises en place pour prévenir les inondations, notamment la création d'un nouveau système d'alerte et d'information dans 22 départements (au 1er septembre 1997), 14 départements supplémentaires devant être dotés de ce système d'ici la fin de l'année.

- Les Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR)

Les Plans de prévention des risques naturels (PPR), institués par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection contre l'environnement, constituent des documents portant servitude d'utilité publique, annexés au plan d'occupation des sols.

Les PPR sont élaborés par les services de l'Etat pour les zones à risques (inondations, mouvements de terrain, avalanches, séismes, éruptions volcaniques...). Ces documents fixent des normes de construction, définissent des mesures de prévention et prescrivent, si nécessaire, la réalisation d'aménagements.

Les crédits consacrés à cette action s'élèvent à 30 millions de francs en 1998, comme en 1997.

Depuis deux ans, 774 PPR ont été prescrits et 318 approuvés.

- La procédure d'expropriation de biens exposés à des risques majeurs

Cette nouvelle procédure, instituée par l'article 11 de la loi du 2 février 1995 précitée a fait l'objet d'un décret publié le 11 octobre 1995 puis d'une circulaire du 10 juillet 1996.

Sa première mise en oeuvre a été opérée par un décret du 31 mai 1997, déclarant d'utilité publique l'expropriation par l'Etat des biens exposés au risque majeur d'éboulement des " Ruines de Séchilienne " (Isère).

Les biens concernés feront l'objet d'une limitation d'accès et d'une démolition éventuelle afin d'en empêcher toute occupation future.

Les expropriations seront réalisées au plus tard dans un délai de 5 ans. Leur coût est évalué à 150 millions de francs.

Un deuxième projet d'expropriation de biens exposés à des risques majeurs concerne des menaces de chutes de blocs de rochers à Tarascon sur Ariège. La commission d'enquête a émis un avis favorable à ce projet dont le coût se limiterait à 1,2 millions de francs.

3. L'accroissement du nombre des opérations de secours consécutives à la pratique de sports " à risques "

A plusieurs reprises, lors de l'examen du budget de la sécurité civile, votre commission des Lois a exprimé sa préoccupation devant l'accroissement sensible du nombre des opérations de secours aux victimes d'accidents liés à la pratique de sports " à risques ", provoqués par des imprudences

caractérisées, et sur leur coût élevé. Une plus grande responsabilisation des personnes concernées apparaît indispensable au lieu de laisser supporter aux contribuables des communes concernées les conséquences d'agissements individuels qui mettent parfois en danger la vie des sauveteurs.

Ainsi, 4.500 personnes ont été secourues en montagne au cours de l'année 1996 (4.000 en 1995). Une intervention banale peut coûter de 20.00 F à 50.000 F, voire beaucoup plus.

Le problème du financement de ces opérations ne pourra pas être éludé, compte tenu de leur développement sensible, notamment en montagne et en mer.

Le financement des opérations de secours incombe aux communes au titre de l'exercice des pouvoirs de police du maire (art. 2212-2 du code général des collectivités territoriales et art. 2213-23 du même code pour ce qui concerne la police des baignades et des activités nautiques sur le littoral). De plus, l'article 13 de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile met en principe à **la charge des communes concernées le remboursement des frais de secours engagés sur leur territoire par l'Etat, les établissements publics, d'autres collectivités territoriales ou des personnes privées.**

Ainsi se trouve posé le principe général de la gratuité des secours. Ce principe, qui doit certes être préservé, pourrait cependant être modulé en cas de prise volontaire de risques importants.

Certes, l'article 2321-2 du code précité autorise les communes à *“exiger des intéressés ou de leurs ayants-droit le remboursement des frais de secours qu'elles ont engagés à l'occasion d'accidents consécutifs à la pratique des activités sportives dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat”*.

Toutefois, le décret n° 87-141 du 3 mars 1987 limite les activités sportives concernées aux seuls **ski alpin et ski de fond**.

Par ailleurs, une partie de la charge financière à supporter peut dépendre du moyen de transport sanitaire utilisé. Les dépenses engagées par un SMUR peuvent être remboursées par la sécurité sociale alors qu'un transport assuré par les pompiers sera supporté par la commune concernée.

Cette situation semble ne pas donner satisfaction à votre commission, dont beaucoup de membres sont, par ailleurs, élus locaux.

Une réflexion et des consultations ont été engagées de longue date pour étendre le champ des activités à risques à d'autres sports. On notera, au demeurant, que la notion de ski alpin ou de ski de fond pourrait donner lieu à

des difficultés : ne vise-t-elle que les skieurs de piste, ou également les skieurs de randonnée, voire les surfeurs des neiges ?

La prise en charge par la personne secourue ou ses ayants-droit des dépenses de secours pourrait être envisagée sous l'angle de la création d'une assurance obligatoire à la charge des sportifs concernés. Serait-il plus choquant de contraindre ainsi des pratiquants volontaires alors que l'on impose, par exemple, une assurance obligatoire aux parents d'enfants scolarisés?

Sans sous-estimer la difficulté du problème -en particulier les réticences des représentants des pratiquants et des fédérations sportives- **un consensus s'est dégagé au sein de votre commission pour qu'une solution satisfaisante puisse enfin être trouvée au cours de l'année 1998.**

Cette solution, qui supposera une concertation effective avec les parties concernées, devra toutefois être étudiée minutieusement et prendre en considération toutes ses conséquences possibles.

III. LA MISE EN APPLICATION DES RÉFORMES LÉGISLATIVES

Les deux lois du 3 mai 1996, l'une relative aux services d'incendie et de secours et l'autre concernant le développement du volontariat dans le corps des sapeurs-pompiers ont commencé à recevoir une application. De réelles difficultés se présentent toutefois pour la première d'entre elles.

Par ailleurs, la réforme du service national devrait avoir des répercussions sur le coût et les moyens de la sécurité civile.

A. LES RÉFORMES DE LA SÉCURITÉ CIVILE

L'urbanisation et l'apparition de nouveaux risques technologiques ont peu à peu modifié l'image traditionnelle du pompier rattaché à sa commune. Les 9.000 interventions quotidiennes des sapeurs-pompiers concernent un domaine qui tend à s'élargir (incendies : 9,5 % ; accidents de la route : 11,4 % ; secours à victimes : 35,3 % ; interventions diverses : 23,5 %...). Les moyens financiers des communes sont inégaux et les régimes de travail de sapeurs-pompiers assez différents d'un lieu à l'autre.

Par ailleurs, la nécessité de remédier à une crise du volontariat s'est traduite par l'adoption d'une loi, relative au développement du volontariat dans le corps des sapeurs-pompiers.

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

La loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours prévoit la mise en place, dans un délai de cinq ans, d'une nouvelle organisation territoriale des services d'incendie et de secours destinée à leur permettre de faire face avec une efficacité accrue à l'accroissement de leurs activités et à la diversification des risques auxquels ils sont désormais confrontés.

Une meilleure égalité des citoyens devant l'accès aux secours a été recherchée à travers une harmonisation de l'organisation des services d'incendie et de secours dans les départements, grâce à une coordination renforcée de la gestion des moyens, tant humains que matériels, au niveau du service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

La réforme transforme les services départementaux d'incendie et de secours en établissements publics communs à l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale concernés dans le département.

Cette réforme apparait, à la vérité, comme autre chose qu'une simple départementalisation.

Le nouvel établissement public est administré par un conseil d'administration, composé de membres représentant les différentes collectivités et établissements concernés compte tenu notamment de leurs contributions financières, à qui il appartient d'élire son président.

Son budget est alimenté par des contributions financières de ces collectivités et établissements, fixées par une délibération du conseil d'administration prise à la majorité des deux tiers ou à défaut suivant des règles définies par la loi.

Le SDIS a désormais des compétences élargies à la gestion de l'ensemble des matériels nécessaires aux missions des services d'incendie et de secours, ainsi que des personnels regroupés au sein du corps départemental de sapeurs-pompiers.

Celui-ci comprend obligatoirement, outre l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels, les sapeurs-pompiers volontaires relevant des corps communaux ou intercommunaux desservant des centres de secours principaux ou des centres de secours, ainsi que facultativement, sur la demande des communes ou des établissements concernés, les autres sapeurs-pompiers volontaires desservant des centres de première intervention.

Les transferts de personnels et de biens au SDIS doivent faire l'objet de conventions conclues au cas par cas au niveau local.

Toutefois, la réforme ne s'applique pas aux services d'incendie et de secours de Paris, des départements de la " petite couronne " et de Marseille, qui conservent leurs statuts particuliers.

Trois premiers décrets d'application de cette loi ont déjà été publiés :

- Le **décret n° 96-1005 du 22 novembre 1996** relatif à l'installation des *premiers conseils d'administration* des nouveaux établissements publics a tout d'abord apporté les précisions nécessaires à cette installation en fixant notamment :

- d'une part, les modalités d'établissement de l'évaluation financière des dépenses en matière d'incendie et de secours réalisées au cours des dernières années par les collectivités locales et établissements publics de coopération intercommunale compétents, cette évaluation étant nécessaire pour fixer la première répartition des sièges, en application de l'*article 46* de la loi ;

Cette évaluation est achevée dans une très grande majorité de départements.

- d'autre part, les règles relatives à l'élection des représentants de ces collectivités et établissements, ainsi que des représentants des sapeurs-pompiers, en application de l'*article 24* de la loi.

La date limite pour les élections a été fixée au 28 octobre 1997. Tous les conseils d'administration n'ont cependant pas été constitués à ce jour (40 conseils d'administration seulement à la date du 1er novembre 1997). Le ministre de l'intérieur a fait part à votre commission de son "*espoir*" que les élections au conseil d'administration soient pratiquement partout organisées d'ici la fin du mois de novembre 1997.

- Le **décret n° 96-1171 du 26 décembre 1996** relatif aux transferts de personnels et de biens prévus par la loi n° 96-364 du 3 mai 1996, a, pour sa part, précisé les procédures de règlement des litiges qui pourraient intervenir au cours de l'élaboration des conventions de transfert de personnels et de biens aux nouveaux SDIS : recours à la commission consultative départementale, à l'arbitrage ou encore à la commission nationale, en application des *articles 20 à 23* de la loi.

Les conventions de transfert devraient être signées, dans la plupart des cas, l'année prochaine.

- Enfin, un **décret n° 97-279 du 24 mars 1997** relatif aux commissions administratives paritaires et aux comités techniques paritaires

des sapeurs-pompiers professionnels a tiré les conséquences, pour l'organisation et la composition de ces organismes, du regroupement de l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels au sein des corps départementaux, résultant des *articles 9 et 13* de la loi.

En revanche, la préparation des autres décrets a pris un certain retard par rapport au calendrier initialement prévu par le ministère de l'intérieur :

- un décret relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours devrait refondre entièrement les dispositions résultant actuellement du décret du 6 mai 1988 afin de tirer les conséquences de la nouvelle organisation définie par la loi du 3 mai 1996.

Ce texte, actuellement soumis au Conseil d'Etat, sera notamment appelé à préciser les dispositions de l'*article 35* de la loi concernant les contributions financières des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au budget du SDIS en fixant les critères applicables pour le calcul de ces contributions, en l'absence d'une délibération du conseil d'administration prise à la majorité des deux tiers.

- un décret modifiant certaines dispositions relatives aux sapeurs-pompiers professionnels (texte à dominante statutaire) ;

- un décret fixant le cadre de référence du régime indemnitaire et du régime de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

La préparation de ces deux derniers textes, destinés à harmoniser les conditions de travail et de rémunération des sapeurs-pompiers professionnels, à la suite de leur regroupement au sein de corps départementaux, a donné lieu à des discussions délicates avec les différentes parties concernées et a provoqué des mouvements de grève administrative de sapeurs-pompiers. Les difficultés portent tout spécialement sur la question de l'harmonisation des régimes de travail (nombre de gardes en particulier).

Votre commission souhaiterait, à cet égard, que le ministre puisse apporter au Sénat des informations sur l'atmosphère de ces négociations et sur le vote du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale concernant l'avant-projet de décret qu'il a présenté. Elle souhaiterait aussi connaître les conclusions précises que le ministre a tiré de la teneur de ces délibérations.

Il apparaît, en l'état, difficile de préjuger des résultats que les négociations en cours permettront de dégager ainsi que la date de parution de ces textes.

Votre commission estime, en tout état de cause, que les difficultés rencontrées pour l'application de cette loi ne doivent pas remettre en cause l'esprit des réformes adoptées par le Parlement, à savoir la

recherche d'une meilleure égalité des citoyens devant l'accès aux secours par une coordination renforcée de la gestion des moyens au niveau départemental.

Elle restera vigilante sur les conséquences pour les finances locales des décisions à intervenir.

Enfin, un décret reste attendu sur les modalités particulières d'organisation et de fonctionnement du service territorial d'incendie et de secours de Saint-Pierre-et-Miquelon.

2. La loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans le corps des sapeurs-pompiers

La loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers a pour sa part apporté aux quelques 200 000 sapeurs-pompiers volontaires -qui constituent la charpente de l'organisation de la sécurité civile en France- le statut législatif dont ils étaient jusque là dépourvus.

Ce " statut " a cherché à répondre à la crise qui affecte le volontariat depuis quelques années : insuffisance du recrutement et diminution de la durée moyenne d'engagement, alors même que les interventions à assurer sont de plus en plus nombreuses et diversifiées.

- Ainsi, afin de leur permettre de concilier plus facilement leur engagement de sapeur-pompier volontaire avec leur activité professionnelle, la loi consacre le droit des sapeurs-pompiers volontaires à bénéficier d'autorisations d'absence pour participer à des missions opérationnelles ou à des activités de formation et les fait bénéficier d'un certain nombre de mesures protectrices. En contrepartie, des compensations financières sont prévues en faveur des employeurs.

Les modalités de l'organisation de la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires sont renvoyées à des conventions conclues entre leurs employeurs et le SDIS, de manière à préserver une certaine souplesse adaptée à la diversité des situations locales.

- Par ailleurs, la loi reconnaît le droit des sapeurs-pompiers volontaires à recevoir, en dédommagement des services rendus à la collectivité, des vacances horaires.

Dans le souci de concrétiser la reconnaissance de la Nation pour les services rendus par les sapeurs-pompiers volontaires, la loi a également prévu la généralisation du versement d'une allocation de vétéran à tout ancien sapeur-pompier volontaire dont l'engagement a pris fin lorsqu'il a atteint la

limite d'âge de son grade après avoir effectué au moins 20 ans de services. La loi a prévu l'entrée en vigueur de cette disposition le 1er janvier 1998.

Le texte a, en outre, amélioré le régime de protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires institué par la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991.

Deux décrets ont déjà paru pour l'application de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers :

- Tout d'abord, un **décret n° 96-772 du 4 septembre 1996** a créé un observatoire national et des observatoires départementaux du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers ; ce premier décret, non prévu expressément par la loi, est néanmoins directement lié à son application.

- Le **décret n° 96-1004 du 22 novembre 1996** relatif aux vacances horaires des sapeurs-pompiers volontaires a précisé les conditions dans lesquelles sont versées aux sapeurs-pompiers volontaires ces vacances auxquelles ils ont droit en vertu de *l'article 11* de la loi.

En revanche, deux autres décrets d'application prévus par la loi n'ont pas encore été publiés.

- Il s'agit, d'une part, du décret prévu par *l'article 12* de la loi pour préciser les conditions de versement de l'allocation de vétérance allouée aux anciens sapeurs-pompiers volontaires. Ce décret devrait notamment définir les critères de calcul retenus pour la modulation de la part variable de l'allocation, " compte tenu des services accomplis, y compris en formation, par le sapeur-pompier volontaire ".

Le retard pris dans la préparation de ce décret pourrait devenir préjudiciable à l'application de la loi, dans la mesure où l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'allocation de vétérance avait été fixée au 1er janvier 1998.

- Enfin, le décret en Conseil d'Etat prévu par *l'article 19* de la loi est actuellement en préparation ; ce décret devrait préciser les conditions d'indexation de l'allocation ou de la rente d'invalidité attribuée au sapeur-pompier volontaire atteint d'une invalidité définitive, par référence aux revenus qu'il tirait antérieurement de son activité professionnelle.

Le retard pris pour la préparation du décret est dans ce dernier cas plus préoccupant, car il s'agit d'une disposition introduite par un amendement d'origine sénatoriale, en principe d'application immédiate, qui plus d'un an et demi après la promulgation de la loi n'est toujours pas appliquée.

***B. LES INCIDENCES SUR LA SÉCURITÉ CIVILE DE LA RÉFORME
DU SERVICE NATIONAL***

Les Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) regroupent des personnels servant sous statut militaire, mis à la disposition du ministre de l'intérieur. Elles sont appelées à intervenir en tout lieu sur le territoire national ou à l'étranger pour répondre aux catastrophes de toute nature.

Leurs interventions ont été plus nombreuses cette année que l'an dernier (42.855 hommes/jours contre 33.988 en 1996). Les UIISC sont notamment intervenues lors des inondations en Pologne et en République tchèque ainsi qu'en Malaisie pour combattre les incendies de forêt.

L'effectif des UIISC est composé de 1.668 personnes, dont 1.381 appelés du contingent, particulièrement motivés.

La réforme du service national aura des conséquences importantes sur l'avenir des UIISC.

Le remplacement des appelés par des volontaires et par des engagés entraînera un surcoût susceptible de conduire à un ajustement à la baisse des effectifs.

Un compromis devra être trouvé pour que les unités militaires de la sécurité civile gardent une capacité opérationnelle satisfaisante.

La réforme des armées aura aussi des conséquences pour l'organisation des services de secours à Paris et à Marseille qui sont, pour des raisons historiques, constitués par des structures à statut militaire. Des réponses précises à la question qui ne manquera pas de se poser devront être apportées en 1998.

Il en est de même pour le devenir du service de sécurité civile qui permet actuellement aux appelés du contingent de servir en qualité de sapeurs-pompiers auxiliaires. Un millier de postes de sapeurs-pompiers auxiliaires sont actuellement offerts aux appelés. Le financement reste cependant à la charge des collectivités locales, le coût moyen d'un sapeur-pompier auxiliaire s'élevant à environ 50.000 F par an.

La réforme du Service national risque donc d'entraîner un accroissement des charges des collectivités locales, ce qui ne manque pas de préoccuper votre commission.

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations et tout en regrettant leur baisse, votre commission a porté une appréciation positive sur les crédits affectés à la sécurité à la sécurité civile pour 1998.