

N° 116

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

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 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

SÉCURITÉ CIVILE

Par Mme Catherine TROENDLE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 28) (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA SÉCURITÉ CIVILE : UNE DIVERSITÉ D'ACTEURS, UN SECTEUR EN CONSTANTE ÉVOLUTION	8
A. LES POLITIQUES DE L'ETAT.....	8
B. L'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	10
II. LE PILOTAGE DE LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE	12
A. LES MOYENS NATIONAUX DE LA SÉCURITÉ CIVILE	12
1. <i>Les priorités gouvernementales</i>	12
a) Les investissements de modernisation des infrastructures.....	12
b) La rationalisation à poursuivre de l'organisation territoriale des moyens.....	13
c) La contribution aux mesures nationales de maîtrise des dépenses publiques sans réduction de la capacité opérationnelle	14
2. <i>La participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêt</i>	17
3. <i>Les interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques</i>	20
4. <i>Le secours à personnes par hélicoptère</i>	20
5. <i>La neutralisation des engins explosifs</i>	21
6. <i>Le pilotage de la sécurité civile</i>	22
B. LA COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS	22
1. <i>Préparation et gestion des crises</i>	24
2. <i>Un dossier préoccupant : l'école nationale supérieure des officiers des sapeurs- pompiers</i>	26
3. <i>Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) : le réservoir financier d'ANTARES</i>	28
III. DES DOSSIERS EN SUSPENS	30
A. LE RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNE	30
1. <i>Un mécanisme spécifique en matière de lutte contre les feux de forêt</i>	30
2. <i>Un dispositif intégrateur : le concept d'assistance mutuelle européenne</i>	31
3. <i>Une réponse ponctuelle aux situations d'urgence : la location de bombardiers d'eau</i>	31
4. <i>L'harmonisation des formations</i>	32
B. UNE DIFFUSION DIFFICILE DE LA CULTURE DU RISQUE	32
C. L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS DANS LES SDIS.....	33
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	35

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et de l'immigration, le 9 novembre 2010, la commission des Lois, réunie le 17 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hiest, président, a examiné sur le rapport pour avis de Mme Catherine Troendle, les crédits alloués à la **mission sécurité civile** par le projet de loi de finances pour 2011.

Le rapporteur pour avis -au nom de la commission- a rendu hommage aux sapeurs-pompiers décédés dans l'exercice de leur mission et a exprimé son indignation face aux agressions commises contre les sauveteurs.

Abordant la mission *Sécurité civile*, elle a indiqué que les crédits augmentaient de 2,45 % en autorisations d'engagement et diminuaient de 4,62 % en crédits de paiement, par rapport à 2010.

Elle a souligné que le montant total des crédits inscrits par l'Etat pour la sécurité civile, tous ministères confondus, représentait le cinquième de l'engagement financier qu'y consacrent les collectivités territoriales.

Elle a mentionné les principales actions inscrites au budget : la poursuite du renforcement des services de secours en équipements NRBC-E, la modernisation du système d'alerte avec le projet SAIP, le lancement du programme septennal de rénovation et mise aux normes des implantations locales du service de déminage, la mutualisation des centres de maintenance des hélicoptères, la poursuite du développement du réseau de radio-communications ANTARES au travers du FAI.

Le rapporteur pour avis a évoqué plusieurs dossiers préoccupants : la disparition, dans le budget 2011, de la participation du ministère de l'intérieur au projet de centre d'alerte aux tsunamis (CRATANEM) ; la suppression de la subvention de l'Etat à l'ENSOSP à compter de 2014 et sa dégressivité jusque là ; la coopération européenne qui peine à se structurer ; le développement insuffisant de la culture du risque auprès des élèves ; la question de l'emploi des travailleurs handicapés dans les SDIS, qui n'est pas encore réglée de façon satisfaisante.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission sécurité civile figurant dans le projet de loi de finances pour 2011.

- Le compte rendu de l'audition de M. Brice Hortefeux est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20101108/lois.html#toc4>

- L'examen de l'avis budgétaire en commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20101115/lois.html#toc10>

Mesdames, Messieurs,

Cette année encore, la sécurité civile a pu -hélas- mettre en œuvre son savoir-faire et son haut degré de technicité tant sur le sol national, particulièrement lors de la survenance de la tempête Xynthia, qu'à l'étranger, et sauver des vies à la suite du tremblement de terre qui a ravagé Haïti.

Le secours, en France, ce sont, chaque année 4 millions d'interventions, soit une toutes les 7,4 secondes, la prise en charge de 3,1 millions de victimes par moins de 250.000 sapeurs-pompiers dont 79 % de volontaires.

Votre commission salue l'engagement de ces services pour assurer la protection des populations et de ses personnels au péril de leur vie.

En 2009, 12 sapeurs-pompiers sont morts en service et depuis le début de l'année 2010, on doit déjà déplorer la disparition de huit personnes.

Non contents d'offrir leur vie pour sauver celle des autres, les sapeurs-pompiers se heurtent à un autre risque –inadmissible- : l'agression dont on constate avec inquiétude la fréquence croissante sur plusieurs années ; en 2009, 1.080 pompiers en ont été victimes.

Votre rapporteur tient à exprimer avec force son indignation face à ces comportements désolants, manifestation d'un certain délitement de la cohésion de notre société. Les actions de sensibilisation à la sécurité civile lui apparaissent d'autant plus nécessaires pour provoquer une prise de conscience de la responsabilité éminente des sapeurs-pompiers pour nous permettre de vivre au quotidien dans un environnement sécurisé.

La Commission unanime rend hommage au courage et au civisme de ces hommes et de ces femmes engagés au service de la société.

Ce rituel budgétaire permettra, après avoir recensé les acteurs de la sécurité civile et noté l'évolution de ses modes d'intervention dans les différents risques, d'évoquer certains dossiers préoccupants.

I. LA SÉCURITÉ CIVILE : UNE DIVERSITÉ D'ACTEURS, UN SECTEUR EN CONSTANTE ÉVOLUTION

La mission budgétaire *Sécurité civile* regroupe les moyens mis en œuvre par le ministère de l'intérieur dans le secteur de la sécurité civile qu'il est chargé de coordonner. Ce faisant, elle présente une image incomplète de l'action de prévention et de secours puisque y participent non seulement d'autres services de l'Etat mais surtout y interviennent quotidiennement les moyens mis en œuvre par les collectivités locales : le premier en sa qualité de garant de la cohérence de la sécurité civile, les secondes au titre de l'implication des services départementaux d'incendie et de secours.

Leur action est diverse, de la prévention aux opérations sur le terrain.

A. LES POLITIQUES DE L'ETAT

Si la direction de la sécurité civile, place Beauvau, est tout à la fois coordonnateur et acteur, l'Etat engage d'autres services tant pour la prévention des risques majeurs que pour la gestion des catastrophes.

Trois autres ministères¹ y concourent (écologie, énergie, développement durable et mer (MEEDEM) ; alimentation, agriculture et pêche ; santé et sports) ainsi que son opérateur Météo-France. Les crédits correspondants se rattachent à huit programmes des budgets de ces intervenants :

- le MEEDEM intervient au titre des politiques de prévention des risques sur la base de la stratégie nationale de développement durable (risques technologiques et pollutions ; risques naturels et hydrauliques ; sûreté nucléaire et radio-protection).

Il est également compétent en matière de sécurité maritime : prévention des accidents maritimes avec notamment la surveillance du trafic ; coordination des opérations de sauvetage des personnes et des biens en cas d'accidents qui relèvent des CROSS (centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage) ; lutte contre les pollutions marines au travers du dispositif ORSEC/POLMAR-TERRE ;

- le ministère de l'agriculture est responsable de la politique forestière ;

- le ministère de la santé pilote les politiques axées sur la modernisation de l'offre de soins, la prévention et la sécurité sanitaire.

Météo-France, responsable de la sécurité météorologique des personnes et des biens, est chargée d'anticiper l'arrivée et le développement des phénomènes météorologiques dangereux et d'améliorer la qualité de la prévision météorologique.

¹ Sur la base de la maquette budgétaire pour 2011.

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

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

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	Exécution 2009		LFI 2010		PLF 2011	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
128 Coordination des moyens de secours	192 110 142	183 351 203	175 773 840	191 160 535	200 172 857	170 033 526
01 Préparation et gestion des crises	32 180 585	23 703 022	99 835 495	101 940 495	53 585 495	9 664 130
02 Coordination des acteurs de la sécurité civile	127 171 416	126 791 847	62 245 076	75 326 771	132 602 760	146 234 793
03 Soutien à la politique de sécurité civile	32 758 141	32 856 334	13 693 269	13 893 269	13 984 602	14 134 603
161 Intervention des services opérationnels	237 076 376	236 014 674	272 945 954	264 807 947	259 602 600	264 840 600
01 Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts	95 628 477	106 596 259	90 975 682	91 055 520	93 272 947	90 472 947
02 Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	35 730 302	36 381 374	57 288 158	56 729 897	55 770 296	56 598 571
03 Secours à personne par hélicoptère	77 321 807	57 832 618	72 599 168	65 264 943	57 290 425	64 209 221
04 Neutralisation des engins explosifs	28 395 790	35 204 423	35 187 819	34 862 460	35 492 179	35 783 108
05 Pilotage de la politique de sécurité civile			16 895 127	16 895 127	17 776 753	17 776 753
181 Prévention des risques	123 955 456	199 544 741	298 997 807	259 214 049	329 565 106	259 565 106
01 Prévention des risques technologiques et des pollutions	20 999 548	89 322 827	191 404 982	146 321 224	215 430 000	145 430 000
09 Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	42 303 554	43 010 755	52 188 215	52 188 215	51 895 272	51 895 272
10 Prévention des risques naturels et hydrauliques	60 652 354	67 211 159	55 404 610	60 704 610	62 239 834	62 239 834
170 Météorologie	164 060 000	164 060 000	168 477 000	168 477 000	176 620 500	176 620 500
01 Observation et prévision météorologiques	164 060 000	164 060 000	168 477 000	168 477 000	176 620 500	176 620 500
204 Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins (libellé modifié)	399 820 000	510 750 000	50 000 000	66 000 000	21 300 000	21 300 000
16 Réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires	399 820 000	510 750 000	50 000 000	66 000 000	21 300 000	21 300 000
149 Forêt	42 982 679	40 092 470	38 775 019	37 861 884	36 253 919	40 919 632
04 Prévention des risques et protection de la forêt	42 982 679	40 092 470	38 775 019	37 861 884	36 253 919	40 919 632
205 Sécurité et affaires maritimes	12 419 583	13 993 993	13 332 234	13 879 091	11 671 400	13 870 604
01 Sécurité et sûreté maritimes	11 081 903	12 702 454	11 758 316	12 139 492	9 817 400	11 846 850
04 Action interministérielle de la mer	1 337 680	1 291 539	1 573 918	1 739 599	1 854 000	2 023 754
307 Administration territoriale	46 192 158	46 192 158	45 990 958	45 990 958	46 205 830	46 205 830
01 Coordination de la sécurité des personnes et des biens	46 192 158	46 192 158	45 990 958	45 990 958	46 205 830	46 205 830
Total	1 218 616 394	1 393 999 239	1 064 292 812	1 047 391 464	1 081 392 212	993 355 798

Source : document de politique transversale Sécurité civile 2011.

B. L'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Leur rôle est primordial dans le domaine de la sécurité civile. C'est pourquoi le législateur a élargi le périmètre du document de politique transversale aux dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

La contribution des collectivités constitue, en effet, une part déterminante du secteur puisqu'elles financent 97 % des dépenses de fonctionnement des SDIS (4,21 milliards d'euros inscrits aux budgets primitifs 2010). Les dépenses d'investissement sont établies à 1,286 milliard d'euros, soit au total 5,5 milliards d'euros pour l'ensemble des dépenses des SDIS (budgets primitifs 2010, + 1,36 % par rapport à 2009)¹ représentant plus de 5 fois le montant total des crédits mobilisés par l'Etat (993,35 millions d'euros inscrits en CP ; 1,081 milliard d'euros en AE inscrits au PLF 2011).

Les dépenses de fonctionnement des SDIS représentent 76,61 % de leur budget ; elles ont augmenté de 1,98 % entre 2009 et 2010 alors que les dépenses d'investissement ont diminué légèrement de 0,65 %.

En 2009, les départements ont participé au fonctionnement à hauteur de 54 % (+ 1 % par rapport à 2008, soit 5 % des dépenses totales de fonctionnement des départements), les communes et établissements publics de coopération intercommunale pour 43 %.

Les recettes de fonctionnement des SDIS²

	2007 (comptes de gestion)		2008 (comptes de gestion)		2009 (comptes de gestion)	
	Montant	% total	Montant	% total	Montant	% total
Contributions des départements	1 997 230 806	52,6	2 119 064 149	53	2 216 562 357	54
Contributions communes/EPCI	1 675 503 101	44,1	1 705 530 687	43	1 751 566 849	43
Autres recettes	124 669 876	3,3	141 202 987	4	136 607 167	3
Total recettes de fonctionnement	3 797 403 783	100	3 965 797 824	100	4 104 736 373	100

Source : document de politique transversale 2011.

Parallèlement à leur financement direct, le DTP relève la contribution indirecte des collectivités aux investissements « *en permettant aux SDIS de dégager des excédents de section de fonctionnement qui sont l'un des principaux modes de financement de la section d'investissement* ».

Au regard de l'importance des crédits mobilisés, les moyens de maîtriser les dépenses des SDIS passent notamment par le biais de mutualisation des achats et des fonctions support et la modération des normes

¹ Cf. document de politique transversale 2011.

² SDIS 2B et 2A chiffres approchés.

techniques imposées par l'Etat, source de coûts. Rappelons que les collectivités départementales sont les principaux contributeurs des SDIS : ce positionnement ne peut que se renforcer puisque les contingents communaux ont été gelés par l'article 116 de la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008. Toute dépense supplémentaire doit désormais être supportée par les départements.

Les services d'incendie et de secours en quelques chiffres

Source : Les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2010

• Au 1er janvier 2010, on dénombrait **249 300 sapeurs-pompiers** en France dont :

- 40 100 professionnels (16%) ;
- 196 800 sapeurs-pompiers volontaires (79 %) ;
- 12 100 militaires (5%).

Officiers 12 970 (6 %) ;
Sous-officiers 45 000 (20 %) ;
Caporaux 67 639 (30 %) ;
Sapeurs 99 884 (44 %).

Les personnels féminins : 29 384 sapeurs-pompiers soit 1 sapeur-pompier sur 8 (+4 %)

Les femmes représentent 12% des sapeurs-pompiers civils.

Le **service de santé et de secours médical** constitue 5% des effectifs :

- **11 427** sapeurs-pompiers ;
- **4 %** de professionnels ;
- **96 %** de volontaires.

* **5 345** médecins (47 %) ;
* **309** vétérinaires (3 %) ;
* **552** pharmaciens (5 %) ;
* **5 221** infirmiers (45 %).

• Les personnels administratifs, techniques et spécialisés sont au nombre de 11 072 soit 4,5 % de l'effectif des SDIS.

• La relève : 27 280 jeunes sapeurs-pompiers (JSP) dans les SDIS et 163 Cadets (BSPP).

• En 2009 les sapeurs-pompiers ont effectué plus de **4 250 000 interventions**, c'est-à-dire 11 644 interventions par jour soit une intervention toutes les 7,4 secondes (6 % de plus qu'en 2008) :

343 300 incendies (+ 10 %) ;
304 600 accidents de circulation (0 %) ;
2 876 500 secours à victime - aides à personnes (+ 6 %) ;
59 100 risques technologiques (- 7 %) ;
666 700 opérations diverses (+ 6 %).

• **Appels :**

20,4 millions : 68 % au 18 ; 32 % au 112

*30.663 appels pour 100.000 habitants par an

*93 appels quotidiens par opérateur

*3,1 millions de victimes prises en charge chaque année

II. LE PILOTAGE DE LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE

La mission *Sécurité civile* regroupe les crédits finançant les actions du ministère de l'intérieur.

Elle est composée de deux programmes dédiés à la protection des populations et à la gestion de crise -activités opérationnelles et de soutien- :

- le programme 161 **Interventions des services opérationnels** réunit les moyens spécialisés et de renfort mis à disposition des préfets quotidiennement ou en cas de crise majeure ;

- le programme 128 **Coordination des moyens de secours** regroupe les activités concourant à la politique interministérielle.

Le budget de la mission s'élève à 459,7 millions d'euros en AE (contre 448,7 millions d'euros en 2010, soit + 2,45 %) et à 434,8 millions d'euros en CP (455,9 millions d'euros en 2010, en diminution de 4,62 %).

A. LES MOYENS NATIONAUX DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Leur nature étatique tient à leur technicité et à leur coût :

- bombardiers d'eau pour éteindre les feux de forêt ;
- hélicoptères pour secourir les personnes en détresse ;
- équipes de déminage ;

- formations militaires de la sécurité civile (FORMISC) pour traiter les risques NRBC (Nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques).

Ces moyens ont vocation à intervenir tant sur le sol national qu'à l'étranger en bilatéral ou dans le cadre communautaire.

1. Les priorités gouvernementales

Les **priorités** affichées par le Gouvernement pour 2011 concernent pour les services opérationnels :

a) Les investissements de modernisation des infrastructures

Dans ce cadre, la **rationalisation du schéma d'implantation des centres de déminage**, inscrite dans le train de mesures adoptées par le conseil de modernisation des politiques publiques le 10 juin 2010, se traduit par le lancement en 2011 du programme septennal de rénovation et de mise aux normes des implantations locales du service de déminage : reconstruction ou

restructuration de 13 centres ; création de 5 dépôts et d'un terrain de destruction de munitions : restructuration du dépôt de munitions chimiques de Suippes.

L'un des axes de la refondation du service du déminage est de doter, dans la mesure du possible, chaque centre d'un dépôt des munitions collectées proche d'un site de destruction pour éviter les transports de munitions.

L'activité du déminage en 2009

- 12.489 demandes d'intervention sur munitions de guerre (+ 31 % par rapport à 2008)
- 496 tonnes de munitions détruites
- 10 tonnes de munitions chimiques collectées
- 3.093 réquisitions pour objet suspect

Données : direction de la sécurité civile

D'après les renseignements transmis à votre rapporteur, l'augmentation constatée est conjoncturelle : elle est liée à des grands chantiers de dépollution.

Afin de renforcer la protection des démineurs, un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) est élaboré dans chacun des 26 centres par un agent chargé de la mise en œuvre (ACMO) sous la responsabilité de l'ingénieur hygiène et sécurité spécialement recruté au niveau central.

La moitié des 26 centres devraient avoir finalisé leur DUERP d'ici la fin de l'année 2010, l'autre moitié à l'été 2011.

b) La rationalisation à poursuivre de l'organisation territoriale des moyens

La « RGPPisation » de la flotte des hélicoptères

• 2007 - 2010 : optimisation de l'implantation des bases

- les bases de la gendarmerie nationale et celles de la sécurité civile ont été réorganisées selon une logique de colocalisation si elle est possible à coût maîtrisé et de « subsidiarité missionnelle » : si les deux flottes conservent leur caractère spécifique, chacun reprend les missions de l'autre à son compte si celle-ci est indisponible : ses appareils doivent donc, en toutes circonstances, pouvoir assurer *a minima* la mission subsidiaire dans un délai inférieur à 30 mn¹.

• Mutualisation des centres de maintenance (2011)

- La plate-forme aérienne de Nîmes-Garons est consacrée, sous la responsabilité de la DSC, aux hélicoptères de type EC 145 de la sécurité civile et à ceux de la gendarmerie nationale ;

- le canton d'Orléans-Bricy, relevant de la DGGN (direction générale de la gendarmerie nationale), maintiendra en condition opérationnelle les hélicoptères Ecureuil des deux directions et les EC 135 de la DGGN.

¹ L'outre-mer et les massifs montagneux sont exceptés de ce principe de répartition. Notons la mise en place d'un groupe de travail, animé par le préfet Jean-Paul Kihl, sur les moyens d'une meilleure coopération entre tous les acteurs du secours en montagne.

c) La contribution aux mesures nationales de maîtrise des dépenses publiques sans réduction de la capacité opérationnelle

Le programme 161 s'inscrit dans le cadre général de maîtrise des dépenses de l'Etat.

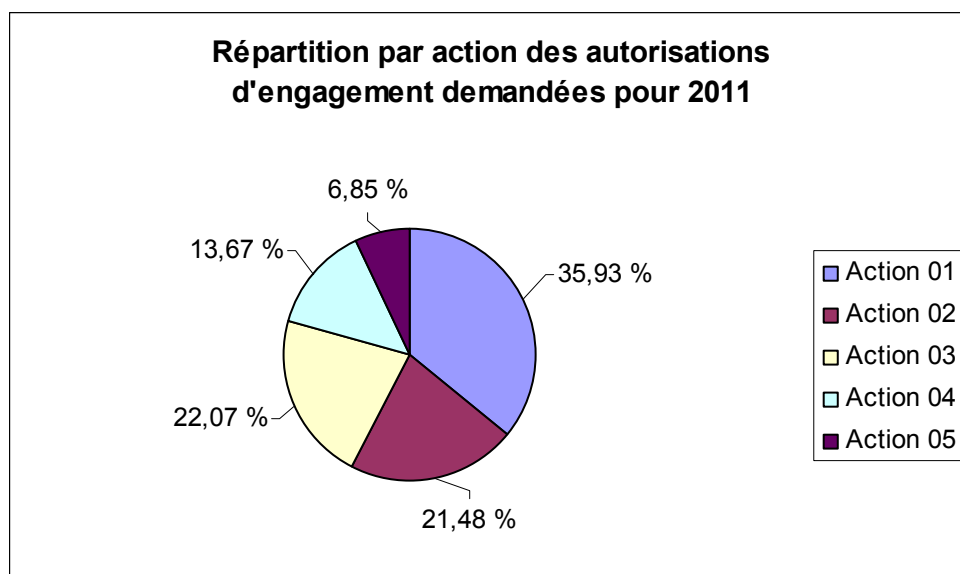
Ainsi, les crédits de fonctionnement diminuent de 5 %, à l'exception des dépenses directement liées à l'activité opérationnelle (retardant, carburant et maintenance des aéronefs) qui, elles, sont financées à hauteur des crédits 2010.

Le programme est doté, pour 2011, de 259,60 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) (contre 272,94 millions d'euros en 2010, soit une diminution de 4,88 %) et de 264,84 millions d'euros en crédits de paiement (CP) (contre 264,80 millions d'euros en 2010, en augmentation de 0,01 %).

Ces crédits sont répartis comme suit entre les cinq actions du programme :

Présentation par action des crédits demandés

	Numéro et intitulé de l'action	AE			CP		
		PLF 2010	PJLF 2011	Evolution %	PLF 2010	PJLF 2011	Evolution %
01	Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts	91 342 525	93 272 947	+ 2,11	91 342 525	90 472 947	- 0,95
02	Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	57 353 347	55 770 296	- 2,76	56 777 642	56 598 571	- 0,31
03	Secours à personne par hélicoptère	72 959 590	57 290 425	- 21,48	65 504 758	64 209 221	- 1,98
04	Neutralisation des engins explosifs	35 257 507	35 492 179	+ 0,67	34 915 044	35 783 108	+ 2,49
05	Pilotage de la politique de sécurité civile	16 895 127	17 776 753	+ 5,22	16 895 127	17 776 753	+ 5,22
	Total	273 808 096	259 602 600	- 5,19	265 435 096	264 840 600	- 0,22



L'ensemble des **effectifs de la mission** est, depuis 2010, inscrit au titre du programme 161. Ils représentent 2.472 ETPT (contre 2.499 en 2010 soit un schéma d'emplois de - 27 ETPT représentant une diminution de 1,08 %, inférieur au taux global de diminution des emplois autorisés pour 2011 (- 1 %). Ils sont répartis comme suit :

- Action 1 (675 ETPT) :
 - 551 militaires, soit 38 % de l'effectif total des formations militaires de la sécurité civile en poste dans les unités et à l'état-major ;
 - 107 personnels techniques ;
 - 2 personnels administratifs ;
 - 15 ouvriers d'Etat.
- Action 2 (902 ETPT) :
 - 900 militaires, soit 62 % de l'effectif des formations militaires ;
 - 1 personnel technique ;
 - 1 ouvrier d'Etat.
- Action 3 (286 ETPT) :
 - 215 personnels techniques ;
 - 13 ouvriers d'Etat ;
 - 24 personnels de la catégorie « hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement » de la police nationale ;
 - 34 ETPT du corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

L'ensemble de ces agents constitue le personnel du groupement d'hélicoptères de Nîmes et de ses 22 bases opérationnelles.

- Action 4 (316 ETPT) :

Les personnels des 20 centres et des 6 antennes de déminage, soit :

- 13 personnels techniques ;
- 2 ouvriers d'Etat ;
- 76 personnels hauts fonctionnaires de la police nationale ;
- 224 agents du corps d'encadrement et d'application de la police nationale ;
- 1 personnel administratif.

- Action 5 (293 ETPT) :

- 128 personnels administratifs ;
- 71 personnels techniques ;
- 89 ouvriers d'Etat ;
- 1 haut fonctionnaire de la police nationale ;
- 4 agents du corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

- Sur l'ensemble des emplois, on décompte donc :

- 1 451 militaires représentant 50,71 % des dépenses de personnel ;
- 407 personnels techniques (21,37 % des dépenses de personnel) ;
- 131 personnels administratifs (4,59 % des dépenses de personnel) ;
- 120 ouvriers d'Etat (3,94 % des dépenses de personnel) ;
- 363 fonctionnaires actifs de la police nationale (19,38 % des dépenses de personnel) dont 101 personnels appartenant au corps des hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement et 262 personnels relevant du corps d'encadrement d'application.

Catégorie d'emploi	Emplois (ETPT)		Crédits	
	Plafond autorisé pour 2010	Demandés pour 2011	Variation 2011/2010	Demandés pour 2011 (y. c. charges sociales)
Personnels administratifs	133	131	- 2	7 152 794
Personnels techniques	417	407	- 10	33 329 582
Militaires (hors gendarmes)	1 462	1 451	- 11	79 083 110
Ouvriers d'Etat	124	120	- 4	6 151 976
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale)	101	101	0	9 952 082
Corps d'encadrement et d'application (police nationale)	262	262	0	20 282 655
Total	2 499	2 472	- 27	155 952 199

Source : projet annuel de performance 2011.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, a justement étendu aux sapeurs-sauveteurs des formations militaires de la sécurité civile le bénéfice des dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite qui prévoit l'attribution aux conjoints et orphelins des sapeurs-pompiers tués dans l'exercice de leurs fonctions et cités à l'ordre de la Nation, de l'intégralité de la pension et de la rente viagère d'invalidité de la personne disparue.

Précisons que cette mesure est déjà applicable aux sapeurs-pompiers de Paris et aux marins-pompiers de Marseille (cf. art. 50-5°)¹.

2. La participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêt

L'action n° 1 regroupe des moyens complémentaires à ceux des SDIS, qu'ils renforcent. Ce sont essentiellement des engins aériens mis à disposition des préfets de zones.

La base d'avions de la sécurité civile (Marignane)

La flotte se compose de :

- 12 bombardiers d'eau amphibies Canadair CL 415 ;
- 9 bombardiers d'eau ravitaillés au sol Tracker ;
- 3 avions de grande investigation et de liaison Beechcraft King 200 ;
- 2 avions polyvalents bombardiers d'eau Dash 8 Q 400.

La réflexion sur l'avenir de la base de Marignane semble avoir progressé, même si aucune décision n'a encore été arrêtée. Elle devrait être transférée à Salon-de-Provence d'ici 2014 en raison de la gêne occasionnée à l'activité commerciale de l'aéroport Marseille-Provence et des projets d'expansion d'Eurocopter situé à proximité immédiate de l'aéroport.

La campagne feux de forêt 2009 et 2010¹

• Surfaces incendiées :

16.990 ha en 2009

10.760 ha en 2010 (au 15 septembre) (rappel : 6.006 ha en 2008)

Le lourd bilan de 2009 s'explique par une sécheresse marquée, des températures élevées, la fréquence des jours à hygrométrie réduite dans la région méditerranéenne alors qu'en 2010, ces facteurs ont été atténués par les fortes pluies du printemps.

Notons que pour garantir un accès rapide aux massifs forestiers ravagés par la tempête Klaus (janvier 2009), un détachement de 2 CL 415 a été basé à Bordeaux-Mérignac durant les deux derniers étés.

¹ Cf. art. 86 de la loi de finances pour 2011, adopté par l'Assemblée nationale.

• Le **nombre de feux** recensés est inférieur à la moyenne décennale (1.200 incendies) :

- 1.080 feux en 2009 ;
- 750 feux en 2010 (données provisoires).

Le ministère de l'intérieur attribue cette évolution positive, d'une part, aux mesures de quadrillage du terrain assurées par les services forestiers et, d'autre part, aux actions entreprises par les parquets, les services de police et de gendarmerie pour identifier l'origine des feux.

- En 2009, les incendies étaient dus à¹ :
- l'imprudence (39 %) :
- la malveillance (36 %) :
- un accident (13 %) ;
- la foudre (12 %).

¹ *taux d'élucidation : 70 %*

• La **répression** des incendiaires s'intensifie :

- en 2009, 70 auteurs d'incendie ont été identifiés dont une quinzaine d'auteurs volontaires parmi lesquels 8 ont été écroués ;

- en 2010, les enquêtes ont déjà conduit à la mise en cause d'une soixantaine d'auteurs. L'identification de l'origine des incendies est en augmentation.

• La **prévention** des feux de forêt passe principalement par deux actions :

- le débroussaillage autour des constructions, installations et terrains ;
- la mise en place de patrouilles de surveillance des massifs forestiers coordonnées par les préfets (1.300 agents des collectivités locales (forestiers - sapeurs), de l'office national des forêts et de l'Etat auxquels se joignent des sapeurs-pompiers et des bénévoles des comités communaux).

Mentionnons les **mesures de prévention opérationnelle** mises en œuvre par le ministère de l'intérieur pour diminuer les délais d'alerte et d'intervention :

- à ce titre, au 1^{er} septembre 2010, les bombardiers d'eau avaient effectué 800 heures de vol de guet aérien armé, soit 40 % des heures de vol opérationnel, ce qui constitue une part importante de l'activité de la flotte ;

- les détachements spécialisés des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) ont assuré 420 missions de surveillance et participé à une dizaine d'opérations de brûlage préventif (435 militaires ; 10.000 ha de forêts entretenues).

¹ *Chiffres provisoires pour 2010.*

Répartition des crédits affectés à l'action n° 01 :

• Les dépenses de fonctionnement couvrent :

- le fonctionnement courant de la base de Marignane (1.44 million d'euros en AE et CP) ;
- l'achat de produit retardant (3,3 millions en AE et CP) : ce montant représente environ 2.480 tonnes correspondant à la moyenne de la consommation des cinq dernières années ;
- la constitution de moyens complémentaires de lutte contre les feux de forêt (0,61 million d'euros en AE et CP) : le protocole Héphaïstos Intérieur/Défense prévoit la mise à disposition de moyens militaires en complément des unités militaires de la sécurité civile, jusqu'à 300 militaires et 3 hélicoptères ;
- la location d'avions bombardiers d'eau pour la saison feux destinés à la Corse (1,89 million d'euros en AE et CP).

Depuis 2009, la DSC fait usage de la **proposition de la commission européenne de location d'un module aérien de lutte contre les feux de forêt** pour des interventions sur l'ensemble des Etats-membres de l'Union européenne.

Il s'agit d'une réserve tactique de deux bombardiers d'eau : le montant total de la location, cofinancé par la Commission européenne, pour les 3 mois de la saison feux, s'élève à 4 millions d'euros et correspond à la mise à disposition d'un équipage et d'une équipe de maintenance pour 240 heures de vol minimum entre le 1^{er} juin et le 30 septembre ;

- 34,63 millions d'euros en AE et CP au titre de la maintenance de la flotte aérienne de la sécurité civile ;
- 3,43 millions d'euros en AE et CP pour les achats de carburant aérien. Cette dotation correspond strictement à celle de 2010 ; elle permettra de financer 7.150 heures de vol.

• Dépenses d'investissement

La dotation est principalement destinée :

- à acquérir des moyens spécifiques aux feux de forêt pour les UIISS dont 3 camions CCF 400 complets (châssis + équipement) pour 0,65 million d'euros, un équipement de camion citerne pour 0,31 million d'euros dans le cadre du programme pluriannuel de mise à niveau de la flotte des véhicules lourds de lutte contre les feux de forêts) ;
- à renouveler le parc de la base aérienne par l'achat de 4 véhicules légers (0,04 million d'euros) ;
- à remplacer un des 3 avions de liaison - coordination de lutte contre les feux de forêt utilisés pour les missions d'investigation et de coordination sur les chantiers de feux (4 millions d'euros en AE et 1,21 million en CP).

L'engagement des moyens aériens en Russie

Lors des violents feux qui ont ravagé le territoire russe en août 2010, la France a engagé, pendant 10 jours, en soutien des moyens locaux, un avion bombardier d'eau DASH 8 (51 heures de vol au total dont 38 heures sur feux et 48 largages, soit au total 480 tonnes d'eau).

Cette assistance s'est inscrite dans le cadre de l'accord signé le 18 octobre 1999 entre les deux gouvernements russe et français, sur la coopération dans le domaine de la protection civile, de la prévention et de la gestion des situations d'urgence.

La commission mixte paritaire, prévue à cet accord, se réunira à Moscou à la fin de cette année 2010. Elle devrait notamment aborder la coopération en matière de menace NRBC et de déminage ainsi que la préparation des jeux olympiques de Sotchi.

3. Les interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques.

Elles concernent les inondations, séismes, accidents dans un établissement classé SEVESO.

L'action n° 2 est dotée de 55,77 millions € en AE et 56,59 millions € en CP.

- au titre des **dépenses de fonctionnement**, la dotation finance le fonctionnement courant et l'habillement des UIISS ainsi que les loyers budgétaires ;

- au titre des **dépenses d'investissement**, elle comprend notamment le renouvellement et la modernisation des matériels spécialisés pour le sauvetage des personnes et le déblaiement et couvre la maintenance et le renouvellement des appareils de lutte contre la menace NRBC-E des unités militaires.

4. Le secours à personnes par hélicoptère

L'action n° 3 est dotée d'une enveloppe de 57,29 millions € en AE et de 64,20 millions € en CP, destinée principalement à financer le groupement d'hélicoptères.

Celui-ci se compose :

- d'un échelon central (ECGH) situé à Nîmes chargé de pourvoir à la préparation et à la formation des équipages, à la maintenance de 1^{er} et 2^{ème} niveaux des appareils et au soutien des bases ;

- de 22 bases opérationnelles dotées d'un ou 2 appareils chacune.

- en **fonctionnement**, hors dépenses de personnels (286 ETPT, les crédits couvrent :

- le fonctionnement courant du groupement et des bases d'hélicoptères avec un coût de 168 €/heure de vol ;

- la maintenance (24,16 millions d'euros en AE et CP) et le carburant (3.85 millions d'euros en AE et CP) des 38 hélicoptères de la sécurité civile.

Pour l'essentiel, les marchés négociés de maintenance sont mutualisés avec ceux de la défense.

- Les **dépenses d'investissement** couvrent essentiellement l'acquisition d'aéronefs et de matériels électroniques (3,24 millions d'euros en CP) soit :

- un entraîneur de vol qui contribue à l'homologation des stages ; il a permis, en 2010, une économie de 310 heures de vol lors de la formation des personnels et donc a libéré en conséquence la capacité opérationnelle de la flotte d'EC 145 ;

- deux hélicoptères de service public de type Dauphin pour la Polynésie française conjointement avec le ministère de la défense à la suite du retrait de 2 Super Puma.

- **L'activité de la flotte d'hélicoptères en 2009**

Les missions ont concerné :

- le secours à personnes (59 %) : 11.795 personnes ont été secourues au cours de 11.678 missions, soit 32 personnes chaque jour ;

- la recherche de personnes (6 %) ;

- le transport interhospitalier (7 missions) ;

- des vols techniques, contrôles, entraînement, instruction, vols de coordination et de reconnaissance, vols de prévention et de surveillance (35 %).

5. La neutralisation des engins explosifs

L'action n° 4 concerne les missions des services de déminage (collecte, neutralisation et destruction des engins explosifs).

- Les **dépenses de fonctionnement courant** sont dotées de 3,32 millions d'euros (contre 3,56 millions d'euros en 2010, soit - 6,74 %).

Cette enveloppe est basée sur l'activité réalisée en 2009 (15.479 interventions) pour un coût unitaire de 215 euros.

- En **investissement**, les crédits inscrits pour un montant de 6,02 millions € en AE et 6,32 millions € en CP seront utilisés (hors immobilier (2,28 millions d'euros en AE et 2,57 millions d'euros en CP) pour acquérir :

- des matériels de lutte contre la menace NRBC conformément aux orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Le programme NRBC-E prévu dans le cadre de la LOPPSI (loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure), en cours d'examen par le Parlement, vise à renforcer la capacité d'intervention de la DSC tout à la fois des services d'incendie et de secours et de ses services opérationnels ;

- des matériels techniques (consommables, tenues jetables d'intervention, ...)

- 4 véhicules légers tout terrain + 10 véhicules utilitaires.

6. Le pilotage de la sécurité civile

La dernière action de programme 161 (action n° 5) est consacrée au pilotage de la politique de sécurité civile. Elle regroupe les personnels non opérationnels de la DSC.

B. LA COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS

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

Le directeur de la sécurité civile tire à cet égard deux enseignements majeurs des deux grandes catastrophes naturelles survenues depuis le début de cette année 2010, la tempête Xynthia (27 et 28 février) et les inondations dans le Var (15 juin) :

1. « *Sans transmission opérationnelle assurant l'interconnexion des acteurs, il ne peut y avoir de gestion de crise efficace.* »¹

D'où l'importance du programme ANTARES et du projet SAIP (système d'alerte et d'information des populations) dont le déploiement est poursuivi dans le cadre du programme 128.

2. Il souligne « *le rôle essentiel de la coordination de l'échelon zonal dans la gestion de crise* »² et rappelle, à cet égard, la création des conseillers techniques zonaux par le décret du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité.

La mission d'information créée par le Sénat, le 30 mars 2010, sur les conséquences de la tempête Xynthia a pointé l'importance de la coordination des secours dans la survenance des catastrophes. Elle a tiré les conséquences des

¹ Cf. projet annuel de performance 2011, p. 155.

² Cf. projet annuel de performance 2011, p. 155.

dysfonctionnements intervenus dans la gestion de cet événement en proposant diverses pistes d'amélioration de cette fonction éminente : au-delà de la généralisation programmée du passage des SDIS au réseau ANTARES, le rapporteur de la mission, notre collègue Alain Anziani, formule plusieurs préconisations¹ dont :

« - *dédier une ou deux fréquences aéronautiques nationales aux secours ;*

- *rendre les moyens de communication compatibles entre les SDIS, les services de la gendarmerie et les personnels militaires ;*

- *établir et structurer une coopération entre les services déconcentrés de l'Etat et les gestionnaires de réseaux et entre les opérateurs de téléphonie mobile, France Telecom et ERDF pour rétablir le plus rapidement possible les communications en cas de catastrophe naturelle. »*

Rappelons que la tempête Xynthia a provoqué de graves perturbations des moyens de communication dont le réseau de téléphonie fixe et mobile, handicapant les moyens engagés : la mission relève ainsi que « *pendant douze heures, les services de secours de Vendée n'ont disposé que d'une seule ligne fixe. »*

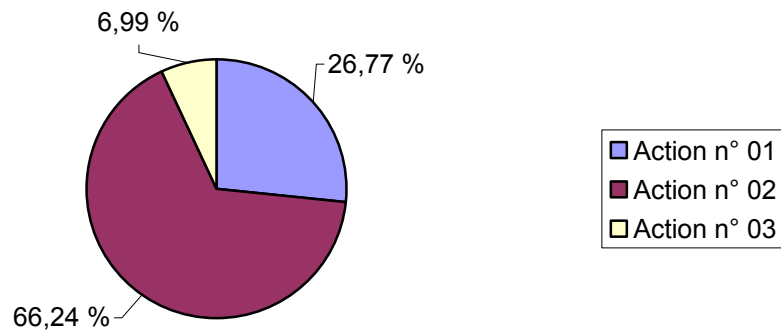
• Les **crédits affectés au programme 128** s'élèvent à 200,17 millions € en AE (contre 180,55 millions € en 2010, soit + 11,25 %) et à 170,73 millions € en CP (contre 195,94 millions €, soit - 13,22 %).

2011 sera marquée par le lancement des travaux du projet SAIP (système d'alerte et d'information des populations).

	Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		PLF 2010	PLF 2011	Evolution %	PLF 2010	PLF 2011	Evolution %
01	Préparation et gestion des crises	9 835 495	53 585 495	+ 444,82	11 940 495	9.664 130	- 19,06
02	Coordination des acteurs de la sécurité sociale	123 108 725	132 602 760	+ 7,71	136 045 907	146 234 794	+ 7,49
03	Soutien à la politique de sécurité civile	13 693 269	13 984 602	+ 2,13	13 893 269	14 134 602	+ 1,74
Total		146 637 489	200 172 857	+ 36,51	161 879 671	170 033 526	+ 5,04

¹ Cf. [rapport d'information n° 647](#) (2009-2010)- Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames.

Répartition par action des autorisations d'engagement demandées pour 2011



1. Préparation et gestion des crises

- C'est au titre de l'action 1 que sont inscrits les crédits finançant les **colonnes de renfort** mises à disposition des préfets de zone de défense en cas de catastrophe majeure : ces détachements sont composés de sapeurs-pompiers des SDIS et sont remboursés par l'Etat.

- la dotation de 3,26 millions d'euros en AE et CP correspond à 12.062 hommes-jours au coût unitaire de 270 €. Elle permettra de prendre en charge :

- les dépenses de personnels calculées sur la base de vacations versées aux sapeurs-pompiers volontaires ;

- les dépenses liées aux trajets effectués par les colonnes de renfort.

En 2009-2010, les colonnes de renfort ont été engagées :

- en Guyane (septembre 2009 - mars 2010) ;

- en Haïti (janvier-février 2010) ;

- dans l'ouest à la suite de la tempête Xynthia ;

- dans le Var lors des inondations du 15 juin ;

- dans la campagne feux de forêts avec un renfort de 6.300 hommes-jours dont 4.400 hommes-jours pour les seuls renforts prévisionnels (destinés aux opérations de quadrillage) en 2009, et 9.900 hommes-jours (5.800 hommes-jours prévisionnels) au 15 septembre 2010. Le crédit inscrit pour 2011 sera-t-il suffisant ?

- Notons une enveloppe de 0,36 million d'euros en AE et CP destinés à apporter des **secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques**.

- Le **renforcement des moyens d'intervention en matériels et équipements spécialisés dans la lutte contre la menace NRBC** est financé à hauteur de 2,32 millions d'euros en AE et CP ; il a été programmé dans le cadre de la LOPPSI.

Les crédits inscrits en loi de finances permettront notamment de poursuivre le renforcement de la couverture du territoire en moyens mobiles de décontamination par l'achat, en 2011, de sept chaînes de décontamination mobiles destinées respectivement aux formations militaires de la sécurité civile, à la BSPP (brigade de sapeurs-pompiers de Paris) et aux SDIS des Alpes maritimes, de Gironde, du Nord, du Rhône et de la Seine-Maritime. Ce déploiement se poursuivra jusqu'en 2013 (4 unités programmées en 2012 et 30 en 2013).

- Le budget attribue 0,83 million d'euros à l'entretien du **réseau national d'alerte**, dans l'attente de la mise en place du nouveau système d'alerte et d'information des populations.

Le SAIP (Système d'Alerte et d'Information des Populations)

Deux fonctions sont assignées à ce nouveau système destiné à être déclenché lors de la survenance de tous types de risques majeurs, comme le prévoit le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale :

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

A cette fin, le projet prévoit, d'une part, la mise en réseau des sirènes de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises soumises à PPI (plan particulier d'intervention) et, d'autre part, l'utilisation de moyens d'alerte et d'information individuel (SMS, GSM...). Précisons que le partenariat entre l'Etat et le service public Radio France et France Télévision sera maintenu.

Un recensement national des moyens d'alerte et d'information effectué durant le premier semestre 2010 a fait apparaître un parc de 10.306 sirènes, plus de 500 automates d'appels et 3.213 panneaux à messages variables urbains.

• L'état du projet

D'après les renseignements recueillis par votre rapporteur, les travaux en cours visent à la mise en place d'une infrastructure technique permettant la mise en réseau des moyens existants, le raccordement de nouveaux vecteurs de diffusion des messages sur la base des besoins exprimés dans chaque département au regard des risques identifiés.

Un appel d'offre devrait être lancé au 1^{er} semestre 2011.

Notons que le **dispositif d'alerte spécifique aux tsunamis** –le Centre national d'alerte aux tsunamis qui doit être implanté sur le site du CEA (Commissariat à l'énergie atomique) de Bruyères-le-Châtel dans l'Essonne

devrait être opérationnel mi-2012 d'après la précision apportée à votre rapporteur par le ministère de l'intérieur. Il s'appuiera sur le SAIP.

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques suit ce dossier dans lequel notre collègue Roland Courteau est particulièrement impliqué. A son initiative et celle de l'ancien sénateur Jean-Claude Etienne, l'office a organisé le 7 juillet 2010 une audition publique réunissant les différentes parties à ce dossier, pour mesurer le degré de préparation de notre pays à la survenance d'un tremblement de terre, associé le cas échéant à un tsunami¹.

Votre rapporteur regrette, cependant, la disparition, à l'issue des arbitrages budgétaires, de la participation pour 2011 du ministère de l'intérieur au projet de CRATANEM (1,2 million d'euros en AE et 1,7 million d'euros en CP). Ses conséquences sont, aujourd'hui, difficiles à évaluer.

2. Un dossier préoccupant : l'école nationale supérieure des officiers des sapeurs-pompiers

La dotation inscrite au titre de l'action 2: coordination des acteurs de la sécurité civile comprend notamment la subvention de l'Etat au budget de fonctionnement de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP).

Quel avenir pour l'ENSOSP ?

• En premier lieu, la **question immobilière** semble réglée et offrir à l'établissement les fonctionnalités nécessaires aux formations dispensées :

- le plateau technique de Vitrolles fonctionne depuis septembre 2008 ;
- le pôle pédagogique d'Aix-en-Provence, achevé en décembre 2009, est entré en service au début du mois de février 2010.

- un simulateur d'urgence est opérationnel depuis la fin de l'année 2009 ; l'école est équipée de simulateurs sur le plateau technique (accidents), sur le pôle pédagogique et d'un simulateur d'urgence extrahospitalière pour la formation des médecins et des infirmiers, tous opérationnels.

- à la fin de l'année 2011, un bâtiment de 70 chambres devrait être réhabilité.

• **5 missions** ont été fixées à l'établissement :

1. la formation initiale et continue des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ;

2. des formations destinées aux élus, cadres des entreprises, experts français et étrangers ;

¹ Cf. rapport n° 653 (2009-2010) de MM. Jean-Claude Etienne et Roland Courteau.

3. l'animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers ;
4. la recherche, les études, l'évaluation, la prospective, la veille technologique et la diffusion de l'information ;
5. le développement d'actions de coopération internationale.

Pour l'instant, seule la première d'entre elles est entièrement assurée ; les quatre autres sont « en veilleuse », les deux dernières étant, cependant, amorcées. L'école a déjà conclu une quinzaine de conventions bilatérales et développé des liens particuliers avec certains pays dont l'Espagne et l'Algérie. Le cadre européen est jugé prioritaire car l'école a vocation à être un des leaders pour les modules de formation communautaires.

Elle s'inscrit dans la volonté affichée de mettre en place un institut européen de formation « hors murs » auquel chaque pays apporterait sa compétence : pour sa part, l'ENSOSP peut transmettre son expertise en matière de lutte contre les feux de forêts, de menace NRBC, de séismes, de gestion opérationnelle.

Le **corps enseignant** est constitué par un vivier de 1 200 intervenants.

Votre rapporteur note le renforcement de la coopération entre l'ENSOSP et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) qui se concrétise par des missions de soutien pédagogique ou d'évaluation du dispositif de formation pour les officiers professionnels.

La coopération n'est pas à sens unique puisque des intervenants de l'ENSOSP sont mis à disposition du CNFPT.

- **L'activité** de l'école monte en puissance avec un total de 70.367 journées stagiaires en 2009 et 88.175 jours stagiaires projetés en 2010.

- Le **contrat d'établissement** est en cours d'élaboration. Il devrait être signé au 1^{er} semestre 2011 par l'Etat, le CNFPT et l'ENSOSP. Il devra fixer, sur une base triennale, les objectifs de l'école et présenter les moyens nécessaires à son fonctionnement pour la période 2011-2013.

- Le **budget** de l'école pour 2010 s'élève à 27,15 millions € dont 26,48 millions € en fonctionnement.

Le **budget** de l'école est alimenté par :

1. Les facturations de prestation aux SDIS (10 millions €)
2. La dotation CNFPT comprenant la cotisation et la surcotisation prélevées sur la masse salariale des SDIS (10 millions €)
3. La subvention de l'Etat (4 millions €)
4. Ressources propres

La subvention de fonctionnement de l'Etat est encore inscrite dans le budget 2011 pour un montant de 3,48 millions d'euros en AE et CP.

101,14 millions € ont été consacrés à la construction de l'école (terrains, constructions, véhicules, mobilier informatique).

Mais votre rapporteur manifeste son **extrême inquiétude** pour l'avenir de l'école puisque le Gouvernement a annoncé qu'au regard de la nature juridique de cet établissement qui ne sera plus considéré à compter de 2011 comme un opérateur de l'Etat, celui-ci **cessera totalement de le subventionner** à partir de 2013.

En effet, il fait valoir que l'un des trois critères d'attribution de la qualité d'opérateur de l'Etat¹ n'est pas rempli : la participation financière de l'Etat n'est pas majoritaire dans le budget de l'école.

Votre rapporteur rappelle, cependant, que l'ENSOSP est un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité civile².

Quel sera alors la pérennité de cet établissement et la qualité de ses formations ? Pourtant, le projet d'établissement de l'ENSOSP affirme que *« les orientations stratégiques du projet, validées par le Conseil d'administration de l'ENSOSP le 26 juin 2009 et déclinées dans ce document, scellent une volonté commune de l'Etat, du CNFPT et de l'Ecole de concourir à la réalisation de ces missions dans les meilleurs conditions. »*

Alors que veut l'Etat ?

C'est la formation de l'encadrement du secours en France qui est en jeu et partant la sécurité du territoire et des populations.

L'Etat doit informer la représentation nationale de ses projets concernant l'avenir de cette école d'autant que, par la voix du ministre de l'Intérieur, il a ouvert le chantier des parcours professionnels des officiers supérieurs qui, a-t-il précisé, *« se construit dès la scolarité à l'ENSOSP »*³.

L'une des voies qui s'ouvre à l'établissement pour assurer sa position d'école de référence doit être son ouverture à l'international. Elle suppose que l'école soit en mesure d'assurer la qualité de ses enseignements et le volume correspondant aux demandes. La même observation peut être formulée pour sa mission de formation des experts et des cadres d'entreprise.

3. Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) : le réservoir financier d'ANTARES

Ce fonds a été créé par la loi de finances pour 2003 en remplacement de la majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement des SDIS pour soutenir ces services dans leurs efforts d'investissement en équipements et matériels.

¹ Les trois critères sont : une activité de service public, un financement assuré majoritairement par l'Etat, un contrôle direct assuré par celui-ci.

² Cf. décret n° 2004-502 du 7 juin 2004.

³ Cf intervention de M. Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales devant le congrès de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (Angoulême, 25 septembre 2010).

Le fonds est réparti entre les zones de défense en fonction de la population DGF des départements sur décision du préfet de zone après avis d'une commission composée notamment des présidents des SDIS de la zone. Une circulaire annuelle invite les préfets de zone à orienter des décisions des commissions vers des investissements lourds et/ou structurants ou vers des opérations d'intérêt interdépartemental ou national comme la migration vers l'infrastructure ANTARES (en 2010, 80,67 % des crédits des FAI ont été attribués aux transmissions et à l'informatique, dont 88,30 % pour le financement des équipements complémentaires à ANTARES).

Cette année, encore, la dotation inscrite en loi de finances (action 2 du programme 128) diminue, confirmant l'évolution amorcée en 2007.

Année	AE (en millions d'euros)	CP (en millions d'euros)
2003	45	45
2004	54	45
2005	61,45	65
2006	67	64,85
2007	37,5	37,5
2008	27,65	27,65
2009	23,37	23,37
2010	21,36	21,36

Le Gouvernement prélève une fraction du fonds pour financer les infrastructures du projet ANTARES (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours) (pylones). Le concours arrêté pour 2011 s'élève à 11,55 millions d'euros (contre 7,5 millions d'euros en 2009 et 4,6 millions d'euros en 2010) soit 54,07 % de la dotation 2011.

En conséquence, le montant résiduel pour les autres équipements lourds et/ou structurants apparaît très contraignant pour l'investissement des SDIS. Il serait, alors, regrettable que les projets soient bloqués en raison d'un financement insuffisant de la part de l'Etat.

Soulignons qu'à la suite de discussions conduites entre le ministère de l'intérieur et les départements, les frais de fonctionnement du réseau ANTARES devraient être répartis entre les services de police pour les deux-tiers et les SDIS pour le 1/3 restant.

ANTARES

Réseau de radiocommunications numériques mis en place par l'Etat pour permettre l'interopérabilité des réseaux de communication des services publics participant aux missions de sécurité civile.

Il doit couvrir l'ensemble du territoire national à l'horizon 2014.

A ce jour, un tiers des sapeurs-pompiers ont migré vers le numérique en 2010.

Le parc de postes radio des sapeurs-pompiers utilisant ANTARES est de 44 %.

D'après les estimations, il sera équipé ou en cours d'équipement à plus de 60 % en 2011 et couvrira alors 80 % de la population.

ANTARES améliore l'intervention des secours par sa rapidité de transmission et la coordination des intervenants par leur mise en réseau, la géolocalisation des véhicules.

Rappelons que par l'adoption d'un amendement de votre commission des lois, sur la proposition de son rapporteur, notre collègue Jean-Pierre Vial, à la loi du 26 octobre 2009 transférant aux départements les parcs de l'équipement, ces collectivités ont la faculté de raccorder leur service des routes à ANTARES et ainsi de mieux coordonner les interventions en cas d'accidents.

III. DES DOSSIERS EN SUSPENS

Votre rapporteur voudrait évoquer deux questions qui lui apparaissent importantes, à des titres divers, pour la prévention et l'efficacité des secours mais dont les développements sont à ce jour freinés.

Elle appelle à nouveau l'attention du Gouvernement sur la question sensible de l'emploi des handicapés dans les SDIS.

A. LE RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNE

La coopération européenne se construit à géométrie variable sans pour l'instant d'avancées notables au plan communautaire.

1. Un mécanisme spécifique en matière de lutte contre les feux de forêt

La force d'intervention rapide européenne de protection civile (FIRE) réunit cinq pays -la bordure méditerranéenne : Espagne, France, Italie, Grèce ainsi que le Portugal, rejoints par Chypre en 2009.

Il permet notamment le bénéfice de renforts de bombardiers d'eau, en fonction de leurs disponibilités en cas d'incendie.

La « FIRE 5 » est composée de détachements de 60 hommes à raison d'un par pays qui interviennent en cas d'incendies, d'inondations ou de tremblements de terre.

Il s'est illustré notamment dans la lutte contre les feux de forêts qui ont ravagé l'Espagne, l'Italie, le Portugal et à la Grèce au cours de l'été 2009.

« EU FIRE 5 » est prolongé par plusieurs programmes destinés à renforcer les capacités de l'Union face aux catastrophes, coordonnés par la France avec la Belgique, l'Espagne, la Grèce, l'Italie et le Portugal.

2. Un dispositif intégrateur : le concept d'assistance mutuelle européenne

Ce dispositif est fondé sur le principe de la mise à disposition volontaire des capacités modulaires de protection civile pour garantir une couverture des risques de toute nature.

Il a vocation à être mis en œuvre tant à l'intérieur de l'Union qu'au bénéfice d'un pays tiers.

Il a été mis en œuvre pour la première fois en novembre 2008 après les attentats de Bombay avec l'intervention de modules européens.

Le Conseil européen a réaffirmé la nécessité de le poursuivre et de le renforcer dans le cadre du mécanisme communautaire de protection civile. Une analyse des risques dans chacun des Etats-membres a été entreprise, préalable au développement de modules de protection civile.

Cependant, à ce jour, aucune avancée notable ne peut être saluée ; les pays européens ne manifestent pas tous un intérêt visible pour ce projet : ce blocage est-il dû à la diversité des structures nationales en matière de sécurité civile ? Est-il la manifestation d'un désintérêt ? Quels qu'en soient les motifs, le constat est décevant pour la construction européenne et fâcheux pour la sécurité collective de l'Union.

3. Une réponse ponctuelle aux situations d'urgence : la location de bombardiers d'eau

Le Parlement européen a lancé ce projet destiné à compléter les moyens nationaux de lutte contre les feux de forêts.

Il a connu une première application lors de l'été 2009 avec la location et la mise en œuvre d'un module aérien (programme EUFFTR 2009), pérennisé en 2010, qui a déjà été engagé en Grèce, en Italie, au Portugal et en France.

4. L'harmonisation des formations

Composante indispensable à l'établissement d'une « protection civile européenne » pour mieux assurer la coordination des différentes équipes, la formation européenne à la gestion des catastrophes est en cours d'élaboration.

Ce dispositif implique la mise en réseau des écoles nationales de protection civile et le développement de modules de formation aptes à assurer la convergence, l'interopérabilité et la complémentarité des pratiques opérationnelles comme à développer la prévention des risques.

Votre rapporteur tient à rappeler la compétence de l'ENSOSP en matière de menaces NRBC.

Elle regrette, par ailleurs, la difficulté à construire une Europe de la sécurité civile, qui, pourtant, porterait haut l'idée européenne au secours de la population.

B. UNE DIFFUSION DIFFICILE DE LA CULTURE DU RISQUE

L'article 5 de la loi de modernisation du 13 août 2004 prévoit la sensibilisation des élèves, dans le cadre de la scolarité obligatoire « *à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que (leur) apprentissage des gestes élémentaires de premier secours* » (cf. art. L. 312-13-1 du code de l'éducation).

A cette fin, un enseignement des règles générales de sécurité et de principes simples pour porter secours est intégré dans les horaires et programmes de l'école primaire ; cette formation est mise en œuvre, dans les collèges et lycées, en application des programmes et dans les différentes activités organisées par l'établissement.

Votre rapporteur constate, cependant, qu'encore aujourd'hui la loi n'est que très imparfaitement mise en œuvre, faute des moyens humains nécessaires.

Le **dispositif retenu**, dont l'origine remonte aux années 1990, est le suivant.

A la suite d'un accord entre le ministère de l'éducation nationale et la délégation aux risques majeurs, un réseau de formateurs a été mis en place avec la formation, dans chaque académie, d'un agent sélectionné après un appel à candidature dans les services de l'Etat impliqués dans la gestion de crise. Ce vivier est riche, aujourd'hui, de 300 formateurs actifs qui, malheureusement, ne sont pas pleinement utilisés.

En 1997, ce réseau s'est structuré et a donné naissance à l'institut français des formateurs risques majeurs et protection de l'environnement (IFFO-RME).

L'IFFO-RME, opérateur pour le ministère chargé de l'environnement, organise deux stages annuels pour former des animateurs aux risques majeurs lesquels, à ce jour, sont au nombre de 70 environ.

Afin de mettre en place la sensibilisation des jeunes voulue par le législateur, chaque académie est dotée d'un coordinateur nommé par le recteur, le plus souvent l'inspecteur hygiène et sécurité.

Cependant, ces responsables peinent à assurer une réelle coordination car cette fonction a été atomisée. Ils sont également le plus souvent chargés d'autres missions : sécurité routière, hygiène et sécurité, risque domestique... avec la question de la cohérence entre ces différents volets.

C'est pourquoi votre rapporteur appelle le ministère de l'éducation à structurer la fonction des coordinateurs et à leur donner les moyens de remplir la mission voulue par le législateur.

C. L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS DANS LES SDIS

Votre rapporteur tient une nouvelle fois à évoquer les difficultés rencontrées par les SDIS pour remplir leurs obligations en matière d'emploi des travailleurs handicapés. Le nombre de postes que ces services peuvent leur ouvrir est insuffisant pour atteindre l'obligation légale de 6 %.

Interrogé à nouveau cette année par votre rapporteur qui n'avait toujours pas obtenu de réponse satisfaisante, le ministre de l'intérieur, M. Brice Hortefeux, lui a indiqué qu'à sa demande, le ministre du budget avait accepté un assouplissement. Celui-ci se traduit par la possibilité de comptabiliser, au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels bénéficiant d'une affectation non opérationnelle.

Votre rapporteur en prend note sous la réserve d'en apprécier les effets. Elle suivra avec vigilance l'application de cette mesure décidée – semble-t-il – par une circulaire du 26 octobre 2009 qui n'avait pas été portée à sa connaissance lors de l'examen du budget 2010.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission sécurité civile inscrits au budget du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour 2011.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Conférence nationale des services d'incendie et de secours

M. Eric Doligé, sénateur, président

Direction de la sécurité civile (Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des
collectivités territoriales et de l'immigration)

M. Alain Perret, directeur

Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)

Colonel Philippe Bodino, directeur

Institut français des formateurs - Risques majeurs et protection de l'environnement
(IFFO-RME)

M. Gérard Mignot, secrétaire général