

N° 79

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

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 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

INTÉRIEUR : SÉCURITÉ CIVILE

Par M. Charles GUENÉ,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 22) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	3
I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 2005	5
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR POUR LA SÉCURITÉ CIVILE	5
1. <i>Une progression notable des crédits de la sécurité civile</i>	5
2. <i>La consolidation des effectifs de la sécurité civile</i>	6
3. <i>Les autres évolutions importantes</i>	7
B. LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU BUDGET POUR 2005	10
1. <i>Le soutien aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)</i>	10
2. <i>La poursuite du renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile</i>	13
II. LA MODERNISATION DE LA SÉCURITÉ CIVILE	14
1. <i>L'amélioration de la prévention et de la gestion des crises de sécurité civile et la modernisation de l'organisation des secours</i>	14
a) <i>L'actualisation de la définition de la sécurité civile</i>	14
b) <i>La simplification de la planification et de l'organisation des secours</i>	15
2. <i>La volonté de faire de la sécurité civile « l'affaire de tous »</i>	16
a) <i>La mobilisation de tous en faveur de la sécurité civile</i>	16
b) <i>Le développement d'une culture de la sécurité civile</i>	16
3. <i>La stabilisation du statut des services d'incendie et de secours</i>	17
4. <i>La réaffirmation de la reconnaissance de la Nation envers les sapeurs-pompiers</i>	19
III. LES CHANTIERS DE LA SECURITE CIVILE	22
1. <i>Le perfectionnement de l'alerte et de la diffusion des informations</i>	22
a) <i>L'approfondissement de la collaboration avec Météo-France</i>	22
b) <i>L'amélioration de la réactivité opérationnelle de la sécurité civile</i>	23
2. <i>L'amélioration des conditions d'intervention des secours</i>	24
a) <i>La limitation de la dangerosité des missions des sapeurs-pompiers</i>	24
b) <i>Le développement de la culture de gestion et de l'évaluation</i>	25
3. <i>La consolidation du dispositif français de défense civile</i>	28

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, le 16 novembre 2004, M. Dominique de Villepin, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, la commission des Lois, réunie le 24 novembre 2004 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, a procédé, sur le rapport pour avis de M. Charles Guené, à l'examen des crédits de la sécurité civile inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005, dont la commission des Finances est saisie au fond.

Après avoir rendu hommage aux sauveteurs et sapeurs-pompiers morts cette année dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi qu'au dévouement des services de secours, M. Charles Guené, rapporteur, a souligné que l'année 2004 avait été importante pour la sécurité civile.

Il a rappelé que ce budget intervenait après l'adoption de la loi du 13 août 2004 qui actualise l'organisation de la sécurité civile en France, en améliorant la prévention et la gestion des crises, en développant une véritable culture de la sécurité civile, en confortant le rôle des départements dans la gestion des services d'incendie et de secours et en réaffirmant la reconnaissance de la Nation envers les sapeurs-pompiers.

Il a indiqué que cette politique ambitieuse témoignait du caractère prioritaire de la sécurité civile pour la France.

Il a souligné que, dans un contexte budgétaire difficile, la progression de 20 % (en dépenses ordinaires et crédits de paiement) des crédits de la sécurité civile par rapport à 2004 confortait les efforts entrepris par le Gouvernement pour moderniser cette dernière.

Il a constaté que le budget de la sécurité civile du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour 2005 était le dernier avant la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) créant une « mission » sécurité civile autonome.

Ces observations ont conduit votre commission des Lois à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la section sécurité civile du budget du ministère de l'intérieur pour 2005.

Mesdames, Messieurs,

Votre nouveau rapporteur pour avis tient tout d'abord à rendre hommage à votre ancien collègue, M. Jean-Pierre Schosteck, qui rapportait auparavant les textes et les crédits relatifs à la sécurité civile au nom de votre commission des Lois.

L'année 2004 restera une année importante pour la sécurité civile. Tout d'abord, l'examen de ce budget s'inscrit dans une **démarche globale et ambitieuse de modernisation de la sécurité civile : la loi du 13 août 2004¹**, qui tire les leçons des catastrophes récentes et tient compte des risques émergents, constitue ainsi la « *colonne vertébrale* » d'une organisation de la sécurité civile opérationnelle et adaptée à son temps.

Par ailleurs, l'augmentation de 20 % (en dépenses ordinaires et crédits de paiement) des crédits du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales en 2005, constitue un progrès notable dans un contexte budgétaire difficile (par comparaison, le budget global du ministère progresse de 4,3%).

Elle souligne en outre, si besoin en était, le caractère prioritaire des missions de sécurité et de défense civiles pour notre pays et répond aux interventions toujours plus nombreuses et plus complexes des services de secours, dont l'efficacité et le courage suscitent l'attachement constant des Français.

A ce titre, votre commission, unanime, salue la mémoire des sapeurs-pompiers et sauveteurs décédés dans l'exercice de leurs fonctions depuis le début de l'année.

Après avoir exposé les principales orientations budgétaires pour la sécurité civile puis examiné les conséquences de l'adoption de la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, votre rapporteur présentera les principaux chantiers de la sécurité civile.

¹ Loi n°2004-811 de modernisation de la sécurité civile.

I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 2005

Au préalable, il convient de souligner que les crédits budgétaires engagés par l'Etat au titre de la sécurité civile, dont le champ d'action est par nature transversal, ne relèvent pas seulement du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Certains crédits proviennent ainsi d'autres services ministériels (exemple : prévision et prévention des crues et des risques naturels ainsi que des risques technologiques du ministère de l'écologie et du développement durable).

Pour 2005, le total des crédits de l'Etat destinés aux missions de sécurité civile s'élève à 615,8 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 333,4 millions d'euros en autorisations de programme.

Les dépenses ordinaires et crédits de paiement au titre du ministère de l'intérieur représentent ainsi 66 % des dépenses de l'Etat consacrées à la sécurité civile en 2005 (et 3,8 % du budget du ministère de l'intérieur de la sécurité intérieure et des libertés locales).

Tout en soulignant l'importance des efforts de l'Etat, il convient de les mettre en perspective avec la participation déterminante des collectivités territoriales, qui assurent l'essentiel du financement des services de secours (3,07 milliards d'euros en 2004).

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR POUR LA SÉCURITÉ CIVILE

1. Une progression notable des crédits de la sécurité civile

Les crédits de la sécurité civile vont augmenter sensiblement en 2005, confortant les augmentations constatées en 2003 et 2004, en vue de permettre aux secours de répondre avec efficacité aux nouveaux risques et aux attentes fortes de nos concitoyens.

L'évolution des crédits affectés à l'agrégat « *sécurité civile* » du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, est retracée dans le tableau ci-après :

	Crédits votés pour 2004 (LFI)	Crédits demandés pour 2005	Evolution en %
Dépenses ordinaires (DO)			
- Titre III : moyens des services	201,17	211,51	+ 5,14
- Titre IV : interventions publiques	14,32	14,80	+ 3,35
Total dépenses ordinaires	215,49	226,31	+ 5,02
Dépenses en capital (CP)			
- Titre V : investissements de l'Etat	76,70	115,05	+ 50
- Titre VI : subventions d'investissement	45,75	65	+ 42,08
Total dépenses en capital	122,45	180,05	+ 47,04
TOTAL DO + CP	337,17	406,37	+ 20,52
Autorisations de programme (Titre V)	73,7	85,56	+ 16,09

Source : Bleu budgétaire.

(en millions d'euros)

Les crédits de l'agrégat « sécurité civile » pour 2005 s'élèvent à **406,37 millions d'euros** en dépenses ordinaires et crédits de paiement, en **progression de 20,52 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004**, en prenant en considération la participation de l'Etat au financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP). Les priorités de ce budget sont le renforcement des capacités opérationnelles de la sécurité civile, de la formation et de la préparation aux risques des acteurs des secours et du soutien aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

2. La consolidation des effectifs de la sécurité civile

Les crédits de personnel, en hausse depuis 1999, sont fixés à 98,63 millions d'euros pour 2005, progressant de 5,91 % par rapport à 2004.

En 2005, les effectifs budgétaires de la direction de la défense et de la sécurité civile s'élèveront à 2.057 postes, soit 60 emplois supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Mais, en raison de nombreux personnels détachés par d'autres administrations, les effectifs réels seront de 2.512 agents (dont 1.529 militaires et 983 civils), auxquels s'ajoutent ceux des états-majors de zone (EMZ) et des écoles de formation :

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Asnières (siège DDSC)	363	345	335	343	335	358	339
Etablissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL)	124	119	119	120	116	113	110
Centres de déminage	148	152	155	164	159	166	281
Base avions (Marignane)	141	141	142	137	140	142	130
Base hélicoptères (Nîmes)	204	218	218	226	235	250	275
UIISC ¹	1.671	1.554	1.527	1.397	1.369	1.344	1.377
Total DDSC	2.664	2.547	2.503	2.393	2.368	2.375	2.512
Etats-Majors de zone (EMZ)	55	54	58	55	87	97	66
Divers	115	76	58	32	30	29	26
TOTAL	2.834	2.667	2.619	2.480	2.485	2.501	2.604

Source : Ministère de l'intérieur.

Pour répondre aux besoins prioritaires de la sécurité civile, 47 emplois seront créés en 2005, profitant au groupement des moyens aériens (GMA ; 20 emplois) et aux EMZ où 24 postes de militaires seront créés pour faciliter leurs missions de veille et de gestion des crises (0,4 million d'euros).

En outre, le budget de la sécurité civile pour 2005 :

- prévoit un mouvement interne (de 0,4 million d'euros) de la police nationale à la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) pour financer les conséquences du transfert de 157 artificiers entre ces deux entités en 2004 ;

- actualise les dépenses de personnel de la BSPP (voir ci-dessous) et du service des installations classées de la préfecture de police de Paris, en fonction de revalorisations indemnitaires (montants respectifs de 1 million d'euros et de 0,14 million d'euros) ainsi que de la création de la cotisation au régime additionnel de la fonction publique² et d'une contribution destinée au financement des mesures en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (0,36 million d'euros et 0,013 million d'euros).

3. Les autres évolutions importantes

Les crédits du titre III relatifs au fonctionnement de la sécurité civile devraient être fixés à **112,88 millions d'euros**, soit une **progression de 4,5 % par rapport à 2004**.

¹ Instituées par le général De Gaulle en 1968, les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), respectivement basées à Nogent-le-Rotrou (Eure-et-Loir), à Corte (Haute-Corse) et Brignoles (Var), ont un rôle de formation et de soutien aux services de secours locaux intervenant lors des catastrophes de grande ampleur.

² Article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003.

Outre le financement du développement de la culture de sécurité civile et de l'équipement du groupement des moyens aériens (voir I,B,2), ces **crédits doivent permettre tout d'abord la poursuite de la modernisation de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)**¹.

Le budget de la BSPP

Pour des raisons historiques, celle-ci est composée de personnes à **statut militaire**, tout comme le bataillon des marins-pompiers de Marseille². Elle a la responsabilité des secours à Paris et dans les départements de la « *petite couronne* » (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis ; Val-de-Marne) sous l'autorité du préfet de police de Paris. Elle assure également la protection de certains sites sensibles (centre national d'études spatiales de Kourou...).

Le budget de la brigade, cofinancé par l'Etat et les collectivités territoriales concernées, relève de la préfecture de police de Paris (69,12 millions d'euros pour 2005, **en hausse de 3,92 %** par rapport à 2004).

La poursuite du plan de modernisation initié en 2002, tend à permettre le recrutement de 125 militaires pour 2005, la rénovation des matériels et des moyens logistiques et l'augmentation de la capacité d'hébergement. Une réserve opérationnelle serait en outre mise en place (1,21 million d'euros).

L'actualisation des dépenses de la brigade (1 million d'euros) tient compte du financement en année pleine de la troisième tranche du plan. 0,93 million d'euros sont en outre prévus pour le financement de la quatrième tranche et 0,22 million d'euros pour créer une unité spéciale de lutte contre les menaces nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC).

En second lieu, les efforts d'adaptation du service du déminage³ seront confortés (0,81 million d'euros). Le regroupement des munitions anciennes sur les sites de Suippes (75 tonnes) et de Vimy (122 tonnes) se poursuit en attendant l'achèvement de l'usine de destruction et du centre de stockage intermédiaire de Mailly-le-camp en 2007, dont la réalisation relève du ministère de la défense mais dont l'exploitation sera confiée pour 10 ans au ministère de l'intérieur (programme SECOIA).

¹ Tirant les leçons de l'incendie de l'ambassade d'Autriche à Paris lors d'un bal en son honneur, le 1^{er} juillet 1810 (dix morts), Napoléon I^{er} créa le bataillon des sapeurs-pompiers de Paris pour assurer la lutte contre les incendies dans la capitale (décret du 18 septembre 1810). Cette unité, aujourd'hui composée de 7.090 hommes, est devenue régiment (1867) avant d'être transformée en brigade (1967) rattachée à l'arme du Génie. La brigade a effectué 428.458 interventions en 2003.

² Créé en 1939 à la suite de l'incendie du magasin « Les Nouvelles Galeries » (28 octobre 1938), qui avait fait plus de 70 victimes, le bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM), composé de 2.356 hommes, est une unité de la Marine Nationale relevant de l'autorité du maire de Marseille.

³ En 2003, 13.428 demandes d'intervention ont mobilisé les 154 démineurs de la sécurité civile (303 avec les personnels transférés de la police nationale), qui ont récupéré 429 tonnes de munitions et en ont détruit 424.

En troisième lieu, les UIISC seront pourvues de nouveaux engins dotés de produits retardants destinés à la lutte contre les feux de forêts (1,4 million d'euros).

En quatrième lieu, le changement de statut de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)¹, chargée de la formation de ces derniers, est facilité par le transfert de 25 emplois administratifs, relevant aujourd'hui du ministère de l'intérieur et des crédits correspondants (0,67 million d'euros) ainsi que par l'octroi d'une mesure nouvelle de 0,87 million d'euros pour le recrutement de formateurs.

Autrefois principale composante de l'institut national d'études de la sécurité civile (INESC), l'école, implantée à Nainville-les-Roches (Essonne), est devenue un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité civile² cette année et va être progressivement transférée sur les sites d'Aix-les-Milles et de Vitrolles (Bouches-du-Rhône) jusqu'en 2008, afin de constituer un pôle de formation moderne. Les formations vont cependant débiter dès cet automne.

Les crédits d'interventions publiques (titre IV), destinés aux subventions aux SDIS, aux secours d'extrême urgence au profit des victimes de calamités publiques (fixés à 0,159 million d'euros, cette ligne budgétaire étant « *abondée en tant que de besoin* » à partir des crédits des charges communes, lors d'une crise) et au financement des pensions versées aux sapeurs-pompiers victimes d'accidents, s'élèvent à **14,8 millions d'euros**.

Les crédits de paiement consacrés aux investissements de l'Etat (titre V) vont représenter plus du quart du budget de la sécurité civile avec 115 millions d'euros (+50%), principalement consacrés à l'adaptation de la flotte aérienne (voir I,B,2) et de l'équipement immobilier (sites de déminage et des UIISC... ; 5,6 millions d'euros).

¹ La formation des autres sapeurs-pompiers est assurée par des écoles départementales ou interdépartementales gérées par les SDIS, qui y consacrent 5,6 % à 7 % de leurs budgets.

² Décret du 7 juin 2004. L'article 71 de la loi du 13 août 2004 a transféré à l'ENSOSP les biens, les droits et les obligations de l'INESC.

B. LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU BUDGET POUR 2005

1. Le soutien aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

La loi du 3 mai 1996¹ a prévu le transfert de la gestion des moyens de secours vers les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). L'essentiel de ce transfert a été achevé le 4 mai 2001.

Conformément à l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales, le financement de ces services, réparti par leur conseil d'administration, est assuré à partir des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des départements.

Or, les budgets des SDIS et, par conséquent, le montant des contributions, ont connu une progression très rapide (+ 235 % entre 1997 et 2001). Par ailleurs, il existe d'importantes distorsions entre ces services (quant à leur situation financière, à l'exposition aux risques de leur zone d'intervention ou à la répartition de la population protégée...).

Pour encadrer la hausse des dépenses des SDIS dans le cadre de leur « *montée en puissance* », **la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité** a modifié les règles de leur financement en posant :

- à compter de sa promulgation, le « *gel* » du montant global des contributions communales (à leur niveau atteint à l'exercice précédent augmenté de l'indice des prix à la consommation) ;

- la suppression de ces contributions à compter du 1er janvier 2006 et leur remplacement par un prélèvement opéré sur la dotation globale de fonctionnement.

Les départements ont donc supporté seuls l'augmentation récente du budget des SDIS (+ 28 % en 2003).

C'est pourquoi la loi du 13 août 2004 précitée, qui a confié au département un rôle de pilotage des SDIS, a prévu que le conseil général détermine sa contribution annuelle au vu d'un rapport adopté par le conseil d'administration du SDIS sur l'évolution de ses ressources et de ses charges (les relations entre le SDIS et le département et la contribution de ce dernier faisant l'objet d'une convention pluriannuelle).

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

Cette mesure doit permettre de **donner au conseil général la maîtrise de son budget et d'améliorer ainsi la culture de gestion des SDIS.**

En outre, la suppression des contingents communaux est reportée au 1er janvier 2008. Pour l'exercice 2004, ces contributions s'élèvent à 3,07 milliards d'euros (57,85 euros par habitant ; + 6,39 % par rapport à 2003).

La participation financière des départements représente 48,53 % du total des contributions (+ 11,52 % par rapport à 2003), contre 51,47 % pour celle des communes et des EPCI (+1,96 % par rapport à 2003)¹.

L'article 34 du projet de loi de finances pour 2005 prévoit le transfert aux conseils généraux d'une partie de la taxe sur les conventions d'assurance (900 millions d'euros). Cette nouvelle ressource propre² (dont les modalités définitives seront arrêtées dans le prochain budget), aux évolutions particulièrement dynamiques, se substituera à une part de la dotation générale de fonctionnement des départements (880 millions d'euros).

La différence issue de cette substitution doit servir à financer la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires, à hauteur de 20 millions d'euros en 2005, puis de 30 millions en 2006, l'Etat s'étant engagé à financer la moitié de la prestation (dont le coût annuel est évalué à 60 millions d'euros).

Sur ce point, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de clarification précisant que la « ristourne » de dotation globale de fonctionnement allouée aux départements serait répartie en fonction des immatriculations de chaque département en véhicules terrestres à moteur mais que **la répartition de la participation de l'Etat au financement de la prestation précitée entre conseils généraux serait effectuée au prorata du nombre de sapeurs-pompiers volontaires par département.**

¹ Une étude commandée par la DDSC a permis d'établir que 79% des dépenses de l'exercice 2001 ont été réalisées en fonctionnement, la masse salariale représentant 71% des charges pour ce même exercice et 21% des dépenses ayant été consacrées aux investissements. En 2002, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 14% par rapport à 2001 et les dépenses d'investissement de 19%.

² Les départements devraient pouvoir en moduler le taux à compter de 2007.

**Les services d'incendie et de secours en 2003
(données de cadrage)**

=> 3.727.493 interventions (soit environ 10.200 interventions par jour ou une intervention toutes les 8,5 secondes) dont: incendies (10,59 %), accidents de circulation (8,90 %), secours à victime (39,86 %) et sorties diverses (21,16 %).

=> 250.584 sapeurs-pompiers dont 35.172 professionnels, 9.283 militaires et 195.917 volontaires, 9.884 du service médical et 328 volontaires civils.

Par ailleurs, **les crédits d'interventions publiques de l'Etat (titre IV)** doivent payer pensions et indemnités des sapeurs-pompiers victimes d'accidents (11,85 millions d'euros) et soutenir les interventions des SDIS dans le cadre de la lutte contre les feux de forêts (2,8 millions d'euros dont 0,5 million d'euros prévus pour la prise en charge des renforts extra départementaux).

En outre, **la pérennisation du fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours**¹, institué par la loi de finances pour 2003 pour conforter une majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement des SDIS mise en place en 1999, est assurée pour 2005. **Le montant de la dotation est porté à 65 millions d'euros** (soit une augmentation de 42%), ce qui témoigne à la fois de la hausse des besoins des SDIS et de la prise en compte de ces derniers par l'Etat. **Votre rapporteur sera vigilant sur la mise à disposition effective de ces crédits au profit des SDIS au cours de l'année à venir.**

Les crédits sont attribués aux SDIS par les préfets de zone pour leur permettre de financer certaines opérations prioritaires comme l'acquisition d'équipement nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) et la modernisation des réseaux de transmission par le développement de leur interopérabilité avec le réseau ACROPOL (projet ANTARES) utilisé par la police nationale et dont la généralisation est prévue fin 2006.

Trois expérimentations ont été lancées (SDIS de l'Eure-et-Loir, de la Seine-et-Marne et des Vosges) afin de tester la pertinence de ce projet « *d'infrastructure partagée* », qui a été rendu possible par l'article 9 de la loi du 13 août 2004 (un décret précisera les mesures techniques permettant d'assurer cette interopérabilité). L'expérimentation en Eure-et-Loir sera effective en 2005. A terme, d'autres acteurs pourraient bénéficier de cette extension (samu).

¹ Article L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales et décret n°2003-883 du 16 septembre 2003. L'éligibilité à ce fonds a été étendue à la ville de Marseille et au service d'incendie et de secours de Mayotte par la loi du 13 août 2004.

2. La poursuite du renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile

Conformément aux conclusions de la mission commune d'information du Sénat¹, **le budget pour 2005 renforce les capacités opérationnelles du groupement des moyens aériens (GMA)**, fortement sollicité chaque année (74 appareils dont 26 avions et 48 hélicoptères). **La création de 23 emplois nouveaux** en son sein doit accroître son efficacité :

- 20 postes sont créés au groupement hélicoptères² de la sécurité civile (7 pilotes ; 7 mécaniciens sauveteurs-secouristes embarqués ; 5 techniciens de maintenance technique au sol ; 1 adjoint au chef des moyens techniques (0,9 million d'euros) ;

- 2 emplois de pilotes (0,065 million d'euros) et 1 poste de technicien supérieur de maintenance (0,04 million d'euros) confortent les effectifs de la base avions de la sécurité civile³.

Le groupement hélicoptères⁴, composé de 19 hélicoptères Alouette III, 5 hélicoptères Ecureuil et 24 hélicoptères EC 145, a été profondément renouvelé, à la suite de la conclusion d'un marché d'acquisition de 32 appareils, le 22 juillet 1998, avec la société Eurocopter.

Après d'importants retards initiaux (le premier EC 145 a été livré le 24 avril 2002 avec 23 mois de retard), la réception des appareils suit son cours et s'achèvera en avril 2005 (28 millions d'euros doivent être financés à ce titre dans la loi de finances rectificative pour 2004). Ce renouvellement de la flotte permet à la sécurité civile de disposer d'appareils plus puissants et plus polyvalents.

9,92 millions d'euros sont prévus pour les doter d'équipements complémentaires.

La base avions de la sécurité civile dispose de 11 bombardiers d'eau Canadair CL 415 (dont 1 en location-vente), 12 avions bombardiers d'eau Tracker ainsi que de 3 avions d'investigation et de liaison.

Ces appareils sont principalement destinés au guet aérien permettant une détection rapide des feux de forêts et à l'attaque des incendies déclarés.

¹ Rapport d'information n°195 (2003-2004)-« La France et les français face à la canicule ».

² Les hélicoptères de la sécurité civile sont stationnés sur 22 bases réparties sur l'ensemble du territoire national (dont 1 en Guadeloupe). Le centre de commandement du groupement est situé à Nîmes Garons (Gard).

³ Les avions sont stationnés sur la plate-forme de Marignane (Bouches-du-Rhône), où se trouvent le commandement et les services de soutien, mais sont répartis sur les zones sensibles pendant les périodes à risques (Ajaccio ; Bastia ; Carcassonne ; Cannes ; Bordeaux).

⁴ Les hélicoptères Dauphin ont été réformés fin 2003 et début 2004. 1 hélicoptère bombardier d'eau Aircrane, loué lors de l'été 2004, s'est écrasé en Haute-Corse.

La nécessité de remplacer les 2 avions bombardiers d'eau Fokker 27, réformés en septembre dernier après 32 ans de service, est à l'origine de la **mesure exceptionnelle de 38,4 millions d'euros** qui doit permettre de **doter la sécurité civile de 2 bombardiers lourds Dash 8**.

II. LA MODERNISATION DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Très attendue par les acteurs des secours, la loi du 13 août 2004, adoptée à l'issue d'un examen parlementaire constructif, tire les leçons des catastrophes récentes et tient compte des risques émergents pour actualiser les principes fondateurs de l'organisation de la sécurité civile posés par la loi du 22 juillet 1987¹.

Nombre de ses dispositions sont déjà applicables. Devant votre commission des Lois, le 16 novembre dernier, M. Dominique de Villepin, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a en outre indiqué que l'ensemble des décrets d'application prévus (entre 25 et 29) serait publié « *dans un délai d'un an* ».

1. L'amélioration de la prévention et de la gestion des crises de sécurité civile et la modernisation de l'organisation des secours

a) L'actualisation de la définition de la sécurité civile

La loi du 13 août **clarifie** autant que possible **la définition de la sécurité civile**, par nature complexe en raison de ses origines empiriques ainsi que de la diversité des missions et des acteurs concernés.

Selon l'article premier de la loi, « *la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales, des autres personnes publiques ou privées* ».

En outre, le texte précise que la sécurité civile concourt à la protection des populations en lien avec la sécurité intérieure et la défense civile. Il rappelle que l'Etat est garant de la sécurité civile au plan national et que le **ministre chargé de la sécurité civile a un rôle de coordination des opérations de secours de grande ampleur**.

¹ Les mesures d'adaptation pour l'outre-mer sont prévues aux articles 85 à 100 de la loi.

Il définit les acteurs des missions de sécurité civile (sapeurs-pompiers ; unités de la sécurité civile ; gendarmes et policiers ; membres des associations de sécurité civile... ; article 2) et expose, dans un rapport annexé à l'article 3 de la loi, **les orientations¹ qui doivent guider la politique de sécurité civile en France.**

b) La simplification de la planification et de l'organisation des secours

A ce titre, il convient d'insister sur :

- **l'instauration de plans communaux ou intercommunaux de sauvegarde** (article 13), dont l'objet est de déterminer, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, de fixer l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, de recenser les moyens disponibles et de définir la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population.

Mis en œuvre par le maire, ces plans sont obligatoires dans les 10.000 communes concernées par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé ou un plan particulier d'intervention (PPI) ;

- la clarification de la planification des secours autour du plan ORSEC (à l'issue d'une période de concertation avec les acteurs concernés, les préfetures élaboreront les dispositions des plans ORSEC rénovés, éléments essentiels de la réponse à toute crise de sécurité civile) et des autorités chargées de la direction et du commandement des opérations (maires et préfets pour la première, fixées par le règlement opérationnel des SDIS en fonction des circonstances locales pour le second ; articles 14 à 22) ;

- la rationalisation des procédures de réquisition préfectorale en cas de crise et d'évaluation des actions de sécurité civile (articles 28, 29, 41 à 43).

Par ailleurs, il convient de souligner que, à l'initiative de votre commission, les règles de répartition du financement des opérations de secours ont été améliorées selon des principes de bon sens (article 27) :

- les dépenses directement imputables aux opérations de secours² relèvent des **SDIS** (et non plus de la collectivité bénéficiaire) ;

- les dépenses relatives aux besoins immédiats des populations restent assurées, dans le cadre de leurs compétences, par **les communes bénéficiaires des secours** ;

¹ Pour un commentaire détaillé des dispositions du projet de loi, voir les rapports n°339 et 440 (2003-2004) de Jean-Pierre Schosteck au nom de votre commission des Lois ainsi que le rapport n°1712(XIIème législature) de M. Thierry Mariani.

² Celles-ci sont définies à l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales. Les interventions des SDIS en cas de carence des transporteurs sanitaires privés ou sur les réseaux routiers concédés leur sont remboursées (article L. 1424-35 du même code).

- les dépenses liées à l'intervention de moyens extérieurs au département engagés par le représentant de l'Etat, des moyens privés mobilisés dans le cadre d'une plan ORSEC maritime, des moyens nationaux de la sécurité civile ou au profit d'un autre pays relèvent de l'**Etat**, au nom de la solidarité nationale.

2. La volonté de faire de la sécurité civile « l'affaire de tous »

a) La mobilisation de tous en faveur de la sécurité civile

Afin de rendre plus efficace la réponse aux crises, **la loi du 13 août 2004** (articles 6 à 8) **impose certaines obligations** aux exploitants des réseaux et infrastructures stratégiques (maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population en cas de crise ; continuité des communications dans les ouvrages souterrains), aux établissements de santé et médico-sociaux (sécurité des personnes hébergées en cas de défaillance énergétique) et aux médias (obligations de diffusion gratuite et immédiate des messages d'alerte).

b) Le développement d'une culture de la sécurité civile

Cet **aspect majeur de la réforme** résulte de deux constats. En premier lieu, la société française a une faible culture de la sécurité civile. En second lieu, les expériences étrangères soulignent l'importance d'une population sensibilisée aux risques potentiels pour l'efficacité de la réponse à la crise.

Après avoir rappelé que « *toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile* » (article 4), la loi met l'accent sur la formation aux enjeux de la sécurité civile : **tout élève, dans le cadre de sa scolarité, doit donc bénéficier d'une sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours¹ et d'un apprentissage des gestes élémentaires de premiers secours²** (article 5).

L'instauration de réserves communales de sécurité civile (articles 30 à 34), **à l'initiative du Sénat, doit également contribuer à la préparation de la population face aux risques : facultatives et décentralisées** (sous l'autorité du maire, elles sont prises en charge par la commune ; l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) et le conseil général concernés peuvent y participer selon des modalités prévues par convention), ces réserves ont un **rôle d'appui aux services concourant à la**

¹ Les conventions entre les partenaires concernés (inspection académique, conseils généraux, SDIS...) permettront de fixer les modalités de ces formations à partir des circonstances locales et des expériences existantes : 200.000 élèves en bénéficient déjà.

² Une expérimentation dans 5 académies (Créteil, Dijon, Grenoble, Rennes et Versailles) devrait précéder la généralisation du dispositif en 2005.

sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou, comme l'avait proposé votre rapporteur, dans des situations particulières.

Mises en œuvre par l'autorité de police compétente, elles peuvent participer au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique, au rétablissement des activités (dégagement de voies encombrées ; vérification des réseaux et des bornes incendie ...). Les bénévoles qui les composent s'engagent pour une durée de un à cinq ans renouvelable (et de quinze jours ouvrables par an) et bénéficient de protections destinées à concilier cet engagement et leur activité professionnelle¹.

Lors de son audition devant votre commission des Lois, M. Dominique de Villepin a indiqué qu'il **souhaitait encourager les expérimentations** et que plusieurs comités communaux feux de forêts du sud de la France avaient annoncé leur intention de se constituer en réserves.

Votre rapporteur compte prendre part au développement de ces réserves, synonymes de « *bonne volonté organisée* » et d'aide à la ruralité.

L'importance des associations de sécurité civile dans l'organisation des secours est reconnue et leur intervention facilitée par une procédure d'agrément (articles 35 à 40). Agréées par le ministre chargé de la sécurité civile ou le représentant de l'Etat dans le département², ces associations peuvent être mobilisées pour participer aux opérations de secours ainsi qu'à l'encadrement des bénévoles lors des actions de soutien aux populations, à la mise en place de dispositifs de sécurité civile lors de rassemblements de personnes et à l'organisation de formations.

La prévention des risques est également améliorée par l'institution d'un **conseil national de la sécurité civile (CNSC)**, présidé par le ministre en charge de cette dernière et regroupant les acteurs intéressés (DDSC, associations, élus, opérateurs...) afin de recenser et mieux connaître les risques et élaborer des recommandations pour la veille, l'alerte et la gestion des crises. Prévue dans le budget (0,1 million d'euros), l'installation de cette instance devrait intervenir au début de l'année 2005.

3. La stabilisation du statut des services d'incendie et de secours

A ce titre, la réforme conforte la « départementalisation » des SDIS opérée depuis 1996 tout en préservant la place des communes. Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) s'impose désormais à tous les services de secours du département (article 49),

¹ Absence de sanctions professionnelles, indemnité compensatrice, bénéfice des droits sociaux et des avantages liés à une période de travail effectif....

² Cet agrément habilitera en effet les associations pour des actions départementales, nationales ou internationales.

tout comme le commandement opérationnel du SDIS sur les centres de secours non intégrés (article 47).

Les SDIS demeurent des établissements publics autonomes (suppression par l'article 48 de la possibilité de les intégrer dans les services des conseils généraux à compter du 1^{er} janvier 2006, introduite par la loi démocratie de proximité), gérés par un conseil d'administration où siègent les représentants du département, des communes et des EPCI concernés, désormais **présidé par le président du conseil général ou son représentant** et composé de 15 à 30 membres (contre 22 auparavant) en fonction de la taille du département (article 51).

Les règles de désignation de ses membres sont modifiées (3/5^{ème} des sièges au moins pour le département ; élection des représentants du conseil général au scrutin de liste à un tour ; nombre de suffrages de chaque maire ou président d'EPCI déterminé en fonction de la population communale concernée...), exigeant un renouvellement de l'ensemble des conseils d'ici à février 2005.

Plusieurs procédures sont précisées en vue de conforter la **représentativité** (représentation, sur proposition du président, des organismes partenaires du SDIS au conseil d'administration ; présence d'un vice-président au moins représentant les communes et les EPCI au sein du bureau...) et **l'efficacité de ces instances**. Ainsi, le directeur départemental du SDIS, obéissant à l'autorité de police compétente pour ses missions opérationnelles, est assisté d'un directeur départemental adjoint qui le remplace en cas de besoin. Il peut aussi être secondé par un directeur administratif et financier pour les missions de gestion qu'il effectue sous la direction du président du conseil d'administration (article 57).

Par ailleurs, **le rôle et les compétences du bataillon des marins-pompiers de Marseille ont été précisés** (articles 23 à 25 et 64 à 66), en particulier les modalités de sa coopération avec le SDIS des Bouches-du-Rhône (SDACR ; règlement opérationnel...) et de ses interventions hors de la commune de Marseille (port ; aéroport de Marignane), et sa participation aux travaux de la **conférence nationale des services d'incendie et de secours** en tant que de besoin.

Cette dernière (article 44)¹, placée auprès du ministre chargé de la sécurité civile, composée de 35 membres (1 député ; 1 sénateur ; 14 conseillers généraux présidents ou vice-présidents de conseils d'administration des SDIS ; 4 maires élus dans ces conseils ; 9 représentants des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ; 1 directeur départemental des services d'incendie et de secours ; 5 représentants de l'Etat), doit contribuer à un meilleur dialogue entre services de l'Etat, élus des SDIS et sapeurs-pompiers.

Elle sera en effet **consultée sur les projets de lois ou de décrets concernant les SDIS, vérifiant le respect des engagements de chaque partenaire, et devrait se réunir dès le mois de décembre.**

Enfin, dans un souci de solidarité entre les SDIS, la réforme leur ouvre la possibilité de mutualiser certaines de leurs compétences au sein d'établissements interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS ; article 62).

4. La réaffirmation de la reconnaissance de la Nation envers les sapeurs-pompiers

Dans son article 67, adopté au Sénat, la loi du 13 août 2004, conformément aux conclusions du rapport Pourny², **reconnait la dangerosité des missions exercées par les sapeurs-pompiers** et traduit cette reconnaissance dans diverses dispositions (priorité à l'embauche dans certains emplois publics pour leurs orphelins, successions des sapeurs-pompiers décédés en opération et cités à l'ordre de la Nation exonérées de l'impôt de mutation par décès ; institution d'un comité d'hygiène et de sécurité dans chaque SDIS ; articles 68,69,75).

Elle prend aussi en compte les difficultés des sapeurs-pompiers professionnels en :

- améliorant la formation des officiers sapeurs-pompiers, assurée par l'ENSOSP, par une mutualisation des charges au sein du centre national de la fonction publique territoriale (article 70 ; mise en place prévue pour 2006) ;

- réformant le congé pour difficulté opérationnelle (CDO)³ et en définissant un **vrai projet de fin de carrière pour les professionnels** (article 72 ; voir tableau) ;

¹ La composition et le fonctionnement de cette instance sont précisés par le décret n°2004-1156 du 29 octobre 2004.

² Rapport de la mission sécurité des sapeurs-pompiers présidée par le colonel Pourny (7 décembre 2003).

³ Loi n° 2000-628 du 7 juillet 2000.

- permettant le recrutement par contrat de sapeurs-pompiers, à temps plein ou à temps partiel, pour assurer le remplacement momentané de sapeurs-pompiers professionnels ou exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel (article 82).

Le projet de fin de carrière des sapeurs-pompiers professionnels

Dès 2003, deux dispositions ont été prises pour exonérer les sapeurs-pompiers bénéficiant déjà d'un CDO des premiers effets de la réforme des retraites par l'exemption de la décote¹ et la réduction de 30 ans à 25 ans de la durée de service exigée en vue de bénéficier de la bonification du cinquième².

La loi du 13 août 2004 a étendu le droit à cette dernière aux anciens sapeurs-pompiers professionnels ayant perdu cette qualité à la suite d'un accident de service ou d'une maladie professionnelle, sans condition et a institué un nouveau congé pour raison opérationnelle (CRO) tendant à adapter les solutions de fin de carrière aux difficultés de chacun.

Le sapeur-pompier professionnel âgé d'au moins 50 ans et médicalement reconnu en difficulté opérationnelle pourra accéder à sa demande à :

- un reclassement dans un emploi public lui garantissant le maintien de son traitement ;

- un congé pour raison opérationnelle (CRO), s'il a accompli au moins 25 ans de service, qui lui assure 75 % de sa rémunération antérieure. Ce congé peut être cumulé avec une activité lucrative, ce qui est novateur dans la fonction publique territoriale.

A défaut de reclassement, l'agent peut bénéficier d'un congé avec constitution de droits à pension jusqu'à 57 ans et demi, pour une durée maximale de cinq ans.

Elle permet en outre aux médecins, pharmaciens ou infirmiers de sapeurs-pompiers d'exercer un emploi à temps non complet et de le cumuler avec une activité libérale (article 73).

La loi précitée tend aussi à fidéliser le volontariat sapeur-pompier, qui est nécessaire au maillage territorial de la sécurité civile, par :

- l'exclusion des activités de sapeur-pompier volontaire de l'application des règles relatives à l'aménagement de temps de travail (article 79) ;

- **la validation des formations ou expériences** des sapeurs-pompiers volontaires, après avis du comité consultatif des sapeurs-pompiers volontaires,

¹ Mécanisme minorant la pension lorsque la durée de service et de bonification est inférieure au nombre de trimestres exigés pour le nombre maximum de pension.

² Ce dispositif accorde (avec ou sans retenue supplémentaire) une annuité supplémentaire par période de cinq années de services effectifs, dans un plafond de cinq années.

par le directeur des services d'incendie et de secours, afin d'être dispensés d'examens et de formations superflus (article 80) ;

- la possibilité pour les sapeurs-pompiers volontaires salariés victimes d'accidents ou de maladies en raison de leur service de bénéficier des dispositions protectrices du code du travail (suspension du contrat pendant l'arrêt de travail ; absence de sanction ; reclassement ou, à défaut, indemnité compensatrice... ; articles 78, 80 et 81) ;

- l'institution d'une **prestation de fidélisation et de reconnaissance au profit des sapeurs-pompiers volontaires**, « destinée à encourager leur fidélité au service et à reconnaître leur engagement au bénéfice de la collectivité » (article 83) et qui doit être précisée par deux décrets.

En pratique, **les sapeurs-pompiers volontaires partis à la retraite après vingt ans de service avant le 1^{er} janvier 2004**, continueront à bénéficier de l'**allocation de vétéran**, instituée par la loi du 3 mai 1996 et constituée d'une part fixe (environ 312 euros) et d'une part variable (120 euros pour 30 ans de service), jusqu'à extinction du dispositif.

Ceux qui cessent leur activité pendant l'année 2004 bénéficieront d'une **allocation de fidélité**, financée par les SDIS (voir tableau annexé).

Les personnels âgés de 55 ans, ayant effectué au moins 20 ans de service et **en activité au 1^{er} janvier 2005, qui partiront à la retraite au cours de l'année 2005**, jouiront d'une prestation de fidélisation et de reconnaissance provisoire, variable selon les situations et la date de cessation.

Période transitoire : rente annuelle hors cotisations du volontaire

Durée des services accomplis au moment du départ		35 ans et plus	30 à 34 ans	25 à 29 ans	20 à 24 ans
Ancienneté au 1.01.2005	35 et plus	800			
	30-34	1.150	700		
	25-29	1.500	1.050	600	
	20-24	1.800	1.350	900	450

Enfin, les volontaires qui cesseront leur engagement à compter du 1^{er} janvier 2006 pourront acquérir des droits à pension sous forme de rente viagère s'ils sont âgés de 55 ans et ont accompli au moins 20 ans de service (cette condition n'étant pas exigée de ceux qui ont été victimes d'un accident ou sont malades en raison du service)¹ A titre d'exemple, son montant serait de 450 euros pour une durée d'engagement de 20 ans et de 1800 euros pour une durée de 35 ans. Cette prestation sera financée par les SDIS, l'Etat et par les cotisations des sapeurs-pompiers volontaires qui s'y ajouteront.

Rente annuelle servie par le régime pérenne

Durée des services accomplis au moment du départ	35 ans et plus	30 à 34 ans	25 à 29 ans	20 à 24 ans
Rente annuelle de base	1.800	1.350	900	450
Rente annuelle moyenne acquise par la cotisation de 50 €/an	82	72	62	52
Rente à 55 ans (ou à 60 avec réversion)	1.882	1.422	962	502

Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles.

III. LES CHANTIERS DE LA SECURITE CIVILE

1. Le perfectionnement de l'alerte et de la diffusion des informations

a) L'approfondissement de la collaboration avec Météo-France

Mise en place à l'issue des tempêtes de 1999 pour améliorer l'alerte des secours et des populations en anticipant les phénomènes climatiques violents, la procédure de vigilance météorologique initiée par Météo-France et la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) a prouvé son efficacité. Elle permet une montée en puissance des dispositifs de réponse à la crise, à l'échelon départemental, en fonction du niveau de vigilance² émis sur des cartes consultables par tous.

¹ Environ 3.000 volontaires pourraient en bénéficier chaque année. Les sapeurs-pompiers volontaires qui ne respecteront pas ce nombre d'années de service se verront rembourser les cotisations versées.

² Il existe quatre niveaux de vigilance (vert ; jaune ; orange ; rouge). Les dispositifs de secours sont progressivement activés en situation orange et immédiatement mis en œuvre en situation rouge.

Toutefois, elle a été précisée et adaptée pour tirer les leçons de la canicule de l'été 2003¹, les vagues de chaleur² (et de froid) étant désormais intégrées à la liste des phénomènes pris en considération.

Par ailleurs, Météo France assure une collaboration fructueuse avec les services de la sécurité civile dans le cadre de la prévention des feux de forêts et de la prévision des crues (cette dernière procédure est en cours d'amélioration).

b) L'amélioration de la réactivité opérationnelle de la sécurité civile

Tout d'abord, une réflexion sur la modernisation et l'adaptation des procédures du système national d'alerte (aujourd'hui principalement composée des 4.500 sirènes du réseau national d'alerte) est en cours. En complément, 0,2 million d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances pour la réalisation d'une campagne de sensibilisation sur la signification d'un déclenchement de sirènes et sur les consignes à suivre.

Par ailleurs, dès 2002, un **important effort de modernisation des salles opérationnelles des préfectures**, avec le **développement du système GALA** (gestion de l'alerte locale automatisée) permettant une diffusion rapide de l'alerte grâce à des automates implantés et gérés dans les préfectures ou à des prestataires extérieurs, a été entrepris pour remédier aux fragilités constatées de ces outils essentiels de gestion de crise. 67 départements peuvent être considérés comme bien équipés à l'heure actuelle tandis que l'adaptation des salles opérationnelles de 28 autres départements est en cours ou projetée.

La canicule d'août 2003 a de plus amené le renforcement des liens de la sécurité civile avec les administrations sanitaires et **l'actualisation du dispositif de gestion de crise : le recueil et la remontée des informations relatives à la sécurité civile sont étendus et systématisés. Les modalités d'information sont clarifiées.**

Dans les départements, il est explicitement prévu que les représentants de l'Etat, aidés par les services compétents, assurent la collecte des informations et évaluent la pertinence de la mise en place d'un dispositif de gestion de crise.

Au niveau zonal³, sous la responsabilité du préfet de zone, le centre opérationnel de zone (COZ) assure le recueil et la synthèse des informations

¹ La mission commune d'information du Sénat précitée a en effet constaté que si Météo-France avait bien prévu la canicule en ayant le souci de communiquer sur ce sujet, ses alertes avaient été relativement inefficaces.

² Circulaire INTE/0400070/C du 1^{er} juin 2004.

³ Les zones de défense (8) ont été prévues par l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, comme des lieux privilégiés de la coopération civilo-militaire et de la cohérence des plans de défense.

pour l'ensemble des départements concernés, cette tâche étant facilitée par le renforcement des moyens humains des EMZ.

Enfin, le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC)¹ sous la responsabilité du directeur de la défense et de la sécurité civiles, effectue les mêmes missions pour le territoire national et organise l'information des ministres concernés.

Cette amélioration de la diffusion des informations et de la réactivité de la chaîne opérationnelle lors des catastrophes doit être facilitée par le **développement du logiciel SYNERGI** (système numérique d'échange, de remontée et de gestion des informations), destiné à la collecte et à la transmission des données nécessaires au traitement des crises entre les services des secours.

2. L'amélioration des conditions d'intervention des secours

a) La limitation de la dangerosité des missions des sapeurs-pompiers

*« Assez paradoxalement par rapport au métier exercé, on peut dire que les sapeurs-pompiers ont une assez mauvaise représentation de ce qu'est, ou devrait être, leur propre sécurité. »². **La reconnaissance législative de la dangerosité des missions des sapeurs-pompiers** doit se traduire par des mesures concrètes pour améliorer leur sécurité pendant leur service.*

Celles-ci peuvent être inspirées par les propositions du rapport Pourny qui tendent en particulier à :

- **développer la culture de sécurité au sein des SDIS**. La création d'un bureau enquête-accidents à la DDSC répond à cet objectif ;

- **connaître la santé au travail des sapeurs-pompiers** (création d'un bureau santé à la DDSC, orientation des services de santé et de secours médical vers la santé au travail) ;

- **clarifier le cadre juridique de l'action des sapeurs-pompiers** (développement de formations hygiène et sécurité dans les SDIS ; réflexions sur le droit de retrait ; création d'une formation d'officier de sécurité dans les SDIS...)

¹ Installé à la direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) et mis à la disposition du ministre en charge de la sécurité civile, le COGIC est chargé d'informer ce dernier de tout événement pouvant conduire à la mise en place de dispositifs de sécurité civile. Il assure également l'envoi de renforts et coordonne l'organisation gouvernementale en temps de crise. Il dispose pour cela d'un centre opérationnel, d'un centre de crise et d'un centre de transmissions.

² Rapport précité de la mission sécurité des sapeurs-pompiers. En 2003, 12.709 sapeurs-pompiers et 219 militaires ont été victimes d'un accident imputable au service. 13 sont décédés.

- **adapter les équipements aux exigences opérationnelles** (amélioration des équipements de protection individuelle et de leur entretien, du matériel roulant avec adaptation de la signalisation ; géo-positionnement des engins...);

- **conforter la réactivité des services de secours** (fiches réflexes...);

- **mieux répondre aux risques spécifiques** comme les accidents thermiques (formation continue incendie ; modules d'entraînement sur feux réels) ou de voirie, les feux de forêts (antennes médicales d'intervention...), les violences urbaines (réflexion sur une reconnaissance au mérite des personnels basés en secteur sensible...) ou les nouveaux risques techniques...

Ces préconisations opérationnelles vont de pair avec une **meilleure prise en compte des risques dans la formation des sapeurs-pompiers**, en cours d'adaptation, qui sera favorisée par les réflexions actuelles sur son contenu et par la réforme précitée de l'ENSOSP. **Cette actualisation de la formation des officiers sapeurs-pompiers doit aussi être l'occasion de développer une véritable culture de gestion au sein des SDIS** (renforcement de l'apprentissage du management, de la gestion des ressources humaines...) car l'implication de l'encadrement à cette démarche est déterminante.

b) Le développement de la culture de gestion et de l'évaluation

En raison de la multiplication et du coût de leurs interventions ainsi que de la moindre disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires, **les services de secours doivent aujourd'hui en effet conforter cette culture de gestion**. Celle-ci consiste à définir la meilleure adéquation possible entre les moyens à mettre en oeuvre et les besoins en cause, compte tenu des exigences opérationnelles.

Concernant les services de l'Etat, la réforme de l'architecture budgétaire, issue de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), va amener un examen des crédits en missions, programmes et actions à compter du projet de loi de finances pour 2006, facilitant le contrôle du Parlement sur la pertinence de leur utilisation au regard des enjeux de la sécurité civile. Toutefois, alors que le Sénat prônait une mission interministérielle¹, le Gouvernement a institué une **mission « sécurité civile » autonome, divisée en deux programmes et sept actions**.

Le programme « Intervention sur moyens nationaux », dont le directeur de la défense et de la sécurité civiles est responsable, a pour finalité

¹ Cette mission aurait regroupé les crédits de la sécurité civile, ceux du ministère de l'écologie et du développement durable relatifs à la prévention des risques et certains crédits du ministère de l'équipement (météorologie ; prévention et contrôle des risques industriels) ; rapport d'information n°192 de MM. Jean Arthuis et Philippe Marini.

d'organiser et de préparer les moyens nationaux de défense et de sécurité civiles pour les mettre à disposition de la chaîne opérationnelle.

Il se décompose en quatre actions :

- l'action « *participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts* » regroupe l'ensemble des crédits correspondant à la mise en œuvre de moyens nationaux exceptionnels pour faire face à ces incendies ;

- l'action « *interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques* » concerne les activités nationales menées en réponse auxdites catastrophes en France ou à l'étranger ;

- l'action « *secours à personnes par hélicoptère* » correspond à l'activité de secours d'urgence et de sauvetage héliportés de la sécurité civile. Selon les documents du ministère des finances, l'absence de définition commune à tous les intervenants potentiels (sécurité civile ; ministère de la santé...) du secours à personnes par hélicoptère pourrait amenuiser la pertinence de l'évaluation de cette action.

- l'action « *neutralisation des engins explosifs* », effectuée par le service du déminage, retrace toutes les activités de collecte, neutralisation ou destruction de tous types d'engins explosifs.

Le programme « *Coordination des moyens de secours* », dont le directeur de la défense et de la sécurité civiles est responsable, comprend trois actions :

- l'action « *préparation et gestion des crises* » correspond aux activités de prospective et d'identification des risques et menaces potentiels ou avérés et à la préparation et la coordination des divers réseaux d'intervenants dans la gestion des crises (CNSC...) ;

- l'action « *coordination des acteurs de la sécurité civile* » correspond aux activités de coordination et de formation au sein de la sécurité civile ;

- l'action « *soutien à la politique de sécurité civile* » reprend toutes les fonctions de pilotage, d'administration et de soutien général de la mission (cabinet ; inspection ; mission des relations internationales...).

**Présentation indicative des crédits
de la future mission sécurité civile (en euros)**

Programmes	Ministre	LFI 2004	PLF 2005
Intervention sur moyens nationaux		172.642.034	217.411.797
dont :			
Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts	Intérieur	81.717.761	109.285.285
Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques		13.048.950	13.773.502
Secours à personne par hélicoptère		42.749.229	57.559.697
Neutralisation des engins explosifs		35.126.094	36.793.313

Programmes	Ministre	LFI 2004	PLF 2005
Coordination des moyens de secours dont :		212.841.883	238.805.368
Préparation et gestion des crises	Intérieur	2.112.694	2.186.350
Coordination des acteurs de la sécurité civile		130.329.207	154.478.910
Soutien à la politique de sécurité civile		80.399.982	82.140.108
Total des crédits de la mission		385.483.917	456.217.165

La définition des programmes et actions a amené la **détermination d'objectifs généraux** (ex : optimiser le coût d'exploitation de la flotte aérienne, du potentiel d'engagement des UIISC ou du secours par hélicoptère...) **associés à des indicateurs de résultat et de suivi de performance** (disponibilité de la flotte durant la saison de feux, coût de la maintenance...) afin **d'évaluer le coût et la pertinence des moyens utilisés** pour remplir les missions de secours et d'améliorer la réponse des services concernés lors des interventions.

Concernant les SDIS, les réflexions de la **conférence nationale des services d'incendie et de secours** doivent être déterminantes. **Votre rapporteur est convaincu qu'elle doit être non seulement un lieu d'échange et de consultation mais également une instance permanente d'évaluation du fonctionnement des services d'incendie et de secours** dotée des moyens idoines afin d'établir un constat précis de leur situation (études d'impact...) et des analyses comparatives.

De là, ces travaux pourraient favoriser la mise en place d'une **banque de données spécifique qui permettrait de diffuser les bonnes pratiques** (opérationnelles ; managériales...) **validée par la conférence.**

De plus, et en lien avec le souhait de limiter la dangerosité des missions de sapeurs-pompiers, **l'organisation de retours d'expérience plus fréquents**, par la DDSC, les SDIS et les autres acteurs de la sécurité civile, doit permettre d'actualiser les procédures et de faciliter la réactivité des secours en cas de crise. La préparation d'exercices réguliers de sécurité civile et de défense civile suit la même logique.

En complément, il convient de mettre en oeuvre les possibilités d'évaluation ouvertes par la loi du 13 août 2004, qui confie à l'inspection générale de l'administration, soutenue par l'inspection de la défense et de la sécurité civiles, une mission d'évaluation et de contrôle des actions relatives à la prévention, à la mise en oeuvre de la protection des populations ou consécutives à une crise, menées par les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que par les associations de sécurité civile. Ce faisant, ces derniers peuvent ainsi **bénéficier d'une expertise technique et de recommandations pratiques appréciables.**

La réflexion menée sur la lutte contre les feux de forêts pour tirer les leçons du lourd bilan de l'été 2003 (61000 hectares brûlés en zone sud ; dix décès) a ainsi conduit à une amélioration de la mobilisation préventive des moyens et à une gestion plus fluide des colonnes de renforts sapeurs-pompier en 2004.

Ainsi, le développement de l'évaluation des actions de sécurité civile doit favoriser l'autonomie de gestion des acteurs concernés par les redéploiements qu'elle entraîne ainsi que le **renforcement de leur culture de responsabilité**. Ce faisant, il est susceptible d'améliorer encore l'efficacité et la popularité légitime des acteurs des secours et des sapeurs-pompier, dont le professionnalisme n'est plus à prouver.

3. La consolidation du dispositif français de défense civile

Posée par l'ordonnance du 7 janvier 1959 précitée, **la nécessité de la défense civile a été rappelée avec brutalité par la résurgence récente de la menace terroriste**. Celle-ci a souligné les retards de la France face aux menaces NRBC. Le Gouvernement a donc mené une réflexion d'ensemble pour actualiser doctrines et procédures en vigueur.

Depuis 2002, cette montée en puissance de la défense civile a conduit à :

- un **important effort d'équipement** pour permettre aux services de secours de prévenir et gérer les conséquences d'attaques terroristes de grande ampleur (matériels de décontamination de la population) ;

- **l'instauration d'une gestion interministérielle des dossiers** avec la création d'une cellule nationale de coordination et d'appui à la lutte contre le risque NRBC, animée par le directeur de la défense et de la sécurité civiles (élaboration d'un guide opérationnel) ;

- **la remise à plat de la planification anti-terroriste** (nouveau plan Vigipirate en mars 2003 ; révision des plans d'intervention spécialisés Piratox, Biotox, Piratair, Pirate-mer et Piranet) afin d'en accroître la simplicité et la souplesse.

Ces efforts notables ont été renforcés par l'intensification de la formation et de la préparation au risque NRBC en 2004 :

- **le pôle de défense civile de Cambrai**, dont la création avait été annoncée le 27 juin 2002 et dont l'importance a été soulignée dans le rapport annexé à la loi du 13 août 2004, doit conjuguer une école de défense civile à statut public (0,1 million d'euros sont inscrits au budget) et un centre national de formation à la défense et à la sécurité civiles, destiné à devenir une

référence internationale permettant de rassembler les connaissances en la matière (il pourrait faire l'objet d'un partenariat public-privé). La mise en service des installations définitives est prévue pour 2007. En attendant, un centre de formation provisoire a été installé cette année et accueille déjà les acteurs des secours ;

- les procédures sont évaluées à travers l'organisation d'exercices (36 effectués au 10 août 2004), menés à trois niveaux (cadres et états-majors ; acteurs des secours ; population), qui font l'objet d'une programmation pluriannuelle¹ : par exemple, **le retour d'expérience établi après l'organisation du premier exercice de simulation d'attentat chimique à Paris en octobre 2003** a permis de combler certaines faiblesses du dispositif de crise. Les progrès réalisés ont été vérifiés lors de la **simulation de la gestion d'un attentat radioactif à l'hôpital Necker, le 11 octobre dernier.**

Soucieuse d'appuyer les efforts notables entrepris par le Gouvernement pour adapter la sécurité civile à son temps, **votre commission des Lois veillera avec vigilance à la publication rapide et à l'adaptation des mesures d'application de la loi du 13 août 2004.**

Votre rapporteur souligne la nécessité de faire de la sécurité civile l'affaire de tous. A ce titre, il constate la pertinence du budget sécurité civile du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour 2005.

*

* *

Ces observations ont conduit votre commission des Lois à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la sécurité civile inscrits au budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour 2005.

Votre rapporteur remercie MM Lionel Beffre et David Julliard (cabinet du ministre), M. Christian de Lavernée (directeur de la défense et de la sécurité civiles), le colonel Linchenaud (Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France) et notre collègue Eric Doligé (Association des départements de France), entendus lors de ses travaux préparatoires.

¹ *Circulaire du ministre de l'intérieur du 21 avril 2004. Les orientations annexées à la loi du 13 août 2004 indiquent en outre qu'« à brève échéance, il convient de s'astreindre à un exercice en vraie grandeur au moins par département chaque année. »*

1^{er} janvier 20041^{er} janvier 2005

Allocation de vétéran	Allocation de fidélité	PFR version provisoire	PFR version pérenne
Profils types			
SPV cessation d'activité jusqu'au 31 décembre 2003 au moins 20 ans	SPV en activité au 1 ^{er} janvier 2004 au moins 20 ans au 1 ^{er} janvier 2004 cessation d'activité entre le 1 ^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2004	SPV en activité au 1 ^{er} janvier 2005 au moins 20 ans au 1 ^{er} janvier 2005 cessation d'activité à compter du 01 janvier 2005 cotisations versées	SPV MOINS de 20 ans au 1 ^{er} janvier 2005 cessation d'activité à compter du 1 ^{er} janvier 2006 au moins 20 ans cotisations versées
Montants : Au 01/01/2004 : PF 309,83 € PV X fois 6,74 ou 7,24 ou 8,15 ou 10,13€	Montants : 450, 600, 700 ou 800€, selon la tranche concernée	Montants : différents selon les situations et date de cessation 1. allocation de fidélité seule 2. + part PFR issue des cotisations versées 3. + prime PFR issue des contributions publiques	Montants : 450, 900, 1350 ou 1800€, selon la tranche concernée
Financement : sdis, commune et EPCI	Financement : sdis, (éventuellement commune et EPCI)	Financement : Allocation de fidélité = sdis seuls PFR = sdis et Etat (2/3 et 1/3 en 2005) cotisation du SPV (éventuellement commune et EPCI)	Financement : sdis et Etat (50/50 à compter de 2006) cotisation du SPV (éventuellement commune et EPCI)

Prestations en faveur des sapeurs-pompiers volontaires

ANNEXE :