

N° 82

—  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

**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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME III

**INTÉRIEUR, RÉFORME DE L'ÉTAT, DÉCENTRALISATION ET CITOYENNETÉ :  
SÉCURITÉ CIVILE**

Par M. Jean-Pierre TIZON,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, vice-présidents ; Robert Pagès, Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Pierre Biarnès, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Claude Cornac, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 et 77 (annexe n°24) (1995-1996).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 1996</b> .....	4
A. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR .....	4
B. LES AUTRES CRÉDITS CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ CIVILE .....	6
<b>II. LES MOYENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE</b> .....	7
A. LES RÉFORMES EN COURS CONCERNANT LES PERSONNELS DE LA SÉCURITÉ CIVILE .....	7
1. Les personnels de la direction de la sécurité civile .....	7
2. Les sapeurs-pompiers .....	8
a) Les sapeurs-pompiers professionnels .....	9
b) Les sapeurs-pompiers volontaires .....	9
c) Les sapeurs-pompiers auxiliaires .....	11
d) Le service de santé et de secours médical des sapeurs-pompiers .....	11
B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES MOYENS AÉRIENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE .....	12
1. Les difficultés d'exécution du programme d'acquisition des Canadair CL 415 .....	12
2. La poursuite du programme de remotorisation des Tracker .....	13
3. La perspective du renouvellement de la flotte d'hélicoptères .....	13
4. Le problème de la maintenance des appareils .....	14
<b>III. QUELQUES DOMAINES D'INTERVENTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE</b> .....	14
A. L'AMÉLIORATION DU BILAN DE LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊTS .....	14
B. LE RENFORCEMENT DE LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS .....	16
1. Une nouvelle procédure d'expropriation applicable en cas de risque naturel majeur menaçant gravement les vies humaines .....	17
2. Les plans de prévention des risques naturels prévisibles .....	18
C. LE PROBLÈME POSÉ PAR L'ACCROISSEMENT RAPIDE DU NOMBRE DES ACCIDENTS OCCASIONNÉS PAR LA PRATIQUE DE CERTAINES ACTIVITÉS SPORTIVES .....	19
<b>IV. L'ORGANISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS : UN PROJET DE LOI EN COURS D'EXAMEN DEVANT LE PARLEMENT</b> .....	21

Mesdames, Messieurs,

D'importantes réformes sont actuellement en cours dans le domaine de la sécurité civile. En effet, deux projets de loi sont actuellement soumis à l'examen du Parlement : l'un relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours et l'autre au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

Le projet de budget de la sécurité civile s'inscrit cependant dans le contexte général de réduction des déficits publics, avec des crédits en baisse de 20 %. Toutefois, cette évolution traduit pour l'essentiel l'achèvement du programme d'acquisition des nouveaux Canadair CL 415, les dépenses de fonctionnement étant pour leur part stabilisées.

Après avoir présenté l'évolution des crédits, votre rapporteur fera le point, comme chaque année, sur les principales évolutions en cours concernant les moyens humains et matériels de la sécurité civile. Il évoquera également quelques uns de ses domaines d'intervention.

Votre commission des Lois tient cependant tout d'abord à rendre hommage, cette année encore, à l'action déployée par les personnels de la sécurité civile et tout particulièrement, aux sauveteurs décédés en service, qui ont été au nombre de 18 en 1994 (dont 4 sapeurs-pompiers professionnels et 11 sapeurs-pompiers volontaires) et de 20 en 1995 (dont 5 sapeurs-pompiers professionnels et 13 sapeurs-pompiers volontaires).

## I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 1996

Les crédits engagés par l'État au titre de la sécurité civile relèvent, non seulement du budget du ministère de l'Intérieur, mais également des budgets d'un certain nombre d'autres départements ministériels : ministère de l'agriculture et de la pêche, ministère de l'outre-mer, ministère de l'économie et des finances, ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports, budget annexe de l'aviation civile, services du Premier ministre (Secrétariat général de la défense nationale), ministère de l'environnement, ministère de la santé.

L'ensemble de ces crédits est récapitulé en annexe du fascicule budgétaire (« bleu ») afférent aux crédits du ministère de l'Intérieur.

Pour 1996, leur montant total s'élève à 2 009,59 millions de francs en crédits de paiement et 466,58 millions de francs en autorisations de programme.

### A. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

L'évolution des crédits affectés à l'agrégat 03 : « Sécurité civile » du budget du ministère de l'Intérieur est retracée dans le tableau ci-après<sup>1</sup> :

Projet de loi de finances pour 1996 - Budget de l'Intérieur : Agrégat sécurité civile

	Crédits votés pour 1995	Crédits demandés pour 1996	Évolution en %
<b>Dépenses ordinaires</b>			
Titre III : moyens des services	808,19	819,00	+ 1,3
Titre IV : interventions publiques	86,76	74,12	- 14,5
<b>TOTAL DÉPENSES ORDINAIRES</b>	<b>894,95</b>	<b>893,12</b>	<b>- 0,2</b>
<b>Dépenses en capital (CP)</b>			
Titre V : investissements de l'État	530,20	247,50	- 53,3
Titre VI : subventions d'investissement	-	-	-
<b>TOTAL DÉPENSES EN CAPITAL</b>	<b>530,20</b>	<b>247,50</b>	<b>- 53,3</b>
<b>TOTAL DO + CP</b>	<b>1425,15</b>	<b>1140,62</b>	<b>- 20,0</b>
<b>Autorisations de programme (Titre V)</b>	<b>228,50</b>	<b>243,00</b>	<b>+ 6,3</b>

(en millions de francs)

<sup>1</sup> Il est à noter que le montant des crédits affectés à l'agrégat « Sécurité civile » ne coïncide pas exactement avec celui des crédits du ministère de l'Intérieur figurant à l'annexe intitulée « État récapitulatif des crédits prévus au titre de la sécurité civile », en raison de méthodes de comptabilisation différentes.

Les crédits de l'agrégat « Sécurité civile » du ministère de l'Intérieur pour 1996 atteignent un montant total de **1.140,62 millions de francs en crédits de paiement, en diminution de 20 %** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 1995.

Cette évolution défavorable des crédits de paiement s'explique pour l'essentiel par l'absence d'inscription de crédits au titre du programme d'acquisition des Canadair CL 415, qui se traduit par une baisse de 53,3 % des dépenses en capital.

Les autorisations de programme, d'un montant de 243 millions de francs, marquent en revanche une progression de 6,3 %.

La stabilisation des **moyens de fonctionnement des services** (+ 1,3 %) devrait permettre de maintenir pour l'essentiel les moyens alloués aux services opérationnels en 1995. En effet, les dépenses de personnel progressent faiblement (+ 2,6 %) en l'absence de suppression d'emplois, tandis que les dépenses de fonctionnement courant sont réduites de 1,25 %. La seule mesure nouvelle significative concerne la poursuite de la modernisation du système informatisé des communications opérationnelles de la sécurité civile (SICOSC) et du centre opérationnel de la direction de la sécurité civile (CODISC).

**Les dépenses d'intervention** enregistrent pour leur part une baisse significative (-14,5 %) due à la non-reconduction des crédits de majoration parlementaire destinés aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

S'agissant des **dépenses d'investissement**, les crédits prévus permettront la poursuite du programme de remotorisation des Tracker. En revanche, aucun crédit n'est inscrit au titre du programme d'acquisition des Canadair CL 415, en dépit d'une échéance de 170 millions de francs initialement prévue pour 1996. Cette situation s'explique par le retard pris dans l'exécution du programme et par la renégociation du contrat en cours.

Enfin, les crédits de maintenance des aéronefs, ouverts à hauteur de 180 millions de francs d'autorisations de programme, risquent de s'avérer insuffisants en 1996, comme en 1995, pour couvrir l'intégralité du programme prévu, face à un accroissement très rapide des coûts.

## B. LES AUTRES CRÉDITS CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ CIVILE

Le tableau suivant retrace les crédits consacrés à la sécurité civile par les différents ministères en 1996, tels qu'ils apparaissent dans l'état récapitulatif présenté en annexe du « bleu » de l'Intérieur.

État récapitulatif des crédits prévus au titre de la sécurité civile

	Autorisations de programme	Dépenses ordinaires et crédits de paiement
Intérieur	244,00	1 143,72
Agriculture et pêche	151,98	359,65
Services financiers	16,40	61,66
Aménagement du territoire, équipement et transports	39,20	126,85
Budget annexe de l'aviation civile		231,05
Services du Premier ministre (SGDN)	15,00	13,00
Environnement		18,53
Santé		55,13
<b>TOTAL HORS INTÉRIEUR</b>	<b>222,58</b>	<b>865,87</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>466,58</b>	<b>2 009,59</b>

(en millions de francs)

Hors crédits inscrits au budget du ministère de l'Intérieur, c'est donc à un total de 865,87 millions de francs de crédits de paiement que s'élève le montant des dotations prévues par les différents ministères concernés en faveur de la sécurité civile pour 1996, en régression de 2,3 % par rapport aux dotations prévues pour 1995.

Parmi ces crédits, on peut relever plus particulièrement :

- les crédits inscrits au budget du ministère de l'agriculture, destinés à la protection des forêts contre les incendies ainsi qu'au Conservatoire de la forêt méditerranéenne (359,65 millions de francs) ;

- les crédits inscrits au budget de la mer, destinés aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), aux services des affaires maritimes et à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), pour 123,29 millions de francs ;

- les crédits du budget annexe de l'aviation civile affectés à des études et des aménagements en faveur de la sécurité, pour 231 millions de francs ;

- les crédits inscrits au budget du ministère de l'environnement, à hauteur de 18,5 millions de francs, pour la réalisation des plans de prévention des risques naturels (PPR), ainsi qu'aux programmes de connaissance des risques...

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

A l'occasion de leur examen, votre commission a tenu à rendre un hommage tout particulier à l'action menée par la Société nationale de sauvetage en mer.

## II. LES MOYENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

### A. *LES RÉFORMES EN COURS CONCERNANT LES PERSONNELS DE LA SÉCURITÉ CIVILE*

#### 1. Les personnels de la direction de la sécurité civile

Des mesures de revalorisation et d'adaptation statutaire ont récemment été mises en place en faveur de certaines catégories de personnels de la direction de la sécurité civile.

En effet, les décrets n° 94-1047 et n° 94-1048 du 6 décembre 1994 ont défini un nouveau cadre d'emploi des **personnels navigants du groupement des moyens aériens** de la sécurité civile et précisé les modalités d'attribution de la prime de vol applicable à ces personnels : les personnels navigants contractuels ont ainsi bénéficié d'une revalorisation de leur régime indemnitaire, en contrepartie du relèvement de leurs qualifications et de la création d'une filière fonctionnelle unique.

Une adaptation du régime indemnitaire des **démineurs** a également été réalisée par le décret n° 94-1022 du 28 novembre 1994 portant attribution d'une indemnité représentative de l'activité de déminage.

Par ailleurs, à la suite de la décision prise par le comité interministériel d'aménagement du territoire du 20 septembre 1994 de délocaliser l'échelon central du groupement d'hélicoptères à Nîmes dans le courant du second semestre 1997, une action de modernisation de cette unité opérationnelle et un dispositif d'accompagnement social en faveur des personnels concernés sont en cours de mise en place.

Enfin, s'agissant des **unités d'intervention et d'instruction de la sécurité civile**, dont les personnels, mis à la disposition du ministère de l'Intérieur par le ministère de la défense, servent sous statut militaire, il est à noter que le projet de création d'une unité spécialisée dans la gestion des risques technologiques, envisagée depuis 1990, n'a toujours pas trouvé de traduction concrète.

En effet, les trois unités existantes, basées à Nogent-le-Rotrou, Corte et Brignoles ont montré leur efficacité à remplir leur mission de renfort national notamment dans la lutte contre les feux de forêts et l'aide aux populations en cas d'inondations ou de séismes, mais elles ne sont toujours pas, d'après la direction de la sécurité civile elle-même, en mesure de faire face à leurs missions en cas de catastrophe d'origine technologique.

La création d'une unité spécialisée pourrait être réalisée par le regroupement sur un même site d'effectifs actuellement dispersés entre Rochefort-sur-Mer, Chartres et Nogent-le-Rotrou. Elle nécessite cependant des moyens financiers et humains complémentaires dont le coût est évalué à 150 millions de francs répartis sur deux ans.

Ces moyens n'ont pu être dégagés dans le projet de budget pour 1996 compte tenu des impératifs de la rigueur budgétaire. Il demeure néanmoins souhaitable que la création d'une unité spécialisée dans les risques technologiques ne soit pas abandonnée et puisse être menée à bien au cours des prochaines années.

## **2. Les sapeurs-pompiers**

Au-delà de l'action des personnels de la sécurité civile, l'organisation des secours repose sur le rôle clé des quelque 235 000 sapeurs-pompiers répartis sur l'ensemble du territoire national, dont 85 % de volontaires.

Or, d'importantes réformes concernant les sapeurs-pompiers sont actuellement en cours ou à l'étude, qu'il s'agisse des sapeurs-pompiers professionnels ou des sapeurs-pompiers volontaires.



*a) Les sapeurs-pompiers professionnels*

S'agissant du statut des sapeurs-pompiers professionnels, fonctionnaires territoriaux actuellement au nombre de 23 000, un certain nombre de mesures réglementaires ont été mises en oeuvre au cours de l'année qui vient de s'écouler.

En effet, un arrêté du 21 novembre 1994 a recensé les différentes **formations** offertes aux sapeurs-pompiers professionnels et défini le cadre général dans lequel celles-ci seront organisées à compter du 1er janvier 1996.

Le décret n° 95-384 du 12 avril 1995 a également apporté un certain nombre de modifications au **statut** des sapeurs-pompiers professionnels, en améliorant les conditions de recrutement, en aménageant la période de formation initiale avant titularisation et en procédant à la revalorisation de certaines grilles indiciaires.

Par ailleurs, une harmonisation du **régime indemnitaire** et du **régime de travail** des sapeurs-pompiers professionnels est actuellement à l'étude.

Les pratiques dans ce domaine sont actuellement très disparates : selon une enquête effectuée par la direction de la sécurité civile auprès d'environ 7 500 sapeurs-pompiers professionnels, le nombre de gardes annuelles de 24 heures varie de 72 à 183, tandis que les indemnités s'inscrivent dans une fourchette de 1 à 25.

Un groupe de travail, comprenant des représentants des élus locaux et des organisations représentatives de sapeurs-pompiers sous la présidence du préfet Inizan, a été chargé d'étudier les voies d'une harmonisation de ces régimes et de présenter un certain nombre de propositions dans le cadre d'un rapport remis au Gouvernement au mois de mai dernier.

Ces propositions devraient servir de base pour la préparation d'un décret concernant le régime indemnitaire et d'un arrêté relatif au régime de travail. Leurs incidences financières font toutefois l'objet d'une évaluation préalable qui est actuellement en cours de réalisation.

*b) Les sapeurs-pompiers volontaires*

Les 203 000 sapeurs-pompiers volontaires français jouent un rôle essentiel, voire exclusif, dans l'organisation des secours en dehors des grandes agglomérations.

Cependant, alors que le nombre des interventions ne cesse de s'accroître, on assiste aujourd'hui à une certaine **désaffection du**

**volontariat** : le recrutement se fait plus difficile, et la durée moyenne d'engagement tend à décroître.

En effet, les sapeurs-pompiers volontaires, qui exercent majoritairement une activité professionnelle dans le secteur privé, éprouvent de plus en plus de difficultés à concilier la nécessaire disponibilité requise par les interventions avec leurs obligations professionnelles, ces difficultés étant accrues par l'éloignement croissant entre les lieux de résidence et de travail, notamment en milieu rural.

Face à cette situation particulièrement préoccupante, le Gouvernement a préparé un **projet de loi « relatif au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers »**, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 2 mars 1995 (n° 1952 AN).

Ce projet tend à consacrer le droit pour les sapeurs-pompiers volontaires de s'absenter de leur travail pour participer aux missions opérationnelles de secours et aux actions de formation, sans perdre le bénéfice de leur rémunération. En contrepartie, l'employeur pourrait toutefois obtenir le versement des vacances dues au sapeur-pompier pour une intervention faite pendant son temps de travail.

D'autre part, le projet de loi reconnaît le droit des sapeurs-pompiers volontaires atteints par la limite d'âge à percevoir une allocation de vétérance lorsqu'ils ont accompli vingt ans de services, afin de parvenir à une harmonisation de pratiques locales aujourd'hui fort disparates.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale, saisie de ce texte, a dans un premier temps émis un vote négatif, le 28 juin dernier. Elle a en effet jugé insuffisantes les dispositions incitant les entreprises à embaucher des sapeurs-pompiers volontaires et excessive la charge que l'ensemble du dispositif risquait de faire peser sur les collectivités locales.

Après avoir entendu M. Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur, elle a cependant procédé à une seconde délibération, le 8 novembre, à l'issue de laquelle elle a adopté le projet de loi après l'avoir substantiellement modifié de façon à faire disparaître du texte les dispositions les plus coercitives pour les employeurs.

Le projet de loi doit être examiné par l'Assemblée nationale les 22 et 29 novembre ; il pourrait donc être prochainement soumis au Sénat.

Votre rapporteur tient à rappeler à cette occasion l'importance qu'il attache à ce que des solutions puissent être trouvées pour régler dans des conditions les plus satisfaisantes possible, ce lancinant problème de la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires.

*c) Les sapeurs-pompiers auxiliaires*

La mise en place du **service de sécurité civile**, forme nouvelle de service national instituée par la loi du 4 janvier 1992 modifiant le code du service national, s'est par ailleurs poursuivie en 1995, après avoir débuté en 1994.

Elle permet aux appelés qui le souhaitent d'effectuer leur service national en qualité de sapeur-pompier auxiliaire et de participer à des missions de sécurité civile.

Au cours de l'année 1994, 481 appelés ont été incorporés à ce titre dans 49 départements.

Au 1er août 1995, les effectifs concernés étaient en augmentation de 40 % par rapport à l'année précédente.

Les sapeurs-pompiers auxiliaires sont répartis dans les centres de secours principaux et centres de secours, dans les centres opérationnels départementaux ou les directions départementales des services d'incendie et de secours, ou encore dans les écoles départementales des services d'incendie et de secours.

Pour 1996, il est envisagé d'ouvrir 900 postes de sapeurs-pompiers auxiliaires répartis dans 57 départements.

Cette formule intéresse essentiellement, à hauteur de 80 % des effectifs concernés, des jeunes gens ayant déjà contracté un engagement de sapeurs-pompiers volontaires.

Elle permet d'améliorer la formation des intéressés, de compléter les effectifs de certains centres de secours et de favoriser l'engagement ultérieur de sapeurs-pompiers volontaires. Elle représente cependant une dépense élevée à la charge des collectivités locales, le coût moyen annuel d'un sapeur-pompier auxiliaire étant estimé à 50 000 francs.

*d) Le service de santé et de secours médical des sapeurs-pompiers*

Enfin, un comité d'expertise et d'évaluation des services de santé et de secours médical des sapeurs-pompiers, regroupant des représentants de l'ensemble des participants à l'aide médicale urgente, a été mis en place par un arrêté ministériel du 21 mars 1995 afin de réfléchir à une actualisation des missions et à une réforme de l'organisation des services de santé et de secours médical des sapeurs-pompiers. Il a notamment été chargé de procéder à un bilan de la situation actuelle, de définir la doctrine d'emploi de ces services,

d'évaluer leur action dans les dispositifs de secours et de préciser les qualifications requises pour les sapeurs-pompiers appelés à intervenir dans ce service et les modalités de mise en oeuvre de leur formation continue.

Ces travaux devraient servir de base à la préparation du projet de décret qui a été annoncé par le Gouvernement pour régler la situation des médecins volontaires et pour permettre, dans des conditions moins restrictives qu'actuellement, l'emploi permanent de médecins dans les services d'incendie et de secours lorsque, notamment, l'importance des missions ou des effectifs de sapeurs-pompiers le justifie. La publication de ce décret ne devrait toutefois intervenir qu'après l'adoption définitive du projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours, actuellement en cours d'examen par le Parlement.

#### ***B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES MOYENS AÉRIENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE***

La modernisation des moyens aériens de la sécurité civile se poursuivra en 1996, avec l'achèvement prévu du programme d'acquisition des Canadair CL 415, la continuation du programme de remotorisation des Tracker et la mise à l'étude du renouvellement de la flotte d'hélicoptères.

##### **1. Les difficultés d'exécution du programme d'acquisition des Canadair CL 415**

Engagé en 1991, le programme d'acquisition des nouveaux Canadair CL 415 a subi un retard de 16 mois dû à des difficultés techniques. En effet, seuls trois appareils ont pu être livrés avant l'été 1995 au lieu des six prévus. Ce retard devrait toutefois pouvoir être comblé l'année prochaine avec la livraison prévue de sept aéronefs avant le début de la campagne de lutte contre les feux de forêts de l'été 1996, les deux derniers appareils devant être livrés en septembre et en décembre 1996 conformément aux prévisions initiales.

Compte tenu de ce retard, la direction de la sécurité civile a été amenée à interrompre ses paiements et à renégocier le contrat en cours, ce qui explique qu'aucun crédit ne soit inscrit pour ce programme dans le projet de budget pour 1996, en dépit d'un échéancier théorique qui s'établit comme suit :

## ÉCHÉANCIER DES PAIEMENTS DU MARCHÉ CANADAIR

(en millions de francs)

Paiements effectués				Paiements à effectuer	
1991	1992	1993	1994	1995	1996
37	183	354	412	375	170

### 2. La poursuite du programme de remotorisation des Tracker

La modernisation de la flotte des avions bombardiers d'eau de type « Tracker », utilisés pour le guet aérien armé et l'attaque des feux naissants, se poursuivra également en 1996 avec la remotorisation d'un appareil supplémentaire, ce qui portera à 11 le nombre des appareils remotorisés (sur un total de 13).

### 3. La perspective du renouvellement de la flotte d'hélicoptères

La flotte d'hélicoptères de la sécurité civile, actuellement composée de 26 « Alouette III », de 4 « Dauphin » et de 5 « Écureuil » (un appareil ayant été détruit en 1995), est aujourd'hui affectée par un certain vieillissement.

C'est pourquoi des études ont été engagées en vue du remplacement du parc des « Alouette ».

Selon les déclarations du ministre de l'Intérieur devant l'Assemblée nationale à l'occasion de la discussion du budget du ministère, une décision devrait prochainement être prise sur ce nouveau programme d'investissement, le renouvellement de la flotte d'hélicoptères devant s'étaler entre 1997 et 2001 pour un coût estimé à un peu plus de 1,2 milliard de francs.

Aucun crédit n'est toutefois inscrit à ce titre dans le projet de budget pour 1996.

#### **4. Le problème de la maintenance des appareils**

Depuis le 1er janvier 1995, et dans la perspective de l'arrivée des nouveaux Canadair CL 415, la maintenance des aéronefs de la sécurité civile a été transférée à la société Eurocopter, dans le cadre du groupement d'intérêt économique « Cerbère ».

Cette réorganisation s'est traduite par le transfert à la société Eurocopter de 61 techniciens sur un total de 67 agents concernés (5 agents ayant été reclassés et 1 agent ayant démissionné). Ces personnels, qui ont reçu une prime de transfert, bénéficient en outre pendant six ans d'un droit de retour au sein des services de l'État, auquel 15 d'entre eux ont d'ores et déjà renoncé au profit du versement d'une prime de départ.

Le transfert de la maintenance au secteur privé n'a cependant pas permis de résoudre le problème de la progression très rapide des coûts, liée notamment à la corrosion des anciens Canadair. Face à cette situation, ne faudrait-il pas envisager de mettre fin à l'utilisation de ces anciens appareils lorsque la flotte des nouveaux Canadair CL 415 sera opérationnelle ?

Selon la direction de la sécurité civile, les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 1996 (soit 180 millions de francs d'autorisations de programme comme en 1995) risquent une nouvelle fois de s'avérer insuffisants pour couvrir les besoins ; une ouverture complémentaire de crédits d'au moins 40 millions de francs en cours de gestion serait en effet nécessaire pour réaliser l'intégralité du programme de maintenance.

### **III. QUELQUES DOMAINES D'INTERVENTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE**

#### ***A. L'AMÉLIORATION DU BILAN DE LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊTS***

La lutte contre les incendies de forêts demeure l'un des principaux champs d'intervention de la sécurité civile et absorbe la plus grande part des crédits qui lui sont consacrés.

En effet, l'effort financier de l'État pour la lutte contre les feux de forêts a atteint 940 millions de francs en 1994 et s'est élevé à environ un milliard de francs en 1995.

Cet effort semble cependant porter ses fruits puisque le bilan des dernières campagnes de lutte contre les feux de forêts fait ressortir une nette amélioration par rapport à la moyenne des dix dernières années, ainsi que l'illustre le tableau figurant ci-après :

ANNÉES	Surfaces incendiées (en hectares)	Nombre de feux
1983	53 729	4 659
1984	27 203	5 672
1985	57 368	6 249
1986	51 860	4 353
1987	14 108	3 043
1988	6 701	2 837
1989	75 566	6 743
1990	72 696	5 877
1991	9 100	3 888
1992	18 000	5 381
1993	17 113	5 850
1994	24 200	4 600
1995	15 634	n.d.

(estimation en septembre)

En 1994, ce sont les nombreux incendies survenus en Corse qui ont été à l'origine de la plus grande partie du bilan des feux de forêts, puisque sur un total de 24 200 hectares brûlés 13 000 hectares ont été détruits en Corse du Sud et 4 000 hectares en Haute-Corse. En revanche, le bilan a été particulièrement satisfaisant sur le continent puisque moins de 5 000 hectares ont été parcourus par le feu, en dépit de conditions climatiques défavorables (grande sécheresse et fréquence élevée de vent).

En 1995, le bilan apparaît également très positif, les conditions météorologiques ayant cependant été plus favorables. En effet, la surface touchée par le feu pendant l'été est sensiblement inférieure à la moyenne enregistrée sur la même période, le nombre de départs de feu comme celui des grands incendies étant de même en diminution. En particulier, en région méditerranéenne, on ne déplorait, au début du mois de septembre, que 8 934 hectares brûlés pour 2 166 feux.

Ces résultats témoignent du succès de la politique de prévention mise en oeuvre, qui repose sur un quadrillage du terrain en cas de prévision par Météo-France de risques élevés, grâce à une coopération des sapeurs-pompiers, des agents forestiers et des services de police et de gendarmerie.

Ils ont également été obtenus à la faveur de la mobilisation d'importants moyens matériels et humains, permettant une intervention rapide sur les feux naissants.

Ainsi, au cours de la campagne de lutte contre les feux de forêts de l'été 1995, près de 5 000 hommes, civils et militaires, étaient disponibles pour soutenir les 27 000 sapeurs-pompiers locaux des régions les plus exposées, alors qu'étaient mis en oeuvre les moyens aériens suivants :

- 31 bombardiers d'eau (dont 3 CL 415 en expérimentation opérationnelle) ;
- 3 avions de coordination et de liaison ;
- et 16 hélicoptères bombardiers d'eau loués par les collectivités locales.

#### ***B. LE RENFORCEMENT DE LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS***

Au cours des trois années qui viennent de s'écouler, les moyens de la sécurité civile ont été fortement sollicités pour apporter des secours aux victimes des multiples inondations, aux conséquences souvent dramatiques, qui ont affecté le pays.

En effet, après les graves inondations qui avaient affecté le sud de la France à l'automne 1993, provoquant la mort de 22 personnes et causant des dégâts évalués à plus de 3,5 milliards de francs, de nouvelles séries d'intempéries graves ont frappé de nombreux départements en décembre 1993-janvier 1994, ainsi qu'au mois de novembre 1994. 15 victimes étaient déplorées au cours de la première de ces deux périodes et 6 au cours de la seconde alors que les dégâts matériels étaient évalués respectivement à 3,7 et 2 milliards de francs. Le coût des interventions des moyens de renfort de la sécurité civile au cours de ces deux périodes s'est élevé respectivement à 7 et 2,2 millions de francs.

En janvier 1995, une nouvelle vague d'inondations a affecté une quarantaine de départements, avec de nouveau un bilan très lourd : 21 personnes décédées ou disparues, 18 personnes blessées et 3 milliards de francs de dégâts matériels, les moyens de renfort de la sécurité civile ayant été appelés à intervenir pour un coût estimé à 3,7 millions de francs.

Le bilan dramatique de ces inondations a mis en évidence les lacunes de la politique de prévention des risques naturels et en particulier l'insuffisance du contrôle de l'urbanisation des zones à risque.



Pour remédier à cette situation, le Gouvernement a présenté, le 24 janvier 1994, un plan décennal pour la prévention des risques naturels, qui s'est traduit, sur le plan législatif, par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Cette loi comprend en effet d'importantes dispositions consacrées à la prévention des risques naturels, actuellement en cours de mise en place, qui intéressent directement la sécurité civile.

Il s'agit, d'une part, de l'institution d'une procédure d'expropriation applicable en cas de risque naturel majeur prévisible et, d'autre part, de l'amélioration du contrôle de l'urbanisation des zones à risques grâce à un nouvel instrument de cartographie des risques : le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR).

### **1. Une nouvelle procédure d'expropriation applicable en cas de risque naturel majeur menaçant gravement les vies humaines**

Dans quelques situations exceptionnelles où des vies humaines se trouvent gravement menacées par certains risques naturels majeurs prévisibles, le déplacement des populations habitant les zones exposées et l'interdiction définitive de toute occupation humaine de ces zones s'avèrent constituer la seule solution envisageable pour assurer la sécurité publique.

C'est afin de résoudre ce problème délicat que l'article 11 de la loi du 2 février 1995 a prévu la possibilité pour l'Etat de procéder à l'expropriation des biens exposés « *lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrains, d'avalanches ou de crues torrentielles menace gravement les vies humaines* ». La procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique a été retenue à l'initiative de votre commission des Lois, saisie pour avis, sur la proposition de son rapporteur, notre ancien excellent collègue Etienne Dailly, de manière à garantir une indemnisation équitable des propriétaires, étant précisé qu'il n'est pas tenu compte, pour le calcul des indemnités, de l'existence du risque.

Ces indemnités sont financées grâce à l'institution, par l'article 13 de la loi, d'un fonds de prévention des risques naturels majeurs, alimenté par un prélèvement de 2,5 % sur le produit des primes ou cotisations additionnelles d'assurances relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, le cas échéant complété par des avances de l'Etat.

Le décret prévu pour préciser les modalités d'application de ce dispositif vient d'être publié, le 19 octobre dernier ; il a notamment précisé les conditions de mise en oeuvre de la procédure et de gestion du fonds (décret

n° 95-1115 du 17 octobre 1995 relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement les vies humaines).

Par ailleurs, une instruction du service de la législation fiscale du ministère du budget a précisé que le prélèvement sur le produit des surprimes d'assurances relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles serait dû sur les contrats émis à compter du 18 mars 1995. Ce prélèvement devrait dégager des ressources s'élevant à environ 100 millions de francs chaque année.

Cependant, seul le site de l'« Ile Falcon », sur le territoire des communes de Séchilienne et Saint-Barthélémy de Séchilienne, dans l'Isère, menacé par des risques d'éboulements importants, fait actuellement l'objet d'études en vue de la mise en oeuvre du nouveau dispositif, et aucune procédure d'expropriation n'a été effectivement engagée à ce jour.

Force est donc de constater qu'en dépit de l'urgence particulière que le Gouvernement avait fait valoir au cours des débats parlementaires, ce dispositif n'a pas encore trouvé d'application concrète, près d'un an après la promulgation de la loi.

## **2. Les plans de prévention des risques naturels prévisibles**

La loi du 2 février 1995 a par ailleurs répondu au souci d'améliorer l'identification et le recensement des zones exposées à des risques naturels et d'assurer une maîtrise plus efficace de l'urbanisation et de l'aménagement de ces zones en instituant un nouvel instrument juridique de cartographie des risques : le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR).

Ce document s'est substitué à l'ensemble des différents documents précédemment prévus pour la cartographie des risques (plans d'exposition aux risques, PER ; périmètres de risques délimités en application de l'article R 111-3 du code de l'urbanisme ; plans de surfaces submersibles, PSS ; plans de zones sensibles aux incendies de forêt, PSZIF).

Par rapport aux anciens plans d'exposition aux risques, le PPR s'est vu doté d'une procédure d'élaboration simplifiée et déconcentrée : approbation par arrêté préfectoral après enquête publique et avis des conseils municipaux, ainsi que d'une efficacité renforcée grâce à des prescriptions plus contraignantes. Ainsi, des mesures conservatoires peuvent être prises, une procédure d'exécution d'office peut être mise en oeuvre et des sanctions pénales sont prévues en cas d'infractions aux dispositions d'un PPR.

Le PPR a vocation à délimiter différentes zones en fonction de l'intensité du risque encouru et à définir des mesures de prévention appropriées pour chacune de ces zones, certaines pouvant être déclarées inconstructibles et d'autres soumises à des prescriptions particulières d'aménagement.

Une fois approuvé, il vaut servitude d'utilité publique et doit être annexé au plan d'occupation des sols.

L'objectif fixé au moment de l'adoption de la loi était de parvenir en cinq ans à la couverture des 2 000 communes les plus exposées, alors que fin 1994, seuls 347 PER avaient été définitivement approuvés (336 autres PER ayant été prescrits et 119 soumis à enquête publique).

Afin de parvenir à cet objectif, les moyens financiers consacrés à la cartographie des risques ont été fortement accrus en 1995, passant de 15 à 40 millions de francs. Ces moyens devraient être maintenus en 1996.

Cependant, en dépit de cet effort financier supplémentaire, aucun PPR n'a pu être approuvé en 1995, dans l'attente de la publication du décret précisant les modalités de la procédure d'élaboration des plans.

Il faut donc souhaiter que cette publication, qui vient d'intervenir au Journal Officiel du 11 octobre dernier (décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles), permette de relancer la mise en oeuvre des plans. Ceux-ci sont en effet indispensables à un contrôle efficace de l'aménagement des zones à risques.

### ***C. LE PROBLÈME POSÉ PAR L'ACCROISSEMENT RAPIDE DU NOMBRE DES ACCIDENTS OCCASIONNÉS PAR LA PRATIQUE DE CERTAINES ACTIVITÉS SPORTIVES***

Le nombre des opérations de secours rendues nécessaires par la pratique des sports « à risques » connaît actuellement une croissance exponentielle.

Ainsi, les opérations de secours en montagne et en mer de la seule gendarmerie ont progressé de 52 % depuis 1981, atteignant en 1994 le nombre de 3 996 et permettant de tirer d'affaire quelque 6 327 imprudents.

En particulier, le nombre d'opérations de secours en montagne s'accroît de façon spectaculaire ; il a atteint un total de 4 134 interventions en 1994.

La pratique des loisirs nautiques sur le littoral est également à l'origine de nombreux accidents : au titre de la saison estivale de 1994, les accidents de planche à voile ont nécessité 4 174 interventions, les accidents survenus aux plaisanciers : 2 830, et les secours aux baigneurs en difficulté : 6 945.

Le financement de ces opérations de secours représente une charge de plus en plus élevée pour les communes, auxquelles il incombe en tant que dépense obligatoire prévue par l'article L. 221-2-7° du code des communes.

Une exception au principe de la gratuité des secours pour les personnes secourues a certes été apportée par une disposition issue de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative à la protection et à l'aménagement de la montagne et figurant à l'article précité du code des communes, qui précise que « *les communes peuvent exiger des intéressés ou de leurs ayants droit le remboursement des frais de secours qu'elles ont engagés à l'occasion d'accidents consécutifs à la pratique des activités sportives dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat* ». Toutefois, le décret pris pour l'application de cette disposition, daté du 3 mars 1987 (n° 87-141), limite actuellement les activités sportives concernées aux seuls ski alpin et ski de fond.

Lors de l'examen des précédents budgets de la sécurité civile, en 1993 et 1994, votre commission des Lois avait exprimé sa préoccupation devant cette situation. Constatant la progression rapide du nombre des interventions des services de secours destinées à venir en aide aux victimes d'accidents consécutifs à des imprudences caractérisées et le coût élevé de ces interventions, elle avait souhaité qu'une réflexion soit engagée afin de parvenir à une meilleure responsabilisation des pratiquants de certaines activités sportives, en exigeant une participation des victimes au financement des opérations de secours.

Cette préoccupation semble avoir été entendue par le Gouvernement. En effet, une modification du décret du 3 mars 1987 précité est actuellement à l'étude, en vue d'une extension de la liste des activités sportives pouvant donner lieu au remboursement des frais de secours engagés à la suite d'accidents. Selon les informations diffusées par la presse, cette extension pourrait concerner des sports « à risques » tels que l'alpinisme, le canyoning, le deltaplane, le parapente, la plongée sous-marine, le rafting, la randonnée à ski, la spéléologie, le surf des neiges, le vol à voile...

Votre rapporteur tient à rappeler de nouveau, cette année, l'actualité du problème posé par le financement de ces opérations de secours et souhaite que la réflexion engagée sur ce sujet puisse désormais aboutir rapidement à des résultats concrets.

#### **IV. L'ORGANISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS : UN PROJET DE LOI EN COURS D'EXAMEN DEVANT LE PARLEMENT**

Enfin, le projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, le 12 janvier 1995, puis par le Sénat, le 28 juin 1995, ne sera que très brièvement évoqué dans le cadre du présent rapport.

Ce projet de loi, qui tend à parvenir à une rationalisation de l'organisation des services d'incendie et de secours grâce à une meilleure coordination des moyens humains et matériels au niveau du département, a en effet fait l'objet d'un rapport présenté par notre excellent collègue René-Georges Laurin [(n° 320 (1994-1995))], au nom de votre commission des Lois.

Il convient cependant de rappeler que devant les incertitudes relatives au coût de la réforme envisagée pour les collectivités locales, le Sénat avait souhaité ne reprendre l'examen du texte en deuxième lecture que lorsqu'il disposerait d'éléments précis lui permettant d'apprécier les incidences financières des dispositions prévues par le projet de loi.

Pour répondre à la préoccupation ainsi exprimée par le Sénat, le ministre de l'Intérieur a mis en place au cours de l'été un groupe de travail chargé d'évaluer les conséquences financières de la réforme, composé des rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale, de représentants des principales associations d'élus (Association des maires de France, Assemblée des Présidents de Conseils Généraux et Association des Maires des Grandes Villes de France) ainsi que de représentants du ministère de l'Intérieur.

Ce groupe de travail, qui a été secondé par une commission à caractère technique, a sélectionné un certain nombre de départements tests auxquels a été adressé un questionnaire relatif aux dépenses et recettes de sécurité civile.

Le dépouillement de cette enquête a fait l'objet d'un rapport dont les conclusions devraient être publiées très prochainement.

\*

\* \*

**Sous le bénéfice de ces observations, et sur la proposition de son rapporteur, votre commission des Lois a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Intérieur affectés à la sécurité civile dans le projet de loi de finances pour 1996.**