



N° 251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2013** (n° 235)

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général,
Député

ANNEXE N° 44

SÉCURITÉ CIVILE

Rapporteur spécial : M. PATRICK LEBRETON

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-----------|
| SYNTHÈSE | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| I.– L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE LA MISSION SÉCURITÉ CIVILE | 9 |
| A.– LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2012 | 10 |
| B.– LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET POUR 2013..... | 12 |
| 1.– L'évolution globale des crédits | 12 |
| 2.– L'évolution des dépenses de fonctionnement | 12 |
| C.– L'ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2013..... | 13 |
| 1.– La lutte aérienne contre les feux de forêts..... | 13 |
| 2.– Les autres actions du programme Intervention des services opérationnels..... | 14 |
| 3.– Les actions du programme Coordination des moyens de secours..... | 16 |
| D.– LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT | 17 |
| 1.– La création d'un centre commun de formation et d'entraînement civil et militaire pour les risques NRBC-E..... | 17 |
| 2.– La mise en place du système d'alerte et d'information des populations (SAIP) | 18 |
| 3.– La création d'un centre d'alerte spécifique au risque tsunami dans le bassin méditerranéen | 19 |
| 4.– La mise en œuvre du programme ANTARÈS..... | 20 |
| II.– LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE | 22 |
| A.– LES AUTRES CRÉDITS D'ÉTAT CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ CIVILE | 22 |
| B.– LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS) | 22 |
| 1.– Les dépenses des SDIS | 22 |
| 2.– L'échec de la coopération interdépartementale des SDIS | 24 |
| C.– LES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS..... | 25 |
| a) <i>Les emplois supérieurs de direction</i> | 26 |
| b) <i>La réforme des cadres d'emplois des infirmiers et infirmiers d'encadrement de sapeurs- pompiers professionnels</i> | 26 |
| c) <i>La réforme des retraites</i> | 27 |
| d) <i>L'impact de la directive européenne relative au temps de travail</i> | 27 |

| | |
|---|-----------|
| D.– LES SAPEURS POMPIERS VOLONTAIRES | 28 |
| E.– LES FORMATIONS MILITAIRES DE SAPEURS-POMPIERS | 30 |
| 1.– La brigade des sapeurs-pompiers de Paris | 30 |
| 2.– Le bataillon des marins-pompiers de Marseille | 31 |
| F.– LES ACTEURS PRIVÉS : RÉSERVES COMMUNALES ET ASSOCIATIONS DE SÉCURITÉ CIVILE | 32 |
| 1.– Les réserves communales de sécurité civile | 32 |
| 2.– Les associations | 32 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 37 |
| ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 41 |
| ANNEXE 2 : RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES SUR L'ORGANISATION DU SECOURS EN MONTAGNE ET DE LA SURVEILLANCE DES PLAGES | 43 |

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

Les moyens alloués à la sécurité civile atteignent 409,09 millions d'euros en 2013 au lieu de 408,74 millions d'euros pour 2012 en autorisations d'engagement (+ 0,08 %) et 440,26 millions d'euros en 2013, au lieu de 436,83 millions d'euros pour 2012 en crédits de paiement (+ 0,78 %).

Le programme interventions des services opérationnels connaît la plus forte hausse (+ 6,3 % en autorisations d'engagement, + 6,7 % en crédits de paiement), en particulier l'action Participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts (+ 19,08 % et + 19,5 %).

En revanche le programme coordination des moyens de secours enregistre une diminution sensible (− 10,2 % en autorisations d'engagement, − 8,05 % en crédits de paiement).

D'importants programmes d'investissement se poursuivent, notamment la mise en place du système d'alerte et d'informations des populations et la mise en place du réseau Antarès.

Au-delà des crédits de la mission, il faut prendre en compte l'action des autres intervenants : services départementaux d'incendie et de secours, sapeurs pompiers militaires, acteurs privés.

INTRODUCTION

En France, la politique de la sécurité civile est définie au niveau national, mais elle est largement gérée et financée à l'échelon de nos collectivités territoriales.

Les dépenses d'ensemble que l'État effectue pour la sécurité civile sont évaluées ainsi à environ 1 milliard d'euros, mais les collectivités territoriales y consacrent annuellement près de 5 milliards d'euros.

Les crédits de la mission **Sécurité civile** dont le Rapporteur spécial analyse, dans le présent document, l'évolution prévue pour 2013 ne représentent, d'ailleurs, que 40 % environ des dotations que l'État affecte lui-même à la sécurité civile de nos concitoyens.

Et les intervenants, dans ce domaine de la sécurité civile, ainsi que ce rapport spécial tentera de le montrer, sont en réalité nombreux.

Avant de procéder à l'examen des moyens alloués, pour l'exercice 2013, à la mission, le Rapporteur spécial souhaite insister sur deux points.

L'obligation tout d'abord de parvenir à une gestion rationnelle, optimale des crédits qu'impose la situation de nos comptes publics ne doit pas faire oublier la nécessité d'actions résolues au profit des victimes de situations de crise. Les effets dévastateurs de la tempête Xynthia qui a frappé plusieurs de nos départements de l'ouest en février 2010, des feux de forêts du plateau du Maïdo sur l'île de La Réunion à la fin de 2011, comme du tsunami de mars 2011 au Japon, où notre pays avait envoyé des sauveteurs sont bien présents dans notre mémoire collective.

L'analyse peut-être parfois aride des chiffres, des données financières ne doit, par ailleurs, pas masquer les réalités humaines, le fait ainsi que, toutes les 39 minutes, une personne est secourue en France par hélicoptère, qu'en 2011, 11 sapeurs-pompiers sont décédés en service et 1 210 sapeurs pompiers ont été victimes d'agressions sur l'ensemble du territoire national, que, chaque jour, les femmes et les hommes intervenant en sécurité civile donnent l'exemple du courage et de l'engagement.

Le Rapporteur spécial présente maintenant l'évolution des crédits demandés pour la mission **Sécurité civile** en 2013 (I), avant d'analyser l'action des autres acteurs de ce secteur, tout particulièrement celle des SDIS, les Services départementaux d'incendie et de secours (II).

I.- L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE LA MISSION SÉCURITÉ CIVILE

La mission **Sécurité civile** est, comme pour les exercices précédents, composée de deux programmes budgétaires dédiés à la protection des populations et à la gestion de crise.

Le programme 161 Intervention des services opérationnels (ISO) regroupe les moyens nationaux de sécurité civile que l'État met à la disposition de la population au quotidien (secours à personne, opérations de déminage) ou lors de catastrophes majeures, naturelles ou technologiques (feux de forêts, inondations, tempêtes, séismes, épisodes de sécheresse, canicules, éruptions volcaniques, risques pandémiques ou nucléaires, radiologiques, bactériologiques, chimiques, explosifs...).

Le programme 128 Coordination des moyens de secours, quant à lui, permet la mise en œuvre des projets visant à la coordination des acteurs locaux et nationaux susceptibles de contribuer à la préparation et à la gestion des crises.

Le projet de loi de finances pour 2013 propose de porter les crédits de la mission à 409,09 millions d'euros en autorisations d'engagement, en hausse de 0,08 % par rapport à 2012 et à 440,26 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 0,78 % par rapport à 2012.

En 2013, selon les indications apportées par le projet annuel de performances, les actions privilégiées porteront sur le développement des synergies entre les moyens nationaux, afin de renforcer la qualité de leurs interventions et sur l'essor des partenariats avec les acteurs de la sécurité nationale, tels que la médicalisation des interventions hélicoptères ou l'aérotransport en hélicoptère ou en avion des forces de sécurité.

Elles concerneront également la montée en puissance de l'unité mobile de démantèlement des munitions identifiées et, pour les Outre-mer, la création d'une base hélicoptère en Martinique ainsi que la reprise de la zone aéroportuaire du Raizet en Guadeloupe, permettant de regrouper, sur une emprise réaménagée, la base d'hélicoptères et les démineurs de la sécurité civile.

Comme le montre le tableau ci-après, ces demandes de crédits correspondent, pour le programme Intervention des services opérationnels, à une augmentation de 6,3 % en autorisations d'engagement et de 6,7 % en crédits de paiement en 2013.

En revanche, le programme Coordination des moyens de secours voit ses moyens diminuer de 10,2 % pour les autorisations d'engagement et de 8,05 % pour les crédits de paiement.

**MISSION SÉCURITÉ CIVILE : ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2012-2013
HORS FONDS DE CONCOURS**

(en millions d'euros)

| Programmes / Actions | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|----------|----------------|---------------------|----------|----------------|
| | LFI 2012 | PLF 2013 | Évolution en % | LFI 2012 | PLF 2013 | Évolution en % |
| 161 – Intervention des services opérationnels | 255,68 | 271,77 | + 6,3 % | 260,7 | 278,31 | + 6,7 % |
| Participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts | 53,92 | 64,21 | + 19,08 % | 53,92 | 64,45 | + 19,5 % |
| Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres | 88,23 | 90,66 | + 2,7 % | 90,43 | 92,2 | + 1,9 % |
| Secours à personne par hélicoptère en milieux difficiles | 57,27 | 62,74 | + 9,5 % | 60,12 | 66,27 | + 10,2 % |
| Neutralisation des engins explosifs | 38,25 | 37,45 | - 2,09 % | 38,22 | 38,69 | + 1,2 % |
| Pilotage de la politique de sécurité civile | 17,99 | 16,69 | - 7,2 % | 17,99 | 16,69 | - 7,2 % |
| 128 – Coordination des moyens de secours | 153,05 | 137,32 | - 10,2 % | 176,12 | 161,94 | - 8,05 % |
| Préparation et gestion des crises | 8,5 | 9,23 | + 8,5 % | 15,85 | 19,04 | + 20,1 % |
| Coordination des acteurs de la sécurité civile | 130,3 | 113,88 | - 12,6 % | 146,03 | 128,68 | - 11,88 % |
| Soutien aux acteurs de la sécurité civile | 14,24 | 14,2 | - 0,2 % | 14,24 | 14,2 | - 0,2 % |
| Total pour la mission | 408,74 | 409,09 | +0,08 % | 436,83 | 440,26 | + 0,78 % |

Source : Projet de loi de finances pour 2013 / Projet annuel de performances

A.– LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2012

● Pour le programme 161 Intervention des services opérationnels, le taux de consommation des crédits ouverts était, à la date du 20 septembre 2012, de 44 % des autorisations d'engagement et de 52 % des crédits de paiement, ce taux incluant la consommation des crédits consacrés aux dépenses de personnels (Titre 2).

Le rythme de consommation des crédits hors Titre 2 du programme 161 est de fait fortement lié au calendrier de l'activité opérationnelle, tout particulièrement à la saison des feux de forêts.

C'est ainsi que les dépenses de maintenance des avions, de carburant aérien et de produit retardant, qui représentent une part importante des moyens alloués au programme, augmentent fortement à partir du mois de septembre.

De la même façon, une partie significative des autorisations d'engagement des marchés de maintenance des avions de la Sécurité civile (correspondant à 37 millions d'euros) ne doit être engagée qu'à la fin de 2012.

Enfin, une partie des crédits de paiement (6,5 millions d'euros) doit être transférée avant la fin de l'année vers le ministère de la Défense, au titre du règlement du solde du 35^{ème} hélicoptère EC145 réceptionné en 2011.

La loi de finances rectificative n° 2012-354 du 14 mars 2012 a procédé à une annulation de crédits (hors Titre 2 consacré aux personnes), d'un montant de 1,56 million d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Cette annulation a été appliquée à la réserve de précaution qui s'élève actuellement à 6,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 6,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Le décret de transfert n° 2012-1012 du 31 août 2012 a, par ailleurs, annulé 1 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,4 million d'euros en crédits de paiement. Ce transfert correspond lui-même à la participation de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises à l'acquisition de deux appareils Dauphin basés en Polynésie française et à la contribution aux dépenses de la direction de la sécurité aéronautique de l'État.

Les crédits reçus au titre des fonds de concours s'élèvent, quant à eux, au 20 septembre 2012, à 984 165 euros.

Enfin, un montant de 10 millions d'euros en crédits de paiement, pour lequel sont demandés la levée de la réserve de précaution ainsi qu'un virement à partir du programme budgétaire 128 Coordination des moyens de secours est nécessaire, pour couvrir la totalité des besoins complémentaires, qui concernent plus particulièrement le maintien en condition opérationnelle des avions, permettant de faire face à la hausse de plus de 5 % des prix, à celle du coût du carburant ainsi qu'à l'augmentation du nombre des visites techniques (maintenance).

- Pour le programme 128 Coordination des moyens de secours, le taux de consommation des crédits ouverts, à la date du 20 septembre 2012, (55 % des autorisations d'engagement, 74 % des crédits de paiement) correspondait lui aussi à un taux normal d'exécution à ce stade de l'année.

La loi de finances rectificative n° 2012-354 du 14 mars 2012 précitée a procédé à une annulation de crédit (hors dépenses du Titre 2 relatives aux personnels) d'un montant de 1,55 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette annulation a été appliquée à la réserve de précaution, qui s'élève actuellement à 12,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 14,1 millions d'euros en crédits de paiement.

Les crédits reçus au titre des fonds de concours s'élèvent à 12,2 millions d'euros.

Enfin, la prévision de dépenses de ce programme ne fait pas apparaître de besoin complémentaire de financement.

B.– LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET POUR 2013

1.– L'évolution globale des crédits

Les crédits demandés en 2013 pour le programme Intervention des services opérationnels s'élèvent à **271,77 millions d'euros en autorisations d'engagement** (255,68 millions d'euros en 2012, soit un accroissement de 6,3 %) et **278,31 millions d'euros en crédits de paiement** (en hausse de 6,7 % par rapport à 2012, où 260,7 millions d'euros avaient été ouverts).

• L'action *Participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts* enregistre une hausse importante de ses crédits en 2013 (+ 19,08 % en autorisations d'engagement, + 19,5 % en crédits de paiement), après les diminutions très importantes observées en 2012 (– 41,06 % en autorisations d'engagement, – 36,14 % en crédits de paiement). De la même façon, l'action *Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres* s'accroît légèrement (de 2,7 % pour les autorisations d'engagement, de 1,9 % pour les crédits de paiement) et l'action *Secours à personne par hélicoptère en milieux difficiles* enregistre une hausse de 9,5 % pour les autorisations d'engagement, de 10,2 % pour les crédits de paiement.

L'évolution est beaucoup moins favorable pour l'action *Neutralisation des engins explosifs* (– 2,09 % en crédits de paiement) et surtout pour l'action *Pilotage de la sécurité civile* dont les moyens diminuent de 7,2 % pour les autorisations d'engagement comme pour les crédits de paiement.

• Sur le programme Coordination des moyens de secours, les crédits demandés pour 2013 s'élèvent pour les autorisations d'engagement à 137,32 millions d'euros (soit une baisse de 10,2 % par rapport à 2012) et pour les crédits de paiement à 161,94 millions d'euros (la baisse étant alors de – 8,05 %). L'action *Préparation et gestion des crises* enregistre certes un accroissement de 8,5 % par rapport à 2012 pour les autorisations d'engagement et de 20,1 % pour les crédits de paiement. Mais, l'action *Soutien aux acteurs de la sécurité civile* connaît une diminution de 0,2 % pour les autorisations d'engagement, aussi bien que pour les crédits de paiement et surtout l'action *Coordination des acteurs de la sécurité civile* voit ses moyens diminuer assez fortement (– 12,6 % en autorisations d'engagement, – 11,88 % en crédits de paiement).

Au total, les évolutions constatées font apparaître une hausse globale de 0,08 % des deux programmes de la mission pour les autorisations d'engagement et de 0,78 %, s'agissant des crédits de paiement.

2.– L'évolution des dépenses de fonctionnement

À l'exception des dépenses liées à l'activité opérationnelle qui sont, soit maintenues à leur niveau de 2012 (carburant aérien, produit retardant), soit en augmentation par rapport à 2012 (+ 22 % pour les crédits de maintenance des

aéronefs), une diminution des crédits de fonctionnement de 5 % (venant après celles de 2,5 % en 2012 et de 5 % en 2011) est appliquée au programme Intervention des services opérationnels par rapport à 2012. De la même façon, les moyens en fonctionnement du programme Coordination des moyens de secours baissent de 7 % par rapport à 2012.

La révision de la carte des implantations des moyens aériens et des centres de déminage, les mutualisations de sites, toutes données prévues par le projet de loi de finances pour 2013 contribueront de la même façon à l'effort d'économies qu'impose le redressement de nos comptes publics.

Ces mesures s'ajoutent ainsi à celles qui ont visé depuis 2009 à mutualiser la maintenance des moyens aériens et des bases de flottes entre la sécurité civile et la gendarmerie et à la création à la date du 7 septembre 2011 de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, qui a visé à optimiser l'organisation et le fonctionnement de la direction de la sécurité civile et à améliorer la gouvernance dans cet important secteur.

C.- L'ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2013

Pour cette analyse détaillée des crédits de la mission **Sécurité civile**, le Rapporteur spécial distinguera l'action 1 du programme Intervention des services opérationnels qui retrace les moyens alloués par l'État à la lutte contre les feux de forêts, laquelle constitue une priorité, des autres actions de la mission retenues pour 2013.

1.- La lutte aérienne contre les feux de forêts

Les crédits de l'action 1 du programme 161 Participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts, qui représentent 23,6 % des moyens de ce programme, correspondent à l'activité des 26 avions de la sécurité civile dont l'emploi, complémentaire de celui des moyens des services départementaux d'incendie et de secours (les SDIS), vise à assurer la détection rapide des feux de forêts et leur traitement avec des moyens de lutte aérienne adaptés.

La flotte comprend 12 avions bombardiers d'eau amphibies Canadair CL 415, 9 bombardiers d'eau ravitaillés au sol Tracker, 3 avions d'investigation et de liaison Beechcraft 200 et 2 avions polyvalents bombardiers d'eau Dash 8 Q 402 MR, tous mis à la disposition des préfets de zone.

Ces avions sont stationnés, en dehors des périodes de détachements d'été (Ajaccio, Bastia, Carcassonne et, selon les risques, Bordeaux et La Réunion) sur la

plateforme de Marignane, où se trouvent le commandement et les services de soutien de la Base d'avions de la sécurité civile (BASC).

Sont prévus, pour cette action, 64,21 millions d'euros en autorisations d'engagement et 64,45 millions d'euros en crédits de paiement. Les moyens correspondants concernent le fonctionnement courant de la base avions de la sécurité civile, la BASC (mise en place des aéronefs, besoins informatiques), le financement du carburant aérien, du produit retardant, de la location de trois bombardiers d'eau pour la saison « feux », mais surtout la maintenance des 26 avions de la sécurité civile (pour 43,3 millions d'euros).

Cette action fait figure de véritable priorité budgétaire, le Gouvernement ayant insisté sur la nécessité d'un maintien en condition opérationnelle des avions de lutte contre les feux de forêts. De fait, l'action *Participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts* est celle qui connaît la plus forte hausse des moyens prévus pour la sécurité civile (+ 19,8 % en crédits de paiement, + 19,5 % en crédits de paiement).

L'effort consenti, qui doit évidemment prendre en compte, dans le même temps, les contraintes budgétaires porte sur les dotations en carburant aérien et en produit retardant reconduites à leur niveau de 2012, mais surtout sur celles de la maintenance des aéronefs qui progressent sensiblement (+ 22 %).

Un problème sensible rencontré au cours des dernières années réside dans l'obsolescence des avions amphibies de type Tracker particulièrement utilisés dans l'attaque des feux naissants et qui doivent être retirés du service entre 2016 et 2020.

Des expérimentations sont menées pour trouver un type d'aéronef apte à remplacer en totalité la flotte de Tracker à l'horizon 2020. La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises a envisagé ainsi la location d'aéronefs de type Air Tractor, afin d'évaluer leur aptitude à remplacer, à terme, les avions Tracker.

2.– Les autres actions du programme Intervention des services opérationnels

• Les crédits de l'action 2 *Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres* qui représentent 33,4 % des moyens du programme 161 concernent trois unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) basées à Brignoles, Corte et Nogent-le-Rotrou, soit, chaque jour, 325 militaires en astreinte immédiate, prêts à intervenir sur toute catastrophe naturelle, technologique, terroriste, sanitaire en France, en appui des sapeurs-pompiers territoriaux ou à l'étranger et mis à la disposition du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Pour ces formations militaires de la sécurité civile (ForMiSC) sont prévus en 2013, 1 446 emplois plein temps travaillé (ETPT) et 90,66 millions d'euros en autorisations d'engagement, 92,2 millions d'euros en crédits de paiement.

Remplissant des missions très diverses (interventions sur catastrophes naturelles ou technologiques, lutte contre les feux de forêts, assistance aux populations sinistrées), les ForMiSC ont, dans la période allant du 1^{er} janvier 2011 au 31 juillet 2012, été sollicités chaque mois, réalisant 221 missions, notamment pour combattre les feux de broussailles à La Réunion en octobre et novembre 2011 ou les feux de forêts en Corse.

- Les crédits de l'action 3 concernent le *Secours à personne par hélicoptère en milieux difficiles*. Correspondant à 23,1 % des moyens alloués au programme 161, ils concernent le fonctionnement d'un échelon central du groupement d'hélicoptères situé à Nîmes-Garons, chargé de la formation, de la préparation des équipages et de la maintenance des appareils ainsi que 22 bases opérationnelles, dont une en Guadeloupe (elles seront 23 à la fin de 2012, avec la création d'une base hélicoptère à la Martinique).

Ces bases, dont 12 sont actuellement médicalisées (avec la mise en place de personnels médicaux en 2012 sur les bases de Bordeaux et Perpignan), regroupent 39 hélicoptères (4 Écureuils surtout utilisés pour la prévention et la surveillance des feux de forêts et 35 hélicoptères EC 145), qui assurent des secours 24 heures sur 24, 365 jours par an. C'est ainsi, qu'en 2011, les hélicoptères de la sécurité civile ont assuré 14 632 missions de secours en 12 203 heures de vol.

Les crédits de l'action 3 s'élèvent en 2013 à 62,74 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 66,27 millions d'euros en crédits de paiement.

Le Rapporteur spécial, qui observe avec satisfaction que ces crédits s'accroissent, en 2013, de 9,5 % en autorisations d'engagement et de 10,2 % en crédits de paiement, insiste sur l'importance des secours par hélicoptères dans notre dispositif de sécurité civile et sur les qualités qu'ils présentent : une réactivité permanente, une capacité « multi-missions », l'aptitude à intervenir rapidement sur certains sites, où l'engagement d'autres moyens pourrait nécessiter de plus longs délais (mer, montagne).

- Les crédits de l'action 4 *Neutralisation des engins explosifs*, représentant 13,8 % des moyens alloués au programme 161, correspondent à l'action du service de déminage de la sécurité civile, qui comporte 29 implantations territoriales et assure la dépollution du territoire national des munitions anciennes et contemporaines sur terre comme en milieu aquatique, ainsi que la veille antiterroriste sur la menace nucléaire, radiologique, bactériologique, chimique et explosive (NRBC-E) et la sécurisation des voyages officiels en France et à l'étranger et des grands rassemblements (ainsi, en 2011, le G8 de Deauville ou le G20 de Cannes).

Ces crédits représentent 37,45 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 0,9 % par rapport à 2012), et 38,7 millions d'euros en crédits de paiement (soit + 1,2 %).

- Quant aux crédits de l'action 5 Pilotage de la politique de sécurité civile (6,1 % de l'ensemble du programme), ils s'élèvent à 16,7 millions d'euros et regroupent les personnels non opérationnels de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), soit 269 personnels qui pilotent les actions de sécurité civile, en coordonnent les acteurs et assurent l'administration et la logistique de la DGSCGC.

Ces crédits connaissent une diminution de 7,2 %.

3.– Les actions du programme Coordination des moyens de secours

- Les crédits de l'action 1 *Préparation et gestion des crises*, qui représentent 6,7 % des moyens du programme 128 et s'élèvent à 9,23 millions d'euros en autorisations de programme et 19,04 millions d'euros en crédits de paiement, concernent des opérations diverses, mais toutes essentielles : la gestion de crédits d'extrême urgence (pour 0,32 million d'euros) et de colonnes de renfort composées de sapeurs-pompiers des services départementaux d'incendie et de secours et remboursées par l'État (pour 2,1 millions d'euros) qui permettent, dans les premières heures ou les premiers jours d'une catastrophe, d'apporter une réponse rapide de l'État ; le renforcement des moyens d'information dans la lutte contre la menace NRBC-E (moyens mobiles de décontamination et d'identification biologique et chimique, pour 1,82 million d'euros) ; le fonctionnement, pour une première année complète, du Centre national d'alerte au tsunami, le Cenalt, opérationnel depuis le 1^{er} juillet 2012 ; la mise en place progressive, d'ici à 2015, du Système rénové d'alerte et d'information des populations (Saip) sur les menaces et les risques majeurs (pour 9,8 millions d'euros).

- Les crédits de l'action 2 *Coordination des acteurs de la sécurité civile* (soit 82,9 % des moyens du programme) atteignent 113,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et 128,68 millions d'euros en crédits de paiement. Ils connaissent ainsi un mouvement de baisse sensible, de 12,6 % pour les autorisations d'engagement et de 11,88 % pour les crédits de paiement.

Ces crédits concernent principalement la participation de l'État au financement du budget de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, concurrentement avec la Ville de Paris et les départements et communes de la « petite couronne » (à hauteur de 25 % du budget de la brigade, soit 81,36 millions d'euros).

Ils concernent aussi la subvention de l'État au budget de fonctionnement de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, l'ENSOSP (4,18 millions d'euros, au lieu de 4,47 millions d'euros en 2012). Cet

établissement public national qui a fait face au cours des dernières années à une profonde restructuration (délocalisation à Aix-les-Milles intervenue en février 2010, le plateau technique de Vitrolles fonctionnant depuis septembre 2008) a assuré, en 2011, 71 657 journées stagiaires.

Ils concernent enfin le Fonds d'aide à l'investissement (FAI) des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), qui soutient ces établissements publics dans leurs efforts d'investissements en équipements et matériels et dont les moyens sont consacrés, depuis plusieurs années, pour 80 %, au soutien du réseau Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours, ANTARÈS (soit 3,9 millions d'euros en crédits de paiement), qui vise à l'interopérabilité des réseaux de communication des services publics participant aux missions de sécurité civile.

● Les crédits de l'action 3 enfin, *Soutien aux acteurs de la sécurité civile* (10,3 % de l'ensemble du programme) s'élèvent à 14,20 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Ces crédits assurent le fonctionnement courant des services centraux et des établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL) aux différents acteurs de la sécurité civile.

D.– LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT

1.– La création d'un centre commun de formation et d'entraînement civil et militaire pour les risques NRBC-E

La création officielle d'un centre commun civil et militaire chargé de la réalisation de formations interministérielles dans le domaine des menaces nucléaires, radiologiques, bactériologiques, chimiques et explosives recommandée par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale doit intervenir avant la fin de 2012.

Établissement public administratif, le centre de formation sera placé sous la double tutelle des ministres de l'Intérieur et de la Défense et soumis au principe d'une direction alternée entre les deux ministères, tous les trois ans. Il sera implanté à proximité du site de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) à Aix-en-Provence, des centres zonaux devant compléter son action dans l'avenir. Il faut remarquer que le centre a commencé à dispenser de premières formations en 2012.

Les ministères se sont accordés sur une clé de répartition des contributions financières et en personnels, proportionnelle au nombre prévisionnel de stagiaires :

– 60 % pour le ministère de l'Intérieur, soit 30 % pour la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et 15 % respectivement pour la direction générale de la gendarmerie (DGGN) et pour la direction générale de la police nationale (DGPN) ;

– 20 % pour le ministère de la Défense ;

– 20 % pour le ministère de la Santé.

Pour 2013, la contribution financière prévue pour la DGSCGC s'élèvera à 0,355 M€.

Le Rapporteur spécial se réjouit de la mise en place prochaine de ce centre commun de formation et d'entraînement qui mettra un terme à l'hétérogénéité des formations jusqu'à maintenant prodiguées aux décideurs et à l'insuffisance des entraînements communs.

2.– La mise en place du système d'alerte et d'information des populations (SAIP)

Le projet de modernisation de l'alerte et de l'information des populations repose sur la mise en place d'un nouveau dispositif d'alerte performant et résistant en remplacement de l'actuel réseau national d'alerte. Ce nouveau système doit pouvoir être déclenché, quel que soit le type de risque majeur.

Le Système d'alerte et d'information des populations (SAIP) est un dispositif de proximité concernant des « bassins de risques » et fonctionnant à partir de sirènes mises en réseau (État, collectivités locales, entreprises soumises à un plan particulier d'intervention) renforcé par d'autres moyens d'alerte.

Le mécanisme est complété, élément de nouveauté, par l'envoi de « messages-textes » (« *cell broadcast* ») sur tous les téléphones portables présents dans une zone donnée. Le dispositif partenarial actuel élaboré avec les radios et télévisions du service public (Radio France et France Télévisions) est, par ailleurs, maintenu.

Le SAIP a deux fonctions essentielles :

– une fonction d'alerte : la population se met immédiatement à l'abri du danger et se porte à l'écoute de la radio ou de la télévision (action réflexe) ;

– une fonction d'information : cette population se voit préciser les consignes de sécurité à suivre en urgence et donner des indications sur l'évolution de l'événement.

Le premier marché a été lancé au premier semestre 2011 (développement d'une interface de déclenchement de l'alerte, fourniture et mise en réseau de sirènes, service fourni par les opérateurs de téléphonie mobile et installation et maintien en conditions opérationnelles du système) ;

– un premier jalon majeur est retenu pour mars 2013 : livraison du logiciel et des premiers matériels (sirènes, armoires de commande, armoires électriques, boîtiers émission-réception). Le déploiement sera engagé par la suite : sites

pilotes, notamment en vallée du Rhône (mai 2013), avec l'intégralité des moyens du SAIP connectés, zones d'alerte prioritaires (3 252 sirènes de l'État) et sirènes communales (965) jusqu'en 2015.

Ainsi, le SAIP sera à terme constitué d'un réseau de 5 338 sirènes avec 889 nouvelles implantations.

Outre l'alerte diffusée sur les téléphones mobiles dont les réseaux des opérateurs permettent de prévenir les populations, le système utilisera des moyens d'information complémentaires, tels que les 520 automates d'appel et les 3 100 panneaux à messages variables urbains recensés sur le territoire national.

Le budget initial du SAIP avait été initialement estimé à 78 millions d'euros. Le noyau central du SAIP correspondant aux équipements indispensables à sa réalisation (logiciel de déclenchement et serveurs, sirènes de l'État) doit nécessairement s'inscrire dans la limite de 44,7 millions d'euros en autorisations d'engagement programmés par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI).

Les négociations se poursuivent avec les opérateurs de téléphonie mobile dans le cadre de marchés pour l'envoi de messages d'alerte et d'informations sur les téléphones portables.

Le dispositif SAIP, qui mobilisera 32 millions d'euros dans le prochain « triennal », permettra l'usage de SMS ; il a sûrement connu un « coup d'accélérateur » avec la tempête Xynthia.

3.- La création d'un centre d'alerte spécifique au risque tsunami dans le bassin méditerranéen

À la suite du tsunami de Sumatra du 26 décembre 2004 et de la conférence de Kobé, la commission océanographique intergouvernementale (COI) de l'UNESCO a été chargée par la communauté internationale de mettre en place un système d'alerte aux tsunamis dans chacun des bassins océaniques concernés.

La France, présente sur plusieurs mers et océans s'est engagée, à l'occasion des groupes intergouvernementaux de coordination du système d'alerte aux tsunamis pour l'Atlantique Nord-Est et la Méditerranée (GIC SATANEM) de Lisbonne (2007), puis d'Athènes (2008), à développer un centre national d'alerte aux tsunamis pour l'Atlantique Nord-Est et la Méditerranée, à vocation régionale pour la Méditerranée occidentale.

Cet engagement constitue notamment une réponse aux préconisations exprimées par le sénateur M. Roland Courteau dans son rapport sur « l'évaluation et la prévention du risque du tsunami sur les côtes françaises en métropole et outre-mer » du 7 décembre 2007 ⁽¹⁾.

(1) Rapport fait au nom de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (n° 117).

En mars 2009, à l'initiative du ministère de l'Écologie et du ministère de l'Intérieur, le commissariat à l'énergie atomique (CEA), en liaison avec le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) et le Centre national de recherche scientifique (CNRS) s'est vu confier la mission de constitution puis d'exploitation d'un centre national d'alerte aux tsunamis pour la Méditerranée et l'Atlantique du Nord-Est, à vocation régionale pour la Méditerranée occidentale.

Une convention cadre conclue entre les ministères et les différents établissements concernés, entrée en vigueur le 22 septembre 2009, fixe le niveau de leurs contributions respectives : le ministère de l'Intérieur prend en charge la moitié des coûts liés à l'investissement et au fonctionnement, le ministère chargé de l'écologie assurant le reste du financement.

Le centre national d'alerte aux tsunamis (CENALT), implanté sur le site du CEA de Bruyères-le-Châtel dans l'Essonne, est opérationnel depuis le 1^{er} juillet 2012, 24 heures sur 24.

Ce centre s'appuie sur un réseau de marégraphes, de sismographes et de tsunamimètres, mais aussi sur des liaisons haut débit avec le Portugal et l'Espagne rendant possibles les échanges de données. Le dispositif ainsi mis en place doit permettre :

- d'alerter, dans les quinze minutes qui suivent un événement sismique potentiellement tsunamigène en Atlantique Nord-Est ou en Méditerranée occidentale, les autorités de sécurité civile françaises en donnant les paramètres de l'événement (dont l'heure d'arrivée et l'amplitude de la vague) ;

- d'informer, dans le même délai de la survenue de l'événement, en tant que centre à vocation régionale, les centres d'alerte nationaux et régionaux étrangers ;

- de confirmer ou d'infirmer l'occurrence éventuelle d'un tsunami, analyse qui doit être envoyée dans les vingt minutes suivantes.

Pour l'année 2012, le ministère de l'Intérieur a contribué au budget du centre à hauteur de 1,9 million d'euros. Ce montant est maintenu pour 2013 en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Le Rapporteur spécial se réjouit d'observer la mise en place intervenue en juillet 2012 de ce centre d'alerte au tsunami pour la Méditerranée, une région très habitée.

4.– La mise en œuvre du programme ANTARÈS

Le programme ANTARÈS (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours) vise à une interopérabilité des moyens de communication des différents services publics concourant aux missions de sécurité civile.

C'est un réseau unique, permettant donc la communication entre tous les intervenants de la sécurité civile, et national, utilisable en tous points du territoire.

65,6 % des sapeurs-pompiers sont équipés en 2012 de ces terminaux, les perspectives pour 2013 conduisant à un taux de migration de 75 %. 70 départements sont actuellement concernés et la couverture sera totale dans quatre ans.

Depuis 2007, l'État a assumé la charge financière du déploiement du réseau ANTARÈS sur l'ensemble du territoire et participé, par le biais du Fonds d'aide à l'investissement (FAI) des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), aux dépenses d'investissement engagées par ces derniers pour acquérir les équipements, notamment les terminaux pour un montant global de 32 millions d'euros.

4 millions d'euros de travaux nouveaux ont été engagés par l'État en 2012. À partir de 2013, l'État, qui a pour objectif prioritaire d'achever le développement d'ANTARÈS, prévoit d'engager 17,75 millions d'euros de travaux jusqu'en 2015 et 7,1 millions d'euros en 2016, ce qui correspond à un montant global d'investissement de 120 millions d'euros.

Pour 2013, les crédits de paiement prévus au titre du Fonds d'aide à l'investissement (FAI) ne s'établissent qu'à 3,9 millions d'euros ; ces crédits assureront le financement des opérations ayant bénéficié, au cours des exercices précédents, d'une subvention au titre du FAI, mais qui n'ont pas encore été achevées par les Services départementaux d'incendie et de secours bénéficiaires.

Le Rapporteur spécial note que, dans un rapport rendu public le 10 octobre 2012, la commission des finances du Sénat ⁽¹⁾ émettait des doutes sur la possibilité à l'heure actuelle, dans certains cas, de faire fonctionner le système ANTARÈS dans les avions de la sécurité civile. Il remarque enfin que les crédits du Fonds d'aide aux investissements (FAI) des SDIS sont « fléchés » depuis plusieurs années en direction d'ANTARÈS, mais remarque que les départements qui ont pu être « pionniers » en la matière n'ont parfois reçu aucune aide et peuvent se trouver pénalisés aujourd'hui.

(1) Rapport n° 33 de M. Dominique de Legge sur les investissements de la sécurité civile.

II.– LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Les actions menées en matière de sécurité civile ne peuvent se résumer à celles qui sont retracées dans les programmes budgétaires 161 et 128. Le monde de la sécurité civile comporte un ensemble très vaste d'acteurs, relevant de la sphère publique, en particulier les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), et privée, que le Rapporteur spécial souhaite maintenant présenter.

A.– LES AUTRES CRÉDITS D'ÉTAT CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ CIVILE

Un montant global de plus d'un milliard d'euros est prévu pour 2013 par les différents ministères en faveur de la sécurité civile.

Près de 650 millions d'euros en autorisations d'engagement sont consacrés ainsi par les autres ministères à ces actions, s'ajoutant aux crédits gérés par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises et rassemblés dans la mission **Sécurité civile**.

Les services du ministère de l'Écologie tiennent un rôle central dans la prévention des risques naturels et technologiques ; il en va de même pour le ministère en charge de la Santé pour les urgences sanitaires et du ministère de l'Agriculture pour la lutte précoce contre les feux de forêts. L'établissement public Météo-France est au centre du dispositif d'alerte en matière de risques d'origine météorologique.

La principale responsabilité de l'État réside dans la coordination du dispositif de prévention et de lutte contre les incendies et autres risques naturels et technologiques, tant au niveau national, qu'au niveau zonal ou départemental.

La réorganisation de la direction de la sécurité civile en direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises devrait permettre une meilleure synergie opérationnelle entre la préparation des crises et la gestion des événements.

B.– LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS)

1.– Les dépenses des SDIS

Selon les indications statistiques transmises par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, les services départementaux d'incendie et de secours ont réalisé, en 2011, plus de 4,2 millions d'interventions, celles-ci étant en augmentation de 1 % par rapport à l'année précédente, en dépit d'une diminution des interventions pour incendies de 6 % compensée par une

augmentation de 5 % du secours à victime et de l'aide à la personne qui représentent plus de 72 % des interventions. Selon un rapport publié le 10 octobre 2012 par la commission des finances du Sénat ⁽¹⁾, les missions de secours à victime et d'aide à la personne auraient progressé de 36,2 % entre 2002 et 2010.

La moyenne des interventions par service d'incendie et de secours est de 115 par jour, avec des variations importantes allant de 234 interventions en moyenne pour un SDIS de 1^{ère} catégorie à 24 pour un SDIS de 5^{ème} catégorie.

L'effectif global des SDIS est voisin de 250 000, dont 195 000 (79 %) sapeurs-pompiers volontaires (SPV), 40 500 (16 %) sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et 12 200 militaires (5 %) de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon des marins-pompiers de Marseille.

En 2011, les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires sont en légère baisse, de 0,3 %, ceux de sapeurs-pompiers professionnels augmentant très légèrement, de 0,5 %. Quant au nombre de SDIS diminuant leurs effectifs de sapeurs-pompiers professionnels, il est de 31 (au lieu de 41 en 2010).

La féminisation des sapeurs-pompiers reste stable (13 % en 2011 comme en 2010).

Le nombre de centres d'incendie et de secours est en léger accroissement (7 296 contre 7 277 en 2010) ; le potentiel opérationnel journalier se maintient en moyenne et connaît même une légère augmentation dans les départements ruraux.

Pour les régimes de garde, on constate une légère diminution des régimes de 24 h qui représentent 65 % en moyenne (66 % en 2010) contre 24 % pour les gardes de 12 h (22 % en 2010). Comme en 2010, les gardes de 24 h sont les plus importantes dans les SDIS de 1^{ère} catégorie (73 %), alors qu'elles ne représentent que 40 % dans les SDIS de 5^{ème} catégorie.

Pour l'équipement en réseau ANTARÈS, 70 SDIS ont d'ores et déjà migré ou sont en cours de migration, soit une augmentation de 10 % par rapport à 2010 ; le taux d'équipement des SDIS en postes radio est à présent de 65,6 % (60 % en 2010).

Si les dépenses des SDIS ont progressé de 10,71 % entre 2007 et 2009, elles ne se sont accrues que de 1,5 % en 2010 et sont stabilisées depuis 2011.

Le coût moyen par habitant est de 80 euros par mois.

La répartition du financement des SDIS par les collectivités territoriales n'a pas évolué et se maintient à 56 % pour les départements et 44 % pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). En revanche, le nombre de SDIS majoritairement financés par les communes et les EPCI est en diminution (34 SDIS en 2011 au lieu de 37 en 2010).

(1) Rapport n° 33 de M. Dominique de Legge sur les investissements de la sécurité civile.

2.– L'échec de la coopération interdépartementale des SDIS

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a donné aux SDIS la possibilité de créer des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS). Les mutualisations ainsi permises devaient contribuer à réduire les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours.

Les diverses compétences attribuées aux EPIDIS concernent la formation, l'information et la sensibilisation du public aux risques, l'organisation de marchés groupés et la réalisation d'études et de recherches, permettant de parvenir à une mutualisation des coûts.

Afin de faciliter la création d'EPIDIS, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) a apporté son soutien, notamment juridique, aux acteurs locaux.

La création d'un EPIDIS résulte, en effet, d'un accord entre les SDIS qui le constituent portant sur le choix des compétences et attributions et sur la constitution de l'équipe de direction de l'établissement.

Un accord de partenariat a été signé le 15 juin 2006 entre les SDIS du Bas-Rhin et du Haut-Rhin définissant les instruments utiles à la création éventuelle d'un EPIDIS. Ce projet progresse, et les deux partenaires ont, dans ce cadre, achevé le déploiement de l'infrastructure ANTARÈS, financé en partie par le Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) accordé à chacun des deux SDIS, pour un coût minoré du fait de la mutualisation de l'achat des matériels et de l'ingénierie et du système de maintenance des matériels de transmissions.

Dans le même esprit, un audit, réalisé en vue de la réorganisation des systèmes informatiques des deux services a conduit à une harmonisation de leur fonctionnement ainsi qu'une prise en compte optimale de la partie maintenance et entretien du système ANTARÈS.

D'autres projets communs sont en cours d'élaboration en matière de formation, pour l'organisation d'un partenariat commun avec les universités allemandes et suisses en vue de la création d'un pôle de risques technologiques et la création d'un centre régional d'entraînement des sapeurs-pompiers aux risques fluviaux. Ce projet de mise en place d'un établissement flottant, dont le port d'attache sera le port de Strasbourg, est piloté par le SDIS du Bas-Rhin avec la participation du SDIS du Haut-Rhin. La convention INTERREG concernant ce projet est à présent finalisée et sera soumise très prochainement à la signature des différents partenaires financiers.

Une convention de partenariat a, par ailleurs, été signée le 28 novembre 2008 entre le Haut-Rhin et le Territoire de Belfort portant sur la mise en commun de moyens de secours et le rapprochement des stratégies en termes de perspectives d'établissement ou de création d'outils communs. Dans ce

cadre, est d'ores et déjà programmée la construction d'un centre de secours sur le territoire de la commune de Montreux, limitrophe du département du Haut-Rhin. La réalisation de ce projet nécessite encore la solution de problèmes juridiques touchant au fonctionnement de ce centre. En tout état de cause, la mutualisation d'un véhicule poste de commandement est acquise entre les deux départements.

Le SDIS du Territoire de Belfort est également associé au groupe de travail sur l'habillement et sur la mutualisation de la formation, notamment en matière de lutte contre l'incendie par l'utilisation des caissons à feux. Il peut enfin être associé au projet d'école qui doit être réalisée par les SDIS du Haut-Rhin et du Bas Rhin.

Cette démarche progressive et pragmatique de définition de projets communs pourrait aboutir, à terme, à la création d'un EPIDIS.

Indiquons enfin que l'Entente interdépartementale pour la protection de la forêt méditerranéenne regroupant l'ensemble des départements du sud-est, prévue par l'article 63 de la loi de modernisation de la sécurité civile et qui constitue un autre exemple de coopération entre départements a été constituée par arrêté du préfet de zone de défense Sud, avec effet au 1^{er} octobre 2008.

C.- LES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS

Après plusieurs années marquées par l'absence de publication de textes statutaires relatifs à la filière des sapeurs-pompiers professionnels, l'année 2012 a constitué un tournant, puisque vingt et un textes réglementaires (dont 6 décrets en Conseil d'État) modernisent les statuts de l'ensemble des cadres d'emplois de cette filière territoriale, les nouveaux statuts particuliers étant entrés en vigueur dès le 1^{er} mai 2012.

Les trois catégories sont concernées, un accent particulier étant mis sur les catégories B et C, la catégorie A devant être traitée dans le cadre de la future réforme des emplois supérieurs de direction.

Deux principes guident cette modernisation : un rapprochement avec le droit commun de la fonction publique, symbolisé par la transposition du nouvel espace statutaire de la catégorie B, ainsi qu'une approche globale et dynamique visant à rendre la filière plus attractive.

Pour les employeurs, cette réforme offre les moyens d'une rationalisation des grades et des emplois, offrant ainsi la possibilité d'ici sept ans, durée de la période transitoire, d'un pyramidage plus adapté à la fois, à la réalité des besoins locaux et à la situation budgétaire difficile que connaissent les collectivités territoriales.

Le coût global de cette réforme, « lissé » sur sept années, à la demande des élus locaux, devrait se situer entre 16 et 25 millions d'euros.

Plusieurs réformes sont aujourd'hui envisagées pour les sapeurs-pompiers professionnels.

a) Les emplois supérieurs de direction

La gestion actuelle des directeurs départementaux de service d'incendie et de secours (DDISIS) rencontre un certain nombre de difficultés, liées principalement au fait que le pouvoir de nomination dans ces emplois est partagé entre l'État et le président du conseil d'administration du SDIS (PCASDIS).

Les grandes lignes du projet de réforme envisagé sont les suivantes :

– le directeur départemental du service d'incendie et de secours (DDISIS) et le directeur départemental adjoint (DDA) continuent d'être choisis par le PCASDIS à partir d'une liste de candidats proposés par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises ;

– les emplois de DDISIS et le DDA sont fonctionnalisés pour offrir au PCASDIS une liberté de choix, mais aussi pour lui permettre, dans certains cas, d'y mettre fin. De même, l'État doit demeurer garant de la qualité des DDISIS et DDA ;

– le DDISIS est, dans son SDIS, à la fois le directeur de l'établissement public et le chef de corps ; le DDA est son adjoint pour l'exercice de chacune de ces fonctions ;

– le classement des SDIS, actuellement en cinq catégories doit se rapprocher de celui des conseils généraux (3 catégories), afin de rendre à ce dispositif sa cohérence et son indépendance vis-à-vis de l'ensemble des acteurs ;

– une réflexion est menée sur les aspects indemnitaires et indiciers, afin de rendre plus attrayants les postes à haute responsabilité, sur la préservation des acquis de la catégorie active, ainsi que sur la structure et les modalités de gestion des personnels concernés.

Compte tenu des réformes récentes améliorant les évolutions de carrière des hauts fonctionnaires appartenant aux administrations de l'État et des collectivités territoriales et, pour répondre à la forte attente des officiers supérieurs de sapeurs-pompiers professionnels, ce chantier prioritaire devrait être engagé dès le début du second semestre 2012, dans le cadre d'un partenariat entre les élus locaux et l'État.

b) La réforme des cadres d'emplois des infirmiers et infirmiers d'encadrement de sapeurs-pompiers professionnels

Un groupe de travail a été chargé d'une réflexion sur la réforme des cadres d'emplois des services de santé et de secours médical des sapeurs-pompiers, en vue de rendre ces métiers plus attractifs dans un contexte de pénurie croissante.

Il mène sa réflexion selon deux axes principaux : le classement des infirmiers en catégorie A, sur le modèle de la réforme intervenue au profit des infirmiers de la fonction publique hospitalière, mais sans perte de la catégorie active ; la recherche de débuts de carrière plus attractifs pour les médecins.

c) La réforme des retraites

Les décrets statutaires des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels devront être modifiés selon les dispositions qui auront été votées dans le cadre de la réforme des retraites.

Une attention toute particulière doit être portée au volet pénibilité, en lien avec la mise en œuvre du protocole du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.

d) L'impact de la directive européenne relative au temps de travail

La spécificité des missions des 40 000 sapeurs-pompiers professionnels (SPP), fixées par le code général des collectivités territoriales et notamment l'obligation d'assurer une veille opérationnelle permanente avec des effectifs suffisants, impose d'aménager des cycles de travail répondant aux nécessités du service, qui peuvent être liées, dans certains départements, à des « cycles » saisonniers (les feux de forêts notamment).

Chaque service départemental d'incendie et de secours (SDIS) doit ainsi déterminer ses nécessités opérationnelles, qui doivent être inscrites dans le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR).

La question du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels constitue un enjeu politique très fort pour les départements. Les élus locaux ont demandé que le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels ne soit pas modifié. Toute modification du régime de travail des sapeurs-pompiers professionnels aurait, en effet, inévitablement des conséquences sur leur disponibilité opérationnelle et ainsi sur les effectifs, dont tout accroissement aurait un impact financier non négligeable.

Le travail des sapeurs-pompiers doit respecter les prescriptions minimales, européennes et nationales, précisées par la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), en termes de santé au travail et de durée du travail, sous peine d'encourir la censure du juge qui obligerait à revoir complètement l'organisation opérationnelle actuelle des SDIS.

Après l'échec, en 2009, d'un projet de révision de la directive 2003/88/CE sur le temps de travail, la Commission européenne a entamé, en mars 2010, une procédure de consultation des partenaires sociaux au niveau européen portant sur l'opportunité d'une réforme de cette directive. Les partenaires sociaux européens

ont confirmé en octobre 2011 leur volonté de négocier une révision de la directive, la Commission européenne ayant indiqué qu'elle pourrait retenir leur projet.

Une des options retenues, qui sécuriserait la réglementation française applicable aux sapeurs-pompiers professionnels, consiste en une révision ciblée, axée notamment sur la question du temps de garde qui ne peut être considéré dans sa totalité comme du temps de travail, du fait des plages d'inaction qu'il contient.

D.- LES SAPEURS POMPIERS VOLONTAIRES

Les 200 000 sapeurs-pompiers volontaires représentent, depuis plusieurs années, plus de 80 % des effectifs des services départementaux d'incendie et de secours, mais peuvent en constituer 90 % dans les petits départements. Ils assurent 70 % des interventions.

Le développement et la pérennité de notre système, qui associe des professionnels, des volontaires et des militaires, mais repose de façon significative sur les sapeurs-pompiers volontaires est un enjeu majeur pour la sécurité civile et, au-delà, pour la société dans son ensemble.

Le législateur est intervenu à plusieurs reprises, au cours des dernières années, pour améliorer la situation des sapeurs-pompiers volontaires, avec la loi du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires, en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service ou la loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, qui, outre des mesures tendant à améliorer la relation entre les sapeurs-pompiers volontaires et leurs employeurs a décidé du caractère obligatoire des vacances, devenues des « indemnités » et a institué une allocation de vétérance.

La loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile a institué ensuite une prestation de fidélisation et de reconnaissance ; ce régime cofinancé par l'État, les SDIS et les sapeurs-pompiers volontaires permet l'acquisition de droits à pension exprimés en points et versés sous forme de rentes viagères. 11 218 sapeurs-pompiers volontaires ont bénéficié de cette prestation en 2011, qui a représenté pour l'État une charge de 35,01 millions d'euros.

Ces mesures n'ont pourtant pas réussi à enrayer la crise du volontariat.

En 2009, une impulsion forte a été donnée par la création de la commission « Ambition Volontariat » présidée par M. Luc Ferry. À l'issue des travaux de cette commission, une proposition de loi présentée par notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier a été adoptée à l'unanimité. Elle est devenue la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique.

Quatre décrets d'application de cette loi ont déjà été publiés et trois autres sont en cours de finalisation. Le Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires constituera la structure de coordination nationale des conseils départementaux de sécurité civile pour la promotion du volontariat au sein des sapeurs-pompiers. Il doit être mis en place avant la fin de 2012.

Deux grands chantiers ont, par ailleurs, été ouverts, celui du « management » des sapeurs-pompiers volontaires : une plus grande souplesse doit être assurée, en matière de recrutement, de suivi des activités, de disponibilité, de relations avec les employeurs ; celui ensuite de la formation, qui doit être réellement adaptée aux missions confiées aux sapeurs-pompiers volontaires ; une expérimentation a été lancée ainsi en janvier 2012 auprès de 44 SDIS, un retour d'expérience étant prévu au deuxième semestre 2012.

Le Rapporteur spécial souligne l'importance de la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique.

Cette loi précise que les sapeurs-pompiers volontaires prennent librement l'engagement de se mettre au service de la communauté, qu'ils exercent les mêmes activités que les sapeurs-pompiers professionnels et qu'ils contribuent ainsi directement, en fonction de leur disponibilité, aux missions de sécurité civile de toute nature.

Elle dispose également que l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires est régi par celle-ci, que le code du travail comme le statut de la fonction publique ne leur sont pas applicables ; elle précise que l'activité des sapeurs-pompiers volontaires est à but non lucratif et qu'elle ouvre droit à des indemnités horaires ainsi qu'à des prestations sociales et de fin de service.

Le modèle français, basé sur la complémentarité des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels favorise ainsi une maîtrise des coûts au profit des contribuables, tout en assurant aux citoyens des secours de qualité dans des délais raisonnables en tout point du territoire ; les 7 400 centres existants en font le plus dense de nos réseaux de service public.

Le Rapporteur spécial estime qu'il s'agit d'un modèle qui a fait ses preuves et dont la remise en cause pourrait, à service rendu constant, conduire au recrutement de plus de 60 000 sapeurs-pompiers professionnels supplémentaires pour un montant estimé à 2,5 milliards d'euros, que les collectivités territoriales ne seraient en réalité pas en mesure de supporter.

Parce qu'il fait référence aux notions d'engagement et de volontariat, ce modèle offre aussi un exemple de civisme authentique.

E.– LES FORMATIONS MILITAIRES DE SAPEURS-POMPIERS

1.– La brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

Alors qu'en 2011, le seuil des 500 000 interventions (501 302) a été franchi, ce qui a correspondu à une hausse de 6,1 % de l'activité opérationnelle de la brigade par rapport à 2010, la mise en œuvre, en novembre 2011, du nouveau centre opérationnel de Champéret, l'augmentation du nombre d'opérateurs du centre de traitement de l'alerte 18-112 permise par ce nouvel équipement et une nouvelle procédure de traitement des appels mieux filtrés ont permis d'enregistrer une baisse du nombre des interventions au premier semestre 2012 (246 837, soit – 2,75 % par rapport au premier semestre 2011), malgré la hausse du nombre d'appels.

Le secours à personne constitue toujours l'essentiel de l'activité, soit 79,35 % du nombre total des interventions en 2011 et 81,04 % pour le premier semestre 2012.

La charge opérationnelle de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris pourrait être considérablement alourdie au cours des prochaines années (500 000 interventions estimées uniquement pour le secours à personne en 2020, ce qui correspond à l'activité totale actuelle).

La brigade des sapeurs-pompiers de Paris est aujourd'hui devenue le premier acteur de la chaîne santé en amont de l'hôpital, suppléant de plus en plus l'action d'autres acteurs défaillants ou en retrait (médecins de ville, opérateurs privés). L'accroissement continu de la pression opérationnelle posera à terme la question du niveau des moyens déployés en personnels et en matériels.

En outre, les évolutions qui pourraient affecter le schéma régional d'organisation des soins (SROS) devront veiller à préserver la cohérence avec le schéma interdépartemental d'analyse et de couverture des risques (SIDACR) pour la période 2011-2015.

Enfin, dans le domaine de la planification, le bureau de planification opérationnelle (BPO) de la Brigade, créé en octobre 2011 et le bureau prévention participent de manière active au projet du « Grand Paris », ainsi qu'à l'élaboration des plans de secours (crue centennale, directive générale secours à nombreuses victimes, évacuations de grande ampleur, chute d'aéronefs...).

Pour 2012, le budget de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris a atteint 352,48 millions d'euros en fonctionnement, 54,62 millions d'euros en investissement.

Les effectifs de la brigade s'élèvent en 2012 à 8 046, en hausse de 0,6 % par rapport à 2011.

Pour 2013, la participation de l'État au financement du budget de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris qui se fait concurremment avec la Ville de Paris et les communes et départements de la « petite couronne » à hauteur de 25 % de ce budget atteindra 81,36 millions d'euros.

2.– Le bataillon des marins-pompiers de Marseille

Avec 103 445 interventions *intra muros* en 2011, l'activité du bataillon des marins-pompiers de Marseille est restée stable par rapport à 2010.

L'évolution constatée s'explique essentiellement par une saison, feux de forêts plutôt calme et la poursuite de la déflation du nombre d'interventions pour déblocage d'ascenseurs, désormais effectuées aux deux tiers par des sociétés de maintenance.

Le nombre de sorties pour secours à personne demeure, comme dans toutes les grandes villes, très élevé et concerne encore trop souvent des missions d'une urgence relative à domicile, faute pour le centre 15 de disposer, notamment en dehors des heures ouvrables, d'un nombre suffisant de médecins libéraux et d'ambulanciers privés.

L'importance du nombre de ces interventions « par carence » vient obérer ainsi les capacités de prompt secours du bataillon des sapeurs-pompiers de Marseille.

Avec un taux de sollicitation de 120 interventions par millier d'habitants, le bataillon se situe en tête des services d'incendie et de secours du territoire national.

Les dépenses constatées au compte administratif 2011 de la ville de Marseille (non compris le coût des détachements intégralement remboursés par les organismes bénéficiaires) s'élèvent à 94,682 millions d'euros dont 9,460 millions d'euros en investissement et 85,222 millions d'euros en fonctionnement.

Les moyens humains autorisés pour l'année 2012 s'élèvent à 2 474 hommes et femmes (– 0,24 % par rapport à 2011). À ces effectifs autorisés par délibération du conseil municipal, s'ajoutent l'équivalent de 37 postes budgétaires représentant le personnel en formation initiale. Le volume de personnel autorisé intègre également 315 postes détachés auprès de certains organismes (Grand Port Maritime de Marseille, Aéroport Marseille Provence) et qui donnent lieu à remboursement par les bénéficiaires. Enfin, le bataillon des marins-pompiers de Marseille dispose de 18 postes militaires supplémentaires mis à disposition par le ministre de la Défense au titre de sa participation au budget de l'école des marins pompiers de la Marine.

F.– LES ACTEURS PRIVÉS : RÉSERVES COMMUNALES ET ASSOCIATIONS DE SÉCURITÉ CIVILE

1.– Les réserves communales de sécurité civile

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a offert aux communes la possibilité de créer des réserves communales de sécurité civile composées de citoyens bénévoles.

Dans son article 30, elle dispose ainsi que « les réserves communales de sécurité civile ont pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. À cet effet, elles participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques ».

Les maires ont la possibilité, après avoir identifié les risques auxquels peuvent être soumises leur commune et les populations potentiellement exposées, d'établir un plan communal de sauvegarde (PCS) et de prévoir, en complément des actions des services municipaux, celles dévolues aux membres d'une réserve communale de sécurité civile ainsi que leurs conditions de mise en œuvre.

Le dernier recensement connu faisait état de 1 076 réserves en activité.

Dans le département du Var, les 26 comités communaux feux de forêts ont rejoint récemment ce dispositif de réserve communale de sécurité civile qui a été sollicité largement par les maires à l'occasion des fortes intempéries survenues en novembre 2011.

Enfin, la loi du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure a intégré dans le dispositif de réserve de sécurité nationale, les réserves communales de sécurité civile. Ce nouveau dispositif a pour objet, en cas de crise majeure dont l'ampleur mettrait en péril la continuité de l'action de l'État, de permettre au Premier ministre de recourir à l'ensemble des structures de sécurité nationale (réserves militaire, de la police nationale, sanitaire, pénitentiaire et de sécurité civile).

2.– Les associations

Le modèle français de sécurité civile s'appuie également sur un réseau d'associations généralistes ou spécialisées mobilisant un grand nombre de bénévoles aux côtés des sapeurs-pompiers dans des actions de prévention, de formation et d'intervention auprès des populations.

Les articles 35 à 43 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, qui définissent les modes d'intervention de ces associations sont codifiés aux articles L. 725-1 à L. 725-9 et L. 751- 1 à L. 752-1 du code de la sécurité intérieure.

Pour participer aux missions de sécurité civile dans le cadre de l'ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile), les associations doivent être agréées par le représentant de l'État dans le département (agrément départemental) ou par le ministre chargé de la Sécurité civile (agrément interdépartemental ou national).

Pour prétendre à l'agrément de sécurité civile, les associations doivent remplir les conditions fixées par le décret n° 2006-237 du 27 février 2006 relatif à la procédure d'agrément de sécurité civile, complété par une circulaire du 12 mai 2006.

Aujourd'hui, 28 associations reconnues au plan national concourent aux missions de sécurité civile, 21 d'entre elles bénéficiant d'un agrément de sécurité civile.

L'agrément de sécurité civile est attribué pour une période de trois ans. En 2012, treize associations ont reçu cet agrément au plan national.

Chaque association doit transmettre son rapport annuel d'activité à la DGSCGC qui peut mandater l'inspection générale de l'administration (IGA), afin d'en assurer le contrôle.

Tel a été le cas, par exemple, en 2012, pour la Fédération Française de sauvetage et de secourisme, la Fédération française de spéléologie et l'Association nationale des premiers secours.

Afin de conforter le rôle des acteurs du secours, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises octroie des subventions aux associations reconnues comme partenaires de la sécurité civile. C'est ainsi, qu'en 2012, la programmation budgétaire rectificative prévoit 287 775 euros pour les associations exerçant des missions de sécurité civile, dont 170 775 euros pour les associations agréées de sécurité civile.

Ces subventions spécifiques viennent compléter celles inscrites au titre de la réserve parlementaire, qui s'élèvent pour 2012 à 263 500 euros ainsi que les soutiens financiers apportés par les collectivités territoriales.

Les inspections menées par l'Inspection générale de l'administration (IGA) à l'attention de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises ont fait apparaître des interrogations portant sur la procédure de l'agrément international.

Cet agrément est attribué par le ministère de l'Intérieur, sa mise en œuvre étant laissée à la libre appréciation du ministère des Affaires étrangères conformément au Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Sur la base de ces rapports d'inspection, le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises a demandé à l'IGA de mener une étude sur l'agrément international.

Les tableaux suivants témoignent bien de la diversité des associations œuvrant dans le domaine de la sécurité civile.

TABLEAU DES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE SÉCURITÉ CIVILE AU NIVEAU NATIONAL

(en euros)

| Associations agréées de sécurité civile | Type d'agrément de sécurité civile | Subventions 2012 (prévision) |
|---|-------------------------------------|------------------------------|
| Association nationale des premiers secours (ANPS) | National International | |
| Centre français de secourisme (CFS) | Centre français de secourisme (CFS) | |
| Croix-Rouge Française (CRF) | National | |
| Fédération française de spéléologie (FFS) Spéléo secours français (SSF) | National International | 10 000 |
| Fédération française de sauvetage et de secourisme (FFSS) | National | 4 000 |
| Fédération nationale de protection civile (FNPC) | National | 16 000 |
| Fédération nationale de radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC) | National International | 25 000 |
| Fédération des secouristes français – Croix Blanche (FSFCB) | National | |
| Œuvres hospitalières françaises de l'ordre de Malte (EHFOM) | National | |
| Secours catholique | National | |
| Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) | National | 18 775 |
| Union nationale des associations des secouristes et sauveteurs des groupes de la Poste et de France Télécom (UNASS) | National | |
| Association Méditerranéenne de Secours et Aide-Radio Groupe de Secours et de Transmissions (AMSAR-GST) | Interdépartemental | |
| Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) | Interdépartemental International | 41 000 |
| Corps mondial de secours (CMS) | International | |
| Elisa hélicoptère (EM) | Interdépartemental International | |
| Pompiers de l'urgence internationale (PUI) | International | |
| Pompiers sans frontières (PSP) | International | |
| Fédération Nationale des Sapeurs Pompiers Français (FNPSPF) | Sans objet | 56 000 |
| Secouristes sans frontières (SSF) | International | |
| Unité mobile de premiers secours 91 (UMPS 91) | International | |

Source : Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

TABLEAU DES ASSOCIATIONS NON AGRÉÉES CONCOURANT À DES MISSIONS DE SÉCURITÉ CIVILE

(en euros)

| Associations non agrées | Type d'agrément de sécurité civile | Subventions 2012 |
|--|---|-------------------------|
| Association Nationale pour l'Étude de la Neige et des Avalanches (ANENA) | sans objet | |
| Conseil National pour la Protection Civile (CNPC) | sans objet | |
| Association Française de normalisation (AFNOR) | sans objet | 45 000 |
| Haut Comité Français pour la Défense Civile (HCFDC) | sans objet | 46 000 |
| Association des Personnels de l'Alerte aux Populations (APAP) | sans objet | 2 000 |
| Centre Européen de Prévention du Risque Inondation (CEPRI) | sans objet | 20 000 |
| Association française pour la prévention des catastrophes naturelles | sans objet | 4 000 |
| Total des subventions allouées par la DGSCGC | | 287 775 |

Source : Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa séance du jeudi 11 octobre 2012 à 9 heures, la Commission examine les crédits de la mission **Sécurité civile**.*

Après l'exposé du Rapporteur spécial, plusieurs intervenants prennent la parole.

M. Jean-Louis Dumont. Monsieur le rapporteur spécial, il y va, dans ce rapport, de la sécurité des biens et des personnes, de l'efficacité et des coûts.

Vous soulignez l'obsolescence des avions qui luttent contre les incendies, notamment dans le sud de la France : il faudrait peut-être ajouter leur dangerosité. Leur utilisation est-elle toujours optimale ? La décision de les remplacer n'a-t-elle pas été prise il y a déjà plusieurs années ?

S'agissant des SDIS, trois lois ont été votées en vingt ans par les majorités successives, chacun de ces textes devant régler définitivement l'ensemble des problèmes de commandement, de financement et d'organisation. Vous soulignez qu'il reste encore beaucoup à faire. Afin d'optimiser l'utilisation de l'argent public, il faudra bien un jour se poser la question de l'organisation de la décision et du commandement entre le préfet, qui est de passage, le président du conseil général, qui paie et a l'impression de n'avoir pas à dire son mot, et les professionnels, qui sont le plus souvent de très grande qualité.

Qu'en est-il des opérations dispendieuses concernant le sauvetage en montagne de randonneurs n'ayant pas respecté les règles de sécurité ou des incendies ne mettant pas directement en cause des habitations ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Monsieur le rapporteur spécial, quelle est l'évolution des crédits dédiés au FAI en 2013 par rapport à 2012 ?

Vous soulignez le fait que ces crédits sont fléchés à 80 % en direction d'ANTARÈS. Or les départements qui ont été pionniers en la matière n'ont reçu aucune aide et se trouvent donc pénalisés aujourd'hui. Ce n'est pas une prime au bon comportement.

Que signifie le coût moyen d'un SDIS, compte tenu des disparités existant déjà à l'intérieur d'un même département ? Le rapport souligne par ailleurs que les dépenses des SDIS devraient baisser en 2013 : quels sont vos arguments alors que la population est jeune et que le GVT – glissement vieillissement technicité – pose chaque année aux SDIS un vrai problème d'équilibre budgétaire ?

M. Jean-Claude Fruteau. Je tiens à revenir sur les crédits de l'action 1 *Participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts* du programme 161. Patrick Lebreton et moi-même sommes tous deux élus à la Réunion. Or, mes chers collègues, peut-être vous rappelez-vous la polémique qui a suivi la mise à

disposition tardive des bombardiers d'eau Dash pour lutter contre un incendie très ravageur sur l'île. Ce retard a entraîné la destruction complète de plus de 3 000 hectares de forêts et la disparition d'espèces endémiques protégées. Monsieur le rapporteur spécial, considérez-vous que le dispositif est désormais opérationnel ?

M. le rapporteur spécial. S'agissant de l'obsolescence des avions luttant contre les feux, notamment dans le sud de la France, un programme de renouvellement de la flotte existe. Cette flotte comprend aujourd'hui douze bombardiers d'eau amphibies Canadair, neuf bombardiers d'eau ravitaillés au sol Tracker, trois avions d'investigation et de liaison Beechcraft et deux avions polyvalents bombardiers d'eau Dash 8, tous mis à la disposition des préfets de zone.

Il est vrai que, compte tenu de leur vieillissement, le coût de leur maintenance explosera en 2013 par rapport à 2012 : 43,3 millions d'euros sur un montant global de 64,45 millions en crédits de paiement.

C'est par la location d'appareils que l'État entend tester de nouveaux aéronefs en vue de remplacer les anciens, notamment les avions amphibies de type Tracker, particulièrement utilisés dans l'attaque des feux naissants. Des expérimentations sont actuellement menées pour trouver un type d'aéronef apte à remplacer en totalité la flotte de Tracker à l'horizon 2020. Ils commenceraient d'être retirés à compter de 2016.

Des recherches sont également menées en moyens hélicoptérés, qui pourraient profiter à la Réunion. Un hélicoptère peut porter jusqu'à 4 000 litres d'eau, une capacité supérieure à celle des Dash. Par ailleurs, la saison d'été étant inverse entre la métropole et la Réunion, les aéronefs peuvent y être envoyés alternativement pour éteindre les feux de forêts. Voilà une réelle possibilité de mutualisation.

S'agissant des SDIS, il convient de trouver une échelle plus appropriée que les départements. La loi de 1996 relative aux services d'incendie et de secours pose le principe de la création, pour les départements situés dans une même zone de défense, d'établissements publics interdépartementaux regroupant plusieurs SDIS. Peut-être de tels établissements constitueraient-ils en métropole une échelle pertinente.

Il faut évidemment hiérarchiser les opérations, qui peuvent se révéler dispendieuses, de lutte contre les incendies, notamment contre ceux qui ne menacent pas directement des habitations. À cette fin, il convient d'améliorer la coordination.

Madame Dalloz, le précédent Gouvernement a mis en place le 7 septembre 2011 la DGSCGC. Le gouvernement actuel entend poursuivre la même politique, qui permet de gérer les crises dans une direction bien identifiée tout en donnant une place plus importante aux sapeurs-pompiers : trois colonels des pompiers sont présents dans l'organigramme central de la direction générale.

De 2012 à 2013, les crédits de la FAI ont été divisés par quatre. J'aurai bientôt le chiffre exact. Il est vrai que les pionniers ne sont pas toujours les mieux récompensés et que cela peut apparaître comme une sanction donnée aux bons comportements.

C'est l'audition de MM. Jean-Paul Kihl et Étienne Stoskopf qui me conduit à affirmer que les dépenses des SDIS baisseront en 2013, en raison notamment du contexte budgétaire contraint. Il est incontestable que les petites casernes communales sont dépassées. Il faudra trouver une autre échelle d'intervention.

Mme Valérie Rabault, présidente. Vous avez indiqué, Monsieur le rapporteur spécial, à l'issue de votre intervention, que vous étiez favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurité civile. »

M. le rapporteur spécial. Oui, Madame la présidente.

La Commission adopte les crédits de la mission Sécurité civile.

ANNEXE 1 :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Jean-Paul Kihl, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises au ministère de l’Intérieur ;

– M. Éric Tison, sous-directeur de la sécurité civile et de la gestion des crises au ministère de l’Intérieur ;

– M. Etienne Stoskopf, conseiller sécurité civile au cabinet de M. Manuel Valls, ministre de l’Intérieur ;

– Mme Magali Alexandre, conseillère parlementaire au cabinet de M. Manuel Valls, ministre de l’Intérieur.

ANNEXE 2 :
RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES
SUR L'ORGANISATION DU SECOURS EN MONTAGNE ET DE LA
SURVEILLANCE DES PLAGES



**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES, DE
L'ECONOMIE GENERALE ET DU CONTRÔLE BUDGETAIRE DE
L'ASSEMBLEE NATIONALE**

Article 58-2° de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances

**L'organisation du secours en
montagne et de la
surveillance des plages**

Septembre 2012

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| AVERTISSEMENT | 7 |
| RESUME | 9 |
| RECOMMANDATIONS..... | 13 |
| PREMIERE PARTIE L'ORGANISATION DU SECOURS EN MONTAGNE (EXERCICES 2008 A 2011) | 15 |
| INTRODUCTION | 17 |
| I - De nouveaux enjeux | 17 |
| II - Une pluralité d'acteurs | 19 |
| CHAPITRE I UN DISPOSITIF COMPLEXE | 25 |
| I - Les moyens au service du secours en montagne..... | 25 |
| A - Les effectifs déployés..... | 25 |
| B - Le coût du dispositif d'Etat..... | 26 |
| C - Le coût des interventions des sapeurs-pompiers | 27 |
| II - Une complexité source de dysfonctionnements | 28 |
| A - Les règles applicables..... | 28 |
| B - L'organisation territoriale du secours en montagne..... | 33 |
| C - De nombreux dysfonctionnements | 41 |
| CHAPITRE II DES AJUSTEMENTS NECESSAIRES..... | 55 |
| I - Un excès de moyens par rapport aux besoins | 55 |
| A - La mesure imprécise de l'activité des services | 55 |
| B - Une activité variable selon les départements..... | 56 |
| II - L'absence de logique de massif..... | 61 |

| | |
|--|-----------|
| III - Une évolution des activités de montagne mal prise en compte | 63 |
| A - L'évolution de l'accidentologie en montagne | 63 |
| B - L'adaptation du secours en montagne | 65 |

CHAPITRE III UNE CONVERGENCE INDISPENSABLE ENTRE SERVICES67

| | |
|--|-----------|
| I - La question du cadre juridique du secours en montagne | 67 |
| A - L'enjeu de la définition du secours en montagne | 67 |
| B - Les interventions sur le domaine skiable | 69 |
| II - L'hélicoptère : maîtriser les coûts d'emploi | 71 |
| A - Une gestion à rationaliser | 71 |
| B - Des coûts à maîtriser | 75 |
| III - Des formations à adapter à la réalité des besoins..... | 79 |
| A - La qualification OPJ | 79 |
| B - La formation des médecins | 80 |
| C - Les formations des secouristes à harmoniser | 81 |
| D - Des formations insuffisamment mutualisées | 84 |

CONCLUSION89

DEUXIEME PARTIE LA SURVEILLANCE DES PLAGES91

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 93 |
| A - Les flux massifs d'estivants dans les communes du littoral | 93 |
| B - La responsabilité des maires confrontée à de nouveaux enjeux | 93 |
| C - Le retrait partiel des moyens de l'Etat | 94 |

CHAPITRE I LA POLICE DES BAINADES : UNE LOURDE RESPONSABILITE DES MAIRES97

| | |
|---|------------|
| I - Le cadre réglementaire..... | 97 |
| II - Des enjeux évolutifs | 99 |
| A - L'évolution des enjeux de sécurité civile | 99 |
| B - La croissance des besoins de sécurité publique..... | 101 |
| III - Un coût important pour les communes | 103 |

| | |
|---|------------|
| A - Un coût accru par le désengagement partiel des CRS | 103 |
| B - Un coût sensible pour certaines communes..... | 104 |
| IV - Une responsabilité sanctionnée par le juge | 105 |
| | |
| CHAPITRE II LA PARTICIPATION CONTESTABLE DES CRS A UN DISPOSITIF COMPLEXE..... | 109 |
| | |
| I - La complexité du dispositif de surveillance des plages | 109 |
| A - De multiples intervenants..... | 109 |
| B - Des situations variées | 110 |
| C - Une gestion souvent complexe pour les communes | 113 |
| | |
| II - Le fondement du renfort saisonnier des CRS sur les plages | 114 |
| A - Une activité étrangère à leurs missions..... | 114 |
| B - Une « mise à disposition » avantageuse pour les communes, mais juridiquement critiquable | 116 |
| C - Le manque de transparence et l'inégalité de traitement des communes..... | 120 |
| | |
| CHAPITRE III LA VIGILANCE INEGALE DE L'ETAT..... | 125 |
| | |
| I - L'imbrication des responsabilités du maire et du représentant de l'Etat | 125 |
| | |
| II - L'implication des préfetures..... | 126 |
| A - Un intérêt inégal des préfetures | 126 |
| B - Des zones qui demeurent sans surveillance | 129 |
| | |
| CONCLUSION | 131 |
| | |
| CONCLUSION GENERALE..... | 133 |
| | |
| ANNEXES | 137 |

Avertissement

Le présent rapport sur « l'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages » a été demandé par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale le 7 décembre 2011 en application du 2^{ème} alinéa de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Le Premier président a répondu à cette demande par courrier du 11 janvier 2012 (*cf.* annexe n° 1).

Conformément aux précisions apportées à cette demande par le rapporteur spécial de la commission des finances qui en était à l'initiative, l'enquête sur la surveillance des plages a porté principalement sur le dispositif d'Etat (compagnies républicaines de sécurité) qui concourt en période estivale à la surveillance de certaines plages sur le littoral. Toutefois, est aussi présenté le cadre général de la surveillance des plages du littoral, qui incombe aux maires, dans lequel ce dispositif s'insère. La question du secours en mer au-delà de la zone de responsabilité des maires n'est pas abordée.

S'agissant du secours en montagne, la Cour n'a pas traité la question de la gratuité des secours, ni celle, connexe, de l'obligation éventuelle d'assurance.

Il a été convenu que l'enquête de la Cour comprendrait deux volets, l'un portant sur « l'organisation du secours en montagne », et l'autre sur « la surveillance des plages ». Le présent rapport est donc divisé en deux parties.

Les investigations dont est issu le présent rapport ont été menées entre les mois de janvier et mai 2012.

Pour la partie portant sur le secours en montagne, les responsables de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), de la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS) et de la direction de la sécurité civile et de la gestion de crises (DSCGC) ont été rencontrés. Plusieurs questionnaires leur ont été adressés.

Six départements ont fait l'objet d'investigations spécifiques à partir de données recueillies sur place : la Haute-Savoie, l'Isère, les Alpes-Maritimes, les Pyrénées-Atlantiques, les Vosges et le Puy-de-Dôme.

Pour la partie portant sur la surveillance des plages, les responsables de la direction centrale des compagnies républicaines de

sécurité (DCCRS) ont été rencontrés. Des questionnaires leur ont été adressés.

Les responsables de deux départements concernés par le sujet (Alpes-Maritimes, Pyrénées-Atlantiques) ont été rencontrés. Un questionnaire a été adressé à l'ensemble des préfets du littoral métropolitain.

A la suite de ces investigations, un relevé d'observations provisoires a été adressé le 17 juillet 2012 :

- pour la partie portant sur le secours en montagne : au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au contrôleur budgétaire et comptable ministériel, ainsi qu'aux directeurs généraux de la gendarmerie nationale, de la police nationale et de la sécurité civile et de la gestion de crises. Les préfets des départements visités ainsi que seize présidents de services départementaux d'incendie et de secours évoqués dans ce relevé d'observations provisoires ont en outre été destinataires des extraits les concernant ;

- pour la partie portant sur la surveillance des plages : au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au contrôleur budgétaire et comptable ministériel, ainsi qu'aux directeurs généraux de la police nationale et de la sécurité civile et de la gestion de crises.

Après avoir reçu les réponses à ses observations provisoires, la Cour a auditionné le 12 septembre 2012 les directeurs de la gendarmerie nationale, de la police nationale ainsi que le directeur de la sécurité civile et de la gestion de crises, pour la partie portant sur le secours en montagne. Le directeur de la police nationale ainsi que le directeur de la sécurité civile et de la gestion de crises ont été auditionnés à la même occasion au sujet de la partie portant sur la surveillance des plages.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse de l'enquête effectuée, a été délibéré, le 13 septembre 2012, par la quatrième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Bayle, président de chambre, et composée de MM. Ganser, Hayez, Geoffroy, Uguen, conseillers maîtres, Carpentier, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que M. Rogue, auditeur, rapporteur, et de M. Martin, contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 18 septembre 2012 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet, présidents de chambre, et M. Maistre, premier avocat général.

Résumé

L'organisation du secours en montagne

Dans le milieu exigeant et difficile qu'est la montagne, trois services interviennent au titre du secours : les policiers avec les sections et les détachements de montagne des compagnies républicaines de sécurité (CRS) ; la gendarmerie, avec ses pelotons de gendarmerie de montagne (PGM) et de haute montagne (PGHM) ; les sapeurs-pompiers des SDIS, avec les groupes montagne des sapeurs-pompiers (GMSP).

A la différence des secours sur le domaine skiable, confiés aux communes, le secours en montagne relève de l'organisation des secours par l'Etat dans des zones d'intervention où celui-ci pallie l'incapacité de fait des communes d'agir. Les secours ainsi engagés par l'Etat sont par définition gratuits, aucun compensation financière n'étant demandée aux communes ou aux personnes secourues ; leur volume est dix fois moindre que ceux des secours sur le domaine skiable, mais relèvent d'une zone de risque bien plus forte, à la différence du domaine skiable qui apparaît très sécurisé (181 décès en montagne en 2011, contre 13 morts sur le domaine skiable).

Depuis 1958, le dispositif s'inscrit dans le cadre de plans départementaux spécifiques d'Organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC), arrêtés par le préfet. La situation est donc paradoxale puisque concourent au secours en montagne des unités spécialisées de la police et de la gendarmerie nationales, qui en sont chargées à titre principal depuis l'origine, mais aussi des services d'incendie et de secours (SDIS) dont la participation plus récente est jugée moins légitime par les premières, bien que le secours à personne soit au cœur de leurs missions.

De réels conflits existent entre les acteurs, fondés sur ces querelles de légitimité historique, technique et juridique. Une circulaire ministérielle du 6 juin 2011 a abrogé la circulaire de 1958 pour tenter de rationaliser le dispositif existant et d'apaiser les conflits.

L'enquête de la Cour a permis d'évaluer à 61 M€ le coût global du dispositif d'Etat (policiers et gendarmes), dont 31 % sont imputables à l'emploi des hélicoptères dans lesquels embarquent le plus généralement les secouristes. Le coût d'une intervention est en moyenne de 8 600 €.

En l'absence de données fiables et exhaustives, il n'a pas été possible d'évaluer le coût complet du dispositif déployé par les SDIS. Il a cependant été relevé qu'ils déploient parfois des moyens non justifiés dans le but de développer leurs interventions en zone de montagne.

L'analyse générale du dispositif fait ressortir un défaut de cohérence dans l'organisation des services et l'implantation des unités. L'élaboration des plans de secours dans un cadre strictement départemental se traduit par une implantation des unités qui n'est pas optimale à l'échelle des massifs montagneux. Dans ces conditions, les préfets doivent arbitrer des rivalités contre-productives entre services.

L'application de la circulaire souffre de retards concernant notamment la centralisation des alertes au niveau des centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (CODIS) et le déclenchement des moyens aériens. Localement ses dispositions ne sont pas appliquées, voire sont délibérément contournées. La concurrence entre services provoque des dysfonctionnements qui, sans être généralement préjudiciables aux victimes, nuisent à l'efficacité et à l'efficacité des interventions. Les problèmes non réglés sont relatifs à la régulation des alertes, ainsi qu'à la mutualisation des moyens et des actions de formation.

Localement, l'enquête a mis en évidence la sous-activité relative de certaines implantations. Ainsi, travaillant en alternance avec les unités de la gendarmerie dans les mêmes zones de montagne, les détachements des CRS déploient une activité généralement moindre avec des effectifs sensiblement plus importants. En outre, certaines unités de gendarmerie connaissent une baisse saisonnière d'activité.

Enfin, une rationalisation de l'emploi de l'hélicoptère paraît possible à plusieurs niveaux : coordination des implantations, mutualisation de la maintenance, potentiels d'entraînement, dépenses de rémunération des personnels navigants.

La surveillance des plages (le dispositif CRS estival déployé sur le littoral)

Après avoir connu un maximum en 2002 avec 722 maîtres-nageurs sauveteurs des CRS (MNS CRS) déployés, le dispositif de renforts saisonniers de CRS sur le littoral est en recul, bien que cette décade semble aujourd'hui stabilisée (471 MNS CRS couvrant 99 communes).

Juridiquement, le dispositif s'inscrit dans le cadre de la police des baignades, qui, au titre de l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT), est de la responsabilité du maire.

Pour les maires, dont la responsabilité est assez sévèrement sanctionnée par le juge, cette police soulève des enjeux de responsabilité réels. Si la dimension de sécurité civile reste importante (il y avait 737 noyades accidentelles sur le littoral en 2009, entraînant 188 décès), il y a

une indéniable progression des enjeux de sécurité publique, compte tenu d'une délinquance croissante sur les plages.

La base réglementaire du dispositif CRS apparaît déficient, tant au niveau de l'attribution de la mission aux personnels des CRS qu'à leurs conditions d'emploi dans le domaine de la sécurité publique. Les textes définissant les missions des CRS ne leur attribuent qu'une mission de surveillance générale ; leur emploi en qualité de MNS CRS n'est donc pas explicitement prévu.

Très appréciés des maires pour leur double compétence au titre de sauveteurs et d'agents de sécurité publique, les maîtres-nageurs sauveteurs CRS ont une activité de sécurité publique qui prend parfois le pas sur la fonction de maître-nageur sauveteur. Or, outre que cela contrevient à la circulaire du ministre de 1986 sur la surveillance des plages et lieux de baignade, des problèmes en termes de conditions d'intervention et d'encadrement hiérarchique sont clairement posés, notamment lorsque les MNS CRS interviennent dans des zones de gendarmerie.

S'agissant des conditions très avantageuses dans lesquelles des remboursements sont demandés aux communes qui se voient attribuer des renforts saisonniers de MNS CRS, le rapport établit l'irrégularité des procédures mises en œuvre.

Enfin, le dispositif d'affectation de moyens manque de transparence et soulève des questions d'équité dans les attributions de renforts saisonniers aux communes.

Recommandations

S'agissant de l'organisation du secours en montagne :

1. arrêter et mettre en œuvre, sous l'autorité des préfets, des plans de secours fondés sur une lecture stricte de la définition du secours en montagne établie par la circulaire du 6 juin 2011 ;
2. mieux prendre en compte la logique de massif, au-delà du cadre départemental, dans les plans de secours ainsi que dans le déploiement des unités spécialisées et des moyens aériens de l'Etat ; rationaliser le rattachement zonal des détachements des CRS ; réviser l'implantation des unités de la gendarmerie lorsqu'elles sont marquées par une trop grande proximité ou une activité limitée ;
3. étudier l'option d'un désengagement des CRS du secours en montagne et sa prise en charge complète dans les secteurs concernés par les unités spécialisées de la gendarmerie ;
4. limiter l'intervention des SDIS dans les plans de secours à la condition qu'elle ne soit pas redondante, le préfet devant veiller à ce qu'ils n'interviennent pas inopportunément ;
5. assurer le rôle central des CODIS dans la régulation des alertes et l'engagement des vecteurs aériens, ce qui permettrait en outre de disposer à l'avenir de données statistiques fiables et homogènes sur l'activité des différents services et l'importance des moyens engagés ;
6. fusionner les structures existantes (Ecole militaire de haute montagne, Centre national d'instruction de ski et d'alpinisme de la gendarmerie, Centre national d'entraînement à l'alpinisme et au ski) dans un centre de formation commun qui pourrait servir également à la formation des sapeurs-pompiers ; mutualiser les modules de formation communs au moyen d'un référentiel de formation partagé par tous les services ;
7. exploiter davantage les pistes de mutualisation, notamment des achats de matériels ainsi que la médicalisation et la maintenance des hélicoptères ;
8. maîtriser le coût du parc d'hélicoptères de la gendarmerie.

**S'agissant des déploiements de maîtres-nageurs sauveteurs
CRS sur les plages :**

9. supprimer complètement à terme la participation de policiers au dispositif de surveillance des plages en période estivale, en la réduisant progressivement et en contribuant, si nécessaire, à l'effort de formation d'un nombre accru de maîtres-nageurs sauveteurs civils ;

Dans cette attente :

10. préciser le cadre juridique des interventions de « sécurité publique » des agents des compagnies républicaines de sécurité intervenant de manière isolée dans des zones de la compétence de la gendarmerie nationale ;
11. adopter des textes réglementaires permettant de facturer régulièrement aux communes non seulement les frais de mission et de transport mais aussi les autres dépenses, notamment de rémunération, supportées par l'Etat pour cette « mise à disposition » de fonctionnaires ;
12. appliquer de façon transparente et objective une procédure de sélection des communes littorales bénéficiaires de renforts saisonniers.

Première partie

**L'organisation du secours en montagne
(Exercices 2008 à 2011)**

Introduction

L'organisation du secours en montagne présente une indéniable complexité pour diverses raisons. Plusieurs types de services assurent de facto les missions de secours en montagne : au sein de l'appareil de l'Etat, des unités spécialisées de la police et de la gendarmerie nationales mais aussi, dans certains cas, des effectifs de sapeurs-pompiers des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). De plus, les plans de secours qui prévoient les modalités d'intervention de ces unités et services sont arrêtés à l'échelle départementale alors que la délimitation des massifs ne coïncide pas avec les frontières administratives des départements concernés. Enfin, du fait de l'histoire brillante à laquelle il se rattache, du haut degré de technicité qu'il requiert et des risques qu'il peut comporter, le secours en montagne est une source de prestige pour les services chargés de l'assurer qui explique qu'ils y soient fortement attachés au point d'entrer parfois en concurrence.

I - De nouveaux enjeux

Au regard des 4,5 millions d'interventions annuelles effectuées chaque année par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), les secours en montagne sont très peu nombreux : ils ne sont que de 5 000 à 8 000 par an en moyenne selon les sources¹. Le coût total du dispositif d'Etat mis en place peut être évalué à 60 M€ (hors formation). Les interventions des SDIS dans ce domaine sont sensiblement moins importantes que celles des services d'Etat ; la Cour n'a pu évaluer leur coût.

Le secours en montagne s'exerce dans deux domaines : d'une part, le domaine skiable où l'organisation des secours, en vertu du code général des collectivités territoriales (articles L. 2212-1 à L. 2212-9), est assurée sous la responsabilité du maire qui l'exerce le plus souvent par délégation donnée au gestionnaire de remontées mécaniques ; d'autre part, le domaine spécifique au « secours en montagne » où, depuis 1958, l'Etat, constatant l'incapacité matérielle des communes à intervenir, s'est substitué à elles en prenant en charge l'organisation des secours sous la responsabilité des préfets de département.

¹ 5 600 : données du système national d'observation de la sécurité en montagne (SNOSM) ; 8 000 : interventions déclarées par les services.

Le secours en montagne au sens strict reste une activité limitée : en 2011, on comptait 52 000 interventions sur le domaine skiable (piste et hors piste) contre 5 000 à 8 000 interventions spécifiques de secours en montagne, soit environ dix fois moins.

Cependant, la physionomie traditionnelle du secours en montagne tend à évoluer, du fait de la massification de la fréquentation touristique et de l'évolution des pratiques sportives dans les territoires de montagne.

La massification de la fréquentation se traduit à la fois par l'accroissement des flux de visiteurs et leur étalement dans le temps. Les données de la direction du tourisme (2004-2005) montrent que les départements de montagne connaissent, avec ceux du littoral, les pics de fréquentation les plus élevés. Certains voient leur population doubler (Savoie, Alpes-de-Haute-Provence, Pyrénées-Orientales) ou même tripler (Hautes-Alpes) en haute saison. Quoiqu'ils n'atteignent pas des flux de visiteurs aussi importants que les départements littoraux les plus recherchés, tous les départements alpins reçoivent jusqu'à 200 000 visiteurs et plus (jusqu'à 355 000 en Savoie). Les départements pyrénéens sont aussi très fréquentés, spécialement ceux du littoral qui cumulent l'attrait de la montagne et de la côte, comme les Pyrénées-Atlantiques avec des pics de fréquentation de près de 500 000 visiteurs en haute saison.

Par ailleurs, la fréquentation touristique des zones de montagne s'est étalée dans le temps. Elle intervient tout au long de l'année, été comme hiver ; ainsi, la population totale des départements de Savoie, Hautes-Alpes et Alpes-de-Haute-Provence, comme celle de l'intégralité des départements pyrénéens, atteint son pic annuel en période estivale.

L'évolution des pratiques sportives associées à la montagne a également un effet direct sur le secours en montagne. L'essor de la randonnée, aujourd'hui première cause d'accidents en montagne, et des nouvelles pratiques sportives (parapente, VTT, etc.) change la physionomie du secours en montagne, antérieurement étroitement lié à la haute montagne et à l'alpinisme. Selon les statistiques, ce dernier n'est plus la cause que de 16 % des interventions annuelles.

Les conséquences en termes d'accidents et de conditions d'intervention ne sont pas négligeables. A la différence du domaine skiable où, derrière une image de liberté, le dispositif de sécurisation mis en place par les stations limite le nombre et la gravité des accidents malgré l'extrême fréquentation en saison, le domaine couvert par le secours en montagne est bien davantage un espace de liberté où les pratiques, beaucoup moins encadrées, entraînent des accidents proportionnellement plus graves. Avec 181 décès en 2011, la montagne

tue plus de dix fois plus que les activités sur le domaine skiable (13 décès).

II - Une pluralité d'acteurs

Le secours en montagne est assuré à la fois par les compagnies républicaines de sécurité (sections et détachements de montagne), la gendarmerie nationale (pelotons de gendarmerie de haute et de moyenne montagne) et les services départementaux d'incendie et de secours. Lorsque l'emploi d'un hélicoptère est nécessaire, c'est le plus souvent un de ceux de la sécurité civile ou de la gendarmerie.

Les CRS et la gendarmerie peuvent se prévaloir d'une légitimité historique équivalente puisque leurs unités spécialisées se sont déployées en montagne dès la fin des années cinquante. Leurs personnels suivent des formations longues et de très haut niveau. Conçu à l'origine comme une activité subsidiaire des services de l'Etat appelés à se substituer à l'incapacité locale des communes pour porter secours aux alpinistes en haute montagne, le secours en montagne s'est développé, notamment chez les gendarmes et les CRS, comme une filière d'élite imposant aux personnels les formations les plus exigeantes.

Acteurs plus récents, les SDIS justifient leur implication dans le secours en montagne par les dispositions de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 qui leur reconnaît une primauté dans la mission du secours à personnes. L'article 2 de la loi prévoit en effet que *« les missions de sécurité civile sont assurées principalement par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours, ainsi que par les personnels des services de l'Etat et les militaires des unités qui en sont investis à titre permanent. »*. Toutefois, si la première partie de cette phrase donne une base légale à l'intervention des SDIS, la seconde en donne une à celle des services de l'Etat qui en seraient investis à titre permanent.

Se traduisant dans la majorité des interventions par l'engagement d'au moins trois acteurs (secouristes, médecins, équipages d'hélicoptères) et une pluralité de services dont le détail exact varie selon les départements et au sein même des départements (gendarmes, CRS, SDIS, SAMU, bases de la sécurité civile, forces aériennes de gendarmerie), le secours en montagne soulève un enjeu central de coordination, en l'absence d'un service unique qui serait, seul, chargé de l'intégralité des opérations.

La concurrence entre les trois principaux acteurs (unités de la gendarmerie, des CRS et des SDIS) a pris ces dernières années une ampleur particulière, notamment par le biais des médias². Elle se traduit par des dysfonctionnements, voire des incidents, dont les différents services se renvoient la responsabilité³. Les cas où ces dysfonctionnements mettraient en péril la situation des victimes semblent cependant exceptionnels.

Ces dysfonctionnements n'en sont pas moins regrettables, car le secours en montagne reste une activité exigeante et dangereuse qui n'épargne pas les personnels : les CRS déplorent 36 morts depuis 1953 et la gendarmerie la perte de 52 hommes depuis qu'elle intervient en montagne. De plus, les blessures en service sont fréquentes⁴.

A l'issue du contrôle de l'organisation et du fonctionnement des compagnies républicaines de sécurité (exercices 2001 à 2006), la Cour avait recommandé, dans un référé du Premier président adressé le 1^{er} septembre 2008 au ministre de l'intérieur, de « *rechercher une meilleure cohérence et une efficacité accrue [de l'organisation du secours en montagne] en étudiant le rattachement des unités de CRS de montagne et des pelotons de gendarmerie de montagne et de haute montagne à des unités fonctionnant selon les modalités inspirées des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile dédiées à la prévention et à la lutte contre les incendies de forêts* ».

Dans sa réponse, le ministre a soutenu que le secours en montagne, quoiqu'éloigné de leur cœur de métier, représentait un enjeu d'image aussi bien pour les CRS que pour la gendarmerie « *ce qui explique la volonté de certains acteurs de la sécurité civile de prendre en compte cette mission valorisante* ». Elle ajoutait que « *le transfert de la mission de secours en montagne à une administration différente se traduirait par un transfert d'ETP mais ne garantirait pas une baisse des coûts* ». Elle

² Par exemple, le 20 mars 2009, le président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) assiste à un entraînement, relayé par la première chaîne privée nationale de télévision, de formation SMO3 à destination des sapeurs-pompiers en Vallée blanche près de Chamonix – lieu d'implantation historique du PGHM - ; la gendarmerie réplique en organisant, au mois de juin de la même année, un entraînement, médiatisé par le même vecteur, dans les gorges du Verdon – zone réservée aux pompiers en vertu du plan de secours départemental.

³ En mai 2010, la revue *Le Sapeur-Pompier magazine* fait sa couverture sur les relations entre SDIS et gendarmerie : « *Pompiers, gendarmes : où est la faille ?* », avec un éditorial ciblant particulièrement la question du secours en montagne, et prenant notamment pour exemple la mort accidentelle d'une randonneuse dans les Vosges en février de la même année.

⁴ Cf. en annexe le rappel du bilan humain du secours en montagne.

prônait le maintien de l'organisation actuelle partagée entre la gendarmerie et la police, et reposant sur le rôle des préfets chargée de la coordination des moyens à travers les plans de secours départementaux.

De fait, le Gouvernement n'a pas souhaité remettre en question cette pluralité d'acteurs. Le ministre de l'intérieur a ainsi déclaré le 25 septembre 2010, au 117^e congrès de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) : « *Les choses sont claires, le secours en montagne n'est le monopole de personne. Chacun doit y trouver sa place. Les compétences de chacun doivent se renforcer mutuellement, et non se concurrencer* ».

Il a ensuite confié au préfet Jean-Paul Kihl une mission de réflexion sur le secours en montagne avec l'ensemble des intervenants, selon une méthode inspirée des travaux ayant conduit au référentiel sur le secours à personnes et l'aide médicale urgente du 25 juin 2008. Cette réflexion a abouti à la signature de la circulaire du 6 juin 2011 sur l'organisation du secours en montagne. Elle se poursuit actuellement avec la mission confiée au préfet Jean-Claude Bastion, chargé d'animer un groupe de travail visant au rapprochement des formations.

Historique

A l'origine, le secours reposait sur le bénévolat des sociétés de montagne⁵ et des compagnies de guides. Après-guerre, l'insuffisance de ce dispositif amène les pouvoirs publics à réagir, à la suite de drames ayant fortement marqué l'opinion (notamment la mort des alpinistes Vincendon et Henry dans le massif du Mont-Blanc en décembre 1956).

Prenant acte des difficultés spécifiques au secours en montagne et de l'ampleur indispensable des engagements de moyens, la circulaire du 21 août 1958 du ministère de l'intérieur organise le secours en montagne. Elle définit le secours en montagne comme une application du plan ORSEC dans laquelle les services de l'Etat sont actionnés par le préfet, qui élabore un plan de secours départemental spécifique.

Les CRS, initialement déployées dans les Alpes dans l'après-guerre pour la surveillance des chantiers de barrages et des frontières, vont s'intégrer au dispositif.

⁵ La plus ancienne en France est la société des Sauveteurs volontaires du Salève créée en 1897 en Haute-Savoie ; d'autres lui succèdent comme le Comité dauphinois de secours en montagne créé à Grenoble en 1910, ou le Comité de secours de la Savoie à Chambéry en 1929.

La gendarmerie crée son premier groupe spécialisé de haute montagne (GSHM) à Chamonix le 1^{er} novembre 1958. D'autres unités sont mises peu à peu en place, d'abord en réponse aux besoins les plus immédiats, puis selon une logique d'exhaustivité visant à couvrir l'intégralité des sites concernés : Alpes (Chamonix 1958, Grenoble 1962...), Pyrénées (Savignac-les-Ormeaux 1971, Oloron-Sainte-Marie 1974...), Vosges (Munster 1985). Les CRS ne feront pas évoluer leur dispositif, la seule modification notable étant la création du détachement d'Albertville en 1990.

La croissance des sports d'hiver et de la fréquentation touristique de la montagne amène le ministre de l'intérieur à adopter la circulaire n° 7 8-003 du 4 janvier 1978, « sur la sécurité et les secours où se pratiquent les sports d'hiver ». Elle s'efforce de préciser les limites du domaine skiable sous responsabilité des maires. Le législateur s'empare du sujet avec la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi Montagne », qui vise à reconnaître « l'identité et les spécificités de la montagne », et s'efforce de définir clairement les zones concernées.

Dix ans après la loi Montagne, la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours va renforcer l'émergence des sapeurs-pompiers dans le secours en montagne. Avec la départementalisation des corps de sapeurs-pompiers, on assiste à un développement des moyens locaux de secours, alors qu'à l'origine le secours en montagne initié par la circulaire de 1958 était marqué par un constat d'insuffisance de tels moyens pour ce type d'intervention ; parallèlement, l'élaboration des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) va donner l'occasion aux SDIS, en identifiant un « risque montagne », de défendre leur légitimité à intervenir.

L'émergence de ce nouvel acteur que sont les SDIS sera notamment mise en évidence lors de l'avalanche de Montrroc, dans le massif du Mont-Blanc, en février 1999⁶, qui marquera durablement les esprits des acteurs du secours en montagne. En 2010, à la suite de nouveaux incidents ayant opposé gendarmes et pompiers⁷, le ministère confie au préfet Jean-Paul Kihl une mission de réflexion et de proposition sur l'organisation des secours en montagne. Ce travail aboutit à la circulaire « Kihl » du 6 juin 2011. Cette circulaire, qui abroge la circulaire du 21 août 1958, définit le cadre actuel du secours en montagne.

⁶ Le 9 février 1999, alors que près de 2 m de neige sont tombés depuis 3 jours sur la vallée de Chamonix, une très forte avalanche frappe le hameau de Montrroc au lieu-dit « les Poses ». Le PGHM, alerté, déclenche l'organisation des secours, mais ne peut parvenir sur les lieux que deux heures après l'accident, les routes étant coupées par l'avalanche. Le Préfet déclenchera rapidement le plan rouge, non sans qu'un conflit ait éclaté entre le commandant du PGHM et le SDIS au sujet du déroulement de l'opération de secours. Le sinistre fait 12 morts.

⁷ Notamment lors de la recherche d'une randonneuse disparue dans les Vosges en février 2010, évoquée plus haut, et dans lequel le SDIS a déploré que ses moyens n'aient pas été sollicités, la personne étant décédée peu après avoir été retrouvée.

Chapitre I

Un dispositif complexe

I - Les moyens au service du secours en montagne

A - Les effectifs déployés

Au total, les services de l'Etat qui assurent le secours en montagne déploient à cette fin 502 agents dans 24 départements classés « montagne » ; s'y ajoutent 334 pompiers ayant les qualifications requises.

Effectifs déployés par les services

| Service Concerné | Gendarmerie PGHM-PGM | CRS montagne | Pompiers (SMO2-3) | TOTAL |
|--------------------|----------------------|--------------|-------------------|-------|
| Effectifs Réalisés | 322 | 180 | | 502 |
| Dont secouristes | 270 | 170 | 334 | 774 |

Source : Cour des comptes d'après données transmises par DGGN, DCCRS, DGSCGC.

Les gendarmes, présents dans 18 départements avec 20 pelotons de gendarmerie de haute montagne (PGHM) ou pelotons de gendarmerie de montagne (PGM) déploient 322 agents. Ce total inclut les effectifs de soutien et les personnels administratifs présents dans les unités, notamment les gendarmes adjoints volontaires (GAV). L'effectif des

seuls secouristes est de 270 personnels, soit un ratio de 15 sauveteurs par département.

Les CRS sont présents dans 6 départements⁸ avec 180 personnels et déploient en moyenne 30 personnels dans chacun. Ce total inclut les effectifs de soutien et les personnels administratifs présents dans les unités. L'effectif des seuls secouristes est de 170 personnels, soit un ratio de 28 par département

Les pompiers déploient quant à eux 334 personnels qualifiés SMO2 ou SMO3 (217 professionnels, 117 volontaires) dans 19 départements, soit 17,5 par département.

Sur les 24 départements considérés, la moyenne des secouristes aptes à intervenir est de 32⁹.

B - Le coût du dispositif d'Etat

Le calcul du coût du dispositif s'est basé sur les dépenses engagées par la direction générale de la gendarmerie et par la direction centrale des CRS au titre de leurs unités spécialisées (PGHM, PGM, sections et détachements de montagne des CRS). Elles intègrent dépenses de rémunération des personnels (titre 2), dépenses immobilières, dépenses de fonctionnement et d'équipement. Au total ainsi calculé s'ajoute le coût complet des interventions hélicoptérées des appareils de la sécurité civile et de la gendarmerie, dont le coût complet horaire moyen (intégrant équipages, maintenance, fonctionnement, carburant, amortissement) a été évalué respectivement à 3 695 € pour les appareils de la gendarmerie, et à 3 795 € pour ceux de la sécurité civile.

Le détail des calculs effectués est donné en annexe.

⁸ A noter que la CRS 29 de Lannemezan (Hautes-Pyrénées) dispose d'un poste de secours à Bagnères-de-Luchon en Haute-Garonne, soit un 7^{ème} département, tenu par 15 fonctionnaires en alternance avec la gendarmerie. Calculé sur 7 départements, le nombre moyen de personnels CRS est alors de 25,7 par implantation.

⁹ Ces effectifs ne tiennent pas compte des renforts pouvant être appelés en cas de crise particulière, comme les moyens de l'armée. Ils ne tiennent pas compte non plus du rôle joué de façon plus ou moins régulière et à titre bénévole, notamment en cas d'événement majeur (avalanches, secours techniquement délicats...), par les compagnies de guides ou les sociétés de secours en montagne. Ces dernières jouent également un rôle appréciable en termes d'achats de matériels, de maintenance des réseaux, de prévention, etc. Elles peuvent même être localement mentionnées dans les plans de secours, comme par exemple l'Association départementale des sociétés de secours en montagne de Haute-Savoie.

Au total, le coût des moyens de l'Etat peut être estimé globalement à 61 M€ annuels, en additionnant les dépenses du titre 2 et hors titre 2, relatives aux personnels dédiés de gendarmerie et des CRS ainsi que le coût complet des heures effectuées par les appareils de la sécurité civile et de la gendarmerie.

Rapporté aux 7 073 interventions déclarées par les unités de gendarmerie et les CRS en 2011, le coût complet moyen d'une intervention de secours en montagne peut être estimé à 8 600 €.

| Coût du dispositif d'Etat | | |
|----------------------------------|--------------|------------|
| Gendarmerie | | |
| Dépenses T2 | 24 575 000 | 27 637 000 |
| Dépenses HT2 | 3 062 000 | |
| CRS | | |
| Dépenses T2 | 12 365 000 | 14 315 000 |
| Dépenses HT2 | 1 950 000 | |
| Hélicoptères | | |
| Gendarmerie | 7 068 000 | 19 064 000 |
| DGSCGC | 11 996 000 | |
| | TOTAL | 61 016 000 |

Source : DGGN, DCCRS, DGSCGC.

C - Le coût des interventions des sapeurs-pompiers

Les SDIS sont effectivement intégrés aux plans de secours départementaux en première intention (généralement dans des situations d'alternance, de mixité ou de sectorisation avec les gendarmes) dans huit départements¹⁰, mais, de fait, ils déploient des secouristes qualifiés secours en montagne (SMO) 2 ou 3 dans dix-neuf départements.

L'évaluation du coût de leurs interventions soulève des difficultés particulières parce que les pompiers intervenant dans le secours en montagne restent polyvalents pour d'autres opérations de secours et peuvent intervenir dans toute opération de sécurité civile incombant à leurs unités. Un calcul précis exigerait de modéliser la part exacte de l'activité de secours en montagne dans l'ensemble des activités des unités et de l'appliquer aux postes de dépenses des SDIS concernés. Ce calcul n'a pu être réalisé.

¹⁰ Pyrénées-Atlantiques, Puy-de-Dôme, Jura, Vosges, Haut-Rhin, Haute-Savoie, Haute-Corse, Corse-du-Sud (les Alpes-de-Haute-Provence forment un cas à part avec une compétence reconnue au SDIS sur 4 communes des gorges du Verdon).

Le SDIS des Vosges a évalué à 50 890 € en 2011 le coût des interventions de son groupe montagne sapeurs-pompiers (GMSP) de 22 pompiers professionnels et 57 équipiers de première intervention montagne (EPIM), sapeurs-pompiers volontaires. Ce coût, qui intègre 15 000 € en investissement (équipements collectifs et individuels) et 35 890 € en fonctionnement (masse salariale et coûts de formation), n'intègre pas les dépenses afférentes aux bâtiments, équipements communs et véhicules. Il apparaît nettement sous-évalué, notamment au regard de la masse salariale.

Pour son groupe GMSP de 24 personnels, le SDIS des Alpes-Maritimes aboutit à des ordres de grandeur très différents. Le seul maintien d'une garde opérationnelle de trois agents (deux sapeurs-pompiers professionnels et un volontaire) a été évalué à 252 252 € en 2011. Le coût de formation (incluant la formation continue) est évalué à 45 466 €. Les dépenses annuelles d'équipement individuel et collectif sont estimées en moyenne à 20 131 € au cours de la période 2008-2011. En section d'investissement, les achats de matériels qui se sont élevés en moyenne annuelle à 8 348 € et ceux des véhicules, amortis sur dix ans, ont représenté un coût de 9 100 €. Le coût total s'établit donc à 335 297 €.

L'évaluation du coût du GMSP des Alpes-Maritimes est ainsi plus de six fois supérieure à celle de son homologue des Vosges, pourtant d'une taille équivalente, sans inclure d'EPIM. Ce différentiel peut s'expliquer, s'agissant de SDIS de catégories différentes (1^{ère} catégorie pour le SDIS 06 et 3^{ème} pour le SDIS 88), assurant pour l'un (Alpes-Maritimes) une garde opérationnelle en pied d'hélicoptère avec des sapeurs-pompiers professionnels, et pour l'autre (Vosges) un dispositif d'astreinte non indemnisée appuyée en grande partie sur le volontariat. L'écart n'en reste pas moins significatif.

II - Une complexité source de dysfonctionnements

A - Les règles applicables

1 - Le rôle de coordination des préfets

La prise en charge du secours en montagne par l'Etat résulte à l'origine d'une circulaire du 21 août 1958, aujourd'hui abrogée, selon laquelle celui-ci constitue une application du plan ORSEC. L'économie générale du dispositif n'a pas varié jusqu'à ce jour : le préfet de département est chargé d'organiser les secours ; il lui revient d'élaborer

un plan de secours en montagne et d'en superviser l'exécution ; il assume la fonction de directeur des opérations de secours (DOS) ou la délègue par arrêté à un conseiller en liaison avec le directeur de la mission de protection civile.

La loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a confirmé que le dispositif de secours en montagne constitue l'application du plan ORSEC à un risque spécifique lorsque la commune se trouve dans l'incapacité d'y faire face par ses propres moyens (article 17). La direction des opérations de secours relève alors de la responsabilité du préfet¹¹. L'article 14 de la loi lui laisse la possibilité, en dérogation au droit commun, de désigner en tant que chef d'opérations de secours (COS) un autre responsable que le commandant du SDIS¹².

A l'issue du travail entrepris sous la direction du préfet Jean-Paul Kihl par un groupe tripartite (gendarmerie, police nationale, sapeurs-pompiers), la circulaire du 21 août 1958 a été abrogée par une nouvelle circulaire du ministre de l'intérieur du 6 juin 2011, « relative aux orientations générales pour la mise en œuvre des moyens publics concourant au secours en montagne et sa formalisation dans le cadre d'une disposition spécifique ORSEC ».

L'un des apports de cette circulaire est d'établir une définition du secours en montagne censée désormais s'imposer aux différents acteurs : *« toute opération de secours au sens de l'article L. 1424-2 du CGCT en zone de montagne nécessitant une formation particulière des personnels intervenants ainsi que la mise en œuvre de technique et de matériels spécifiques aux activités de montagne, comme ceux de l'alpinisme »*. Ce type de secours, du fait de l'ampleur des moyens requis, émanant de

¹¹ « En cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le représentant de l'Etat dans le département mobilise les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics. En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Il assure la direction des opérations de secours. Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec départemental ».

¹² « Le plan ORSEC comprend (...) des dispositions propres à certains risques particuliers. Dans ce dernier cas, il précise le commandement des opérations de secours ». Une circulaire du 24 août 2004 sur l'interprétation à donner à l'article 14 a indiqué aux préfets : « pour des risques particuliers, tel que par exemple le secours en montagne, vous pourrez confier le commandement des opérations de secours à un agent public autre qu'un sapeur-pompier, en vous référant à l'article 14 de la loi ». L'article 8 du décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif à l'application de l'article 14 dispose que « les dispositions spécifiques ORSEC (...) précisent l'organisation du commandement des opérations de secours adaptée à certains risques de nature particulière et définissent les modalités d'information du centre opérationnel départemental d'incendie et de secours ».

différents services, « *dépasse les capacités des communes et relève de la responsabilité du préfet* ».

Ce nouveau texte a repris les dispositions de la circulaire de 1958 relatives au plan de secours qui doit délimiter les zones à risques, définir le système d'alerte et d'acheminement des secours (centralisation des renseignements en préfecture, constitution des formations de secours, définition de périodes d'alerte permanente) et renvoyer à l'échelon national en cas d'insuffisance de moyens.

S'agissant de l'organisation des secours, la circulaire précise qu'une procédure réflexe de traitement de l'alerte doit être élaborée sous l'égide du préfet. Elle ne doit cependant pas être interprétée comme une procédure réflexe de déclenchement du secours lui-même. Le numéro 112 devient le numéro de référence exclusif pour toute demande de secours en montagne. Une interconnexion entre services est requise. Le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) est identifié comme le centre opérationnel en liaison permanente avec la préfecture, matérialisant le rôle de DOS du préfet, qui est effectif dès l'activation du dispositif spécifique de secours en montagne.

Par ailleurs le CODIS détient la responsabilité de l'engagement des moyens en liaison avec le commandant des opérations de secours (COS) et la régulation médicale. Le régime d'emploi des secours est laissé à l'appréciation des préfets en attendant la convergence des formations (l'alternance entre unités de secours ou la sectorisation par zone géographique de compétence, étant préconisée de préférence à la mixité des équipes).

Enfin, la circulaire prévoit que le préfet veille à ce que le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, élaboré par le SDIS, mais arrêté par lui, soit établi en concertation étroite avec tous les services concernés. Une distinction entre opérations de secours simples, complexes et d'envergure est introduite, la circulaire appelant à ce que les préfets en tiennent compte pour la désignation des COS prévus par l'article 14 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004. Concrètement, en cas d'opérations de secours simple, le COS sera le chef de caravane de l'unité intervenante. En cas d'opération d'envergure, le COS sera le directeur du SDIS. Pour les opérations complexes, les préfets sont appelés à définir la liste des personnels habilités à exercer les fonctions de COS (cadre issu des unités spécialisées, sur liste d'aptitudes arrêtée par le préfet).

2 - L'insuffisante du fondement juridique des interventions de la police et de la gendarmerie

La circulaire précitée du 21 août 1958 énumérait les acteurs auxquels le préfet devait recourir pour l'élaboration du plan de secours. Parmi eux, figuraient les unités de la gendarmerie nationale et les compagnies républicaines de sécurité, aux côtés des sociétés de secours en montagne, des établissements spécialisés relevant du ministère de la jeunesse et des sports, et des unités de l'armée de terre ou de l'air.

La circulaire du 6 juin 2011 qui l'a abrogée ne revient pas sur la pluralité des acteurs puisqu'elle précise que : « *le secours en montagne fait intervenir des sauveteurs spécialisés ressortissant à différents services publics de secours et de sécurité. Au titre des services publics, sont ainsi concernés les pelotons de gendarmerie de montagne et de haute montagne, les sections et détachements de montagne relevant des compagnies républicaines de sécurité et les groupes montagnes de sapeurs-pompiers relevant des services départementaux d'incendie et de secours* ».

Le fondement juridique de l'intervention des sapeurs-pompiers en matière de secours en montagne découle de leur compétence générale dans le domaine du secours à personne. L'alinéa 4 de l'article L. 1424-2 du CGCT, issu de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996, dispose que les SDIS exercent les missions de « secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation ». L'article L. 1424-4 du même code précise les conditions d'engagement des SDIS, dans le respect des pouvoirs de police du maire et du préfet (règlement opérationnel et commandement des opérations de secours).

D'un point de vue opérationnel, l'engagement des SDIS dans la mission de secours en montagne résulte aussi des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques qui, en application de l'article L. 1424-7 (loi n° 2004-811 du 13 août 2004 sur la sécurité civile), doivent être élaborés par les SDIS sous l'autorité des préfets.

S'agissant du fondement juridique de l'intervention de gendarmes et de policiers, la loi précitée de 2004 mentionne certes que des services de l'Etat peuvent être investis de « *missions de sécurité civile* » « *à titre permanent* »¹³, mais les textes qui définissent les missions de la gendarmerie et de la police nationale ne les en ont pas explicitement chargées en ce qui concerne le secours en montagne. Les textes

¹³ Cf. supra p. 9. Ce texte est aujourd'hui codifié à l'art. L. 721-2 du code de la sécurité intérieure.

réglementaires qui régissent leur organisation ne prévoient pas d'unités spécialisées au sein de la gendarmerie départementale ou des CRS pour exercer ces missions. Il manque donc un texte qui attribue explicitement les missions de secours en montagne aux services d'Etat, ainsi qu'un texte de niveau réglementaire pour en préciser l'organisation au sein des services.

La gendarmerie invoque une mission d'assistance traditionnelle remontant aux dispositions de l'article 302 du décret du 20 mai 1903, aujourd'hui abrogé, qui précisait : « *Une des principales obligations de la gendarmerie étant de veiller à la sûreté individuelle, elle doit assistance à toute personne qui réclame son secours dans un moment de danger* ». La loi n° 2009-971 du 3 août 2009 dispose que la gendarmerie nationale est appelée à « contribuer à la protection des populations » sur tout le territoire national.

De même, dans le prolongement du décret n° 48-605 du 26 mars 1948, l'article 2 du décret n° 2003-952 du 3 octobre 2003 relatif à l'organisation des compagnies républicaines de sécurité précise que celles-ci « *peuvent être appelées à porter assistance aux populations en cas de sinistre grave ou de calamité publique* ». Tout au plus peut-on indiquer que l'arrêté du 10 décembre 1992 portant règlement intérieur des CRS (chapitre V) prévoit des « dispositions particulières aux sections de montagne », qui définissent le service des CRS de montagne en le décomposant en actions de sécurité, actions de secours et actions de formation¹⁴.

Au terme d'une mission d'étude motivée par un contexte de concurrence problématique entre les acteurs du secours en montagne, la circulaire du 6 juin 2011 n'a pas fondamentalement modifié l'organisation qui prévaut depuis 1958. Elle a affirmé la compétence partagée en la matière des CRS, des unités spécialisées de la gendarmerie départementale et des sapeurs-pompiers. Elle a réaffirmé le rôle central du préfet, chargé d'arrêter et d'appliquer le plan ORSEC relatif au secours en montagne et d'assurer, dans le cadre de ce dispositif, l'intégration des différents services concernés. Il conviendrait que l'encadrement juridique des interventions des services d'Etat soit consolidé.

¹⁴ Dans les zones de haute montagne ou d'accès difficile, les CRS de montagne accomplissent des missions de police (mise en œuvre de mesures de défense civile, exercice de la police administrative et judiciaire, surveillance des frontières, services d'ordre), de sécurité en montagne (prévention, études, visites, contrôles, dispositifs de surveillance dans les massifs réputés dangereux, surveillance des domaines skiables sur demande des maires, assistance technique aux organismes publics et privés concernés par la sécurité en montagne).

B - L'organisation territoriale du secours en montagne

1 - Les différentes logiques de déploiement

a) Les unités de la gendarmerie nationale

Du fait de la délimitation de sa zone de compétence, la gendarmerie nationale est implantée dans tous les départements classés « montagne ». Elle y dispose soit d'unités spécialisées, les pelotons de gendarmerie de haute montagne (PGHM) et les pelotons de gendarmerie de montagne (PGM), soit d'unités territoriales dont les qualifications et les moyens sont adaptés aux conditions de montagne, les brigades de haute montagne et les brigades de montagne¹⁵. En outre, des unités de gendarmerie mobile peuvent être appelées en renfort saisonnier.

Les unités de la gendarmerie en zone de montagne

Les pelotons de gendarmerie de haute montagne et les pelotons de gendarmerie de montagne

Les PGHM et PGM constituent les unités spécialisées de secours en montagne de la gendarmerie. Ils sont rattachés au commandant du groupement de gendarmerie départementale. Les PGHM sont implantés dans les massifs alpin et pyrénéen ainsi qu'en Corse du Sud et à la Réunion. Les PGM sont situés dans les Vosges, le Jura et le Massif central. Le dispositif fonctionnel des PGHM et des PGM est le même. Seules les dotations en matériel diffèrent.

La compétence des pelotons s'étend au département, sauf dispositions contraires de certains plans de secours départementaux qui peuvent réserver le secours en première intention à d'autres forces sur certaines zones (cas, par exemple, de la Savoie et du Puy-de-Dôme). La compétence est étendue en tant que de besoin aux massifs d'intervention en vertu de l'article R. 15-23 du code de procédure pénale.

En fonction des caractéristiques du massif, l'unité peut être fractionnée en plusieurs implantations. Les PGM et PGHM assurent les missions de secours, les enquêtes judiciaires liées, la police administrative, et éventuellement des missions de surveillance des frontières.

¹⁵ Cf. la circulaire n° 36 600 du 19 décembre 1995 relative à l'organisation et à l'emploi de la gendarmerie en montagne.

L'alerte-secours est tenue en alternance ou de façon mixte avec les autres services en fonction du plan de secours départemental. La permanence pour les missions d'enquête judiciaire doit être assurée de façon continue.

Les brigades de haute montagne et les brigades de montagne

Sont classées brigades de haute montagne les unités de gendarmerie isolées régulièrement en période hivernale du fait des conditions climatiques, éloignées des unités d'intervention spécialisées PSIG « montagne » ou situées dans des circonscriptions comportant une grande proportion de parois rocheuses et glaciers, nécessitant l'usage de cordes, crampons et piolets.

Les brigades de montagne sont des unités intervenant en zone de montagne sans répondre aux critères des brigades de haute montagne. Elles doivent pouvoir se déplacer sur un terrain enneigé et exercer les missions traditionnelles de la gendarmerie (notamment d'assistance aux populations et recherches), quelles que soient les conditions atmosphériques.

Brigades de haute et de moyenne montagne ne sont pas des unités spécialisées de secours en montagne et n'interviennent qu'au titre de soutien aux unités spécialisées. A ce titre, en cas de secours, elles avisent d'abord l'unité de montagne spécialisée et préparent son intervention, avec un rôle d'assistance éventuelle sous la direction du chef de caravane.

La gendarmerie mobile

Les « escadrons de montagne » de gendarmerie mobile sont ainsi dénommés lorsqu'ils sont situés dans les massifs ou à proximité. Ils renforcent au besoin les unités de montagne, été comme hiver. Chaque escadron de montagne doit être en mesure de mettre sur pied un peloton de montagne.

Si le cœur du dispositif est constitué par les 20 PGHM et PGM implantés dans dix-huit départements, l'action de la gendarmerie en zone de montagne repose désormais sur le soutien des groupes montagne gendarmerie (GMG), créés à la suite d'un audit effectué en 2008 par la DGGN sur son organisation opérationnelle en zone montagne. Définis par note-express du 5 juillet 2011, les GMG sont formés de personnels identifiés au sein des unités territoriales, possédant tous le niveau 1 ou 2 de la formation spécifique (Centre école Markstein - CEM et diplôme de qualification technique montagne - DQTM), désignés pour être appelés en renfort lorsque les capacités des unités territoriales sont dépassées.

Placés « sous tutelle » du PGM ou du PGHM le plus proche, les GMG constituent la « force montagne » sous l'autorité du commandant de groupement départemental. Leur création répond à la volonté de la

DGGN de maintenir un maillage cohérent d'intervention en zone montagne tout en resserrant les coûts de formation des personnels.

b) Les compagnies républicaines de sécurité

A l'origine, les sections et détachement de montagne des CRS, institués par l'instruction n° 318 du 25 juillet 1957 « pour la police des frontières et le secours en montagne », étaient implantés à Nice, Grenoble, Perpignan et Lannemezan. Cette instruction a été abrogée par l'instruction n° 772 du 14 mars 1986 qui a néanmoins conservé cette organisation territoriale. L'instruction du 2 mai 1990 a précisé les implantations de la CRS Alpes en créant le détachement d'Albertville.

A ce jour, les sections et détachement montagne des CRS sont donc situés à Grenoble (Isère), Albertville (Savoie), Briançon (Hautes-Alpes), Nice (Alpes-Maritimes), Perpignan (Pyrénées-Orientales) et Lannemezan (Hautes-Pyrénées). Leur organisation est adaptée au caractère spécifique de leurs missions.

La sélection de leurs personnels, initialement limitée aux fonctionnaires des CRS possédant au minimum les qualifications de 2^{ème} de cordée et de « skieur » (ou les diplômes équivalents), a été récemment étendue à l'ensemble des corps de police en vertu d'une instruction du directeur général de la police nationale (DGP) de mai 2011. Tous les trois ans, les personnels des sections de montagne sont soumis à un contrôle d'aptitude technique du niveau du brevet de chef de cordée. Les résultats sont communiqués à la DCCRS qui décide de leur maintien ou non. Des contrôles médicaux s'ajoutent aux contrôles techniques.

La rationalisation des forces spécialisées de la gendarmerie a été engagée avec les groupes montagne gendarmerie (GMG) en 2011. Il serait souhaitable de la poursuivre, en examinant la pertinence des implantations spécialisées (PGM et PGHM) en fonction de leurs niveaux d'activité et des logiques de massif (cf. infra).

L'organisation territoriale des CRS dans le domaine du secours en montagne s'appuie sur six sections et détachements dont l'implantation n'a pas évolué, sauf pour une, depuis 1958.

Leur commandement n'est pas unifié. Les sections de Grenoble, Briançon et Albertville, rattachées à la direction CRS Alpes située à Grenoble, relèvent de la direction zonale Sud-est (Lyon), les sections de Perpignan et Nice de la direction zonale Sud (Marseille) et celle de Lannemezan relève de la direction zonale Sud-ouest (Bordeaux).

Il serait souhaitable d'étudier une modification du rattachement zonal des sections et détachements de montagne, qui n'est pas optimal,

en faisant primer une logique de massif. La DCCRS y serait favorable et confirme que des projets en ce sens ont été mis à l'étude, quoiqu'ils n'aient pu encore aboutir.

c) Les sapeurs-pompiers

L'acquisition des compétences propres au secours en montagne est définie par le guide national de référence du secours en montagne (GNR SMO), adopté par arrêté du 6 décembre 2000. Ce document doit être distingué du guide national de référence GRIMP¹⁶, arrêté en 1999, qui correspond à une formation faisant appel à des techniques apparentées (cordes, rappel), destinée aux interventions en milieu périlleux et vertical, naturel (arbres, gorges) ou artificiel (ponts, grues, immeubles) mais à caractère plus généraliste et ne nécessitant pas de maîtriser les techniques spécifiques du secours en montagne.

Le niveau SMO1, premier niveau du référentiel SMO, correspond à une simple initiation au sauvetage-secourisme en montagne. L'acquisition du niveau SMO2 valide la formation d'équipier de secours en montagne qui permet l'inscription sur liste d'aptitude validée par le préfet, sur proposition du directeur de SDIS. Selon les réponses fournies par la DGSCGC, 334 pompiers disposent d'une qualification SMO2 ou SMO3.

Une unité de secours en montagne, constituée conformément au GNR SMO, comporte un conseiller technique départemental (CT)¹⁷, des chefs d'unité (niveau SMO3) et des équipiers de secours en montagne (niveau SMO2). Les unités GRIMP dont sont dotés 88 SDIS sont constituées sur le même modèle que les unités SMO.

17 SDIS disposent d'un groupe montagne sapeur-pompier (GMSP). Parmi eux, treize disposent également d'un groupe GRIMP et quatre (Haute-Savoie, Drôme, Alpes de Haute-Provence, Corse-du-Sud) disposent uniquement d'un GMSP¹⁸.

¹⁶ GRIMP : groupes de reconnaissance et d'intervention en milieu périlleux.

¹⁷ A noter que les conseillers techniques départementaux (CT) ne disposent pas d'une formation technique ou d'une attribution de diplôme spécifique. Le CT est désigné par le directeur de SDIS parmi les chefs d'unité SMO3 inscrits sur la liste d'aptitude départementale opérationnelle, et titulaires de l'unité de valeur de formation de responsable pédagogique FOR2.

¹⁸ Les 13 SDIS disposant d'un GRIMP sont ceux des départements de Pyrénées-Atlantiques, Haute-Garonne, Ariège, Pyrénées-Orientales, Hérault, Haute-Loire, Jura, Vosges, Savoie, Isère, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Haute-Corse.

De fait, il existe une certaine confusion entre le champ d'intervention des GMSP et celui des groupes de reconnaissance et d'intervention en milieu périlleux (GRIMP). Pourtant, le GNR GRIMP dispose explicitement : « *La spécialité GRIMP permet d'intervenir en matière de reconnaissance et de sauvetage dans les milieux naturels et artificiels où les moyens traditionnels des sapeurs-pompiers sont inadaptés, insuffisants ou dont l'emploi s'avère dangereux en raison de la hauteur ou de la profondeur et des risques divers liés au cheminement. Sont exclues de ce champ d'application les opérations relevant du domaine du secours en montagne, du secours spéléo et les opérations réalisables avec le lot de sauvetage et de protection contre les chutes* ».

La logique de polyvalence revendiquée par les sapeurs-pompiers induit cependant une forme de porosité, au moins dans les propos, entre qualification GRIMP et SMO ; la reconnaissance d'une équivalence de qualifications secours en montagne pour les personnels formés GRIMP fait d'ailleurs partie des revendications de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers. Plusieurs interlocuteurs, jusqu'au plus haut niveau, ont laissé entendre à la Cour que « *GRIMP et SMO, en réalité, c'est la même chose* ».

L'ambiguïté est parfois perceptible jusque dans les structures d'organisation. Dans le département des Alpes-Maritimes, le groupe « montagne », pourtant exclusivement composé de personnels formés SMO2 et 3, est présenté dans les documents comme un groupe « milieu périlleux ». Ailleurs, comme dans les Pyrénées-Atlantiques, on parle de groupes GRIMP et GMSP « fusionnés », ce qui ne permet pas toujours d'identifier clairement les qualifications exactes des personnels.

Une clarification semble d'autant plus nécessaire, pour éviter des confusions et des débordements en termes de doctrine d'emploi, que les sapeurs-pompiers sont déjà l'objet de critiques de la part des autres services, en raison d'une spécialisation au secours en montagne jugée moins aboutie.

Il est paradoxal, à cet égard, d'entendre des directeurs de SDIS défendre la compétence exclusive en canyon de leurs personnels, en vertu d'un référentiel spécifique que les sapeurs-pompiers sont effectivement les seuls à mettre en œuvre (le GNR CAN arrêté le 30 avril 2001, et accessible aux détenteurs de la qualification GRIMP ou SMO), tout en soutenant que, s'agissant de secours en montagne, le référentiel GRIMP serait l'équivalent du SMO.

Une clarification de la doctrine d'emploi des personnels de SDIS en accord avec le GNR SMO est souhaitable, pour une meilleure identification des personnels aptes à intervenir dans le secours en

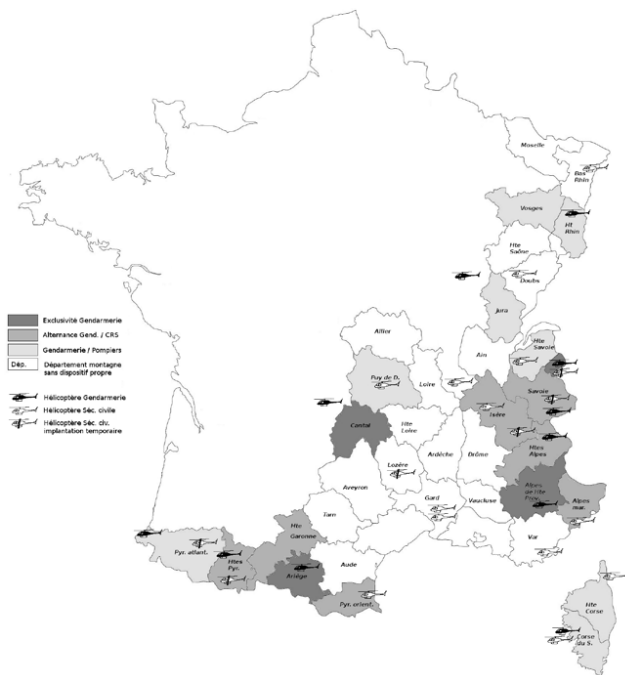
montagne. Cela permettrait un meilleur déploiement de ces personnels et des GMSP, fondé sur une évaluation précise des besoins et qui soit plus en cohérence avec les plans de secours départementaux.

2 - Les plans de secours départementaux : l'absence d'organisation unique

Les acteurs du secours en montagne interviennent en vertu des dispositions du plan de secours en montagne, élaboré sous la responsabilité du préfet et arrêté par lui, conformément à la circulaire du 6 juin 2011. En fonction des services en présence, le dispositif varie d'un département à l'autre. Différentes configurations sont possibles en ce qui concerne le nombre de services susceptibles d'intervenir (de un à trois), la sectorisation géographique, le choix d'un régime d'alternance ou de mixité.

La refonte des plans de secours demandée par la circulaire du 6 juin 2011 n'est pas encore réalisée dans tous les départements.

Carte des régimes de secours en montagne définis par les plans de secours départementaux



Source : Cour des comptes.

a) Le massif alpin

Le massif alpin est marqué par le régime d'alternance hebdomadaire entre les personnels des CRS et les gendarmes, dans quatre départements (Savoie, Isère, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes). A l'origine, ce système d'alternance fut expérimenté en Isère avant d'être étendu aux départements limitrophes. Le calendrier de semaines d'alternance est arrêté conjointement au niveau national par les services centraux des deux forces dans un objectif de cohérence interdépartementale. Cette dernière est renforcée, du côté des CRS, par le commandement unique existant à l'échelle de la CRS Alpes, quoique la

CRS basée à Nice soit placée sous le commandement de la direction zonale Sud.

Deux départements qui ne disposent pas d'unités des CRS se démarquent de ce régime d'alternance. Ainsi, un régime de mixité entre les gendarmes et les sapeurs-pompiers est en place dans la majeure partie du département de Haute-Savoie. Le département des Alpes de Haute-Provence est de la compétence exclusive de la gendarmerie.

Les plans de secours présentent de nombreuses particularités locales : le massif du Mont-Blanc, en Haute-Savoie, est zone exclusive d'intervention de la gendarmerie ; en Savoie, l'arrondissement entier de Chambéry est de la compétence des pompiers, les personnels des CRS et les gendarmes intervenant en alternance dans les deux autres arrondissements ; la spécificité « canyon » conduit à réserver aux pompiers des zones exclusives d'intervention comme dans quatre communes des gorges du Verdon (Alpes-de-Haute-Provence).

Huit hélicoptères relevant pour moitié de la gendarmerie et de la sécurité civile sont stationnés dans l'ensemble des départements du massif ; s'y ajoutent ceux susceptibles d'intervenir en renfort depuis les départements limitrophes (Rhône, Var). Ce dispositif est complété en saison par le renfort d'hélicoptères privés (deux en Savoie, un en Isère).

b) Le massif pyrénéen

Deuxième espace historique d'émergence du secours en montagne, l'organisation du massif pyrénéen se rapproche de celle du massif alpin avec une alternance entre les gendarmes et les personnels des CRS dans trois départements : les Hautes-Pyrénées, la Haute-Garonne (toutes deux sous le commandement de la direction zonale Sud-ouest pour les CRS), et les Pyrénées-Orientales (direction zonale Sud). Deux départements ont un autre régime : les Pyrénées-Atlantiques avec une alternance entre pompiers et gendarmes ; l'Ariège de la compétence exclusive de la gendarmerie. Le dispositif hélicopté compte cinq appareils, trois de la gendarmerie, deux de la sécurité civile.

c) Le massif central

Le Cantal relève de la compétence gendarmerie alors que le Puy-de-Dôme obéit à un régime de sectorisation. Ainsi les pompiers interviennent dans le nord du département, sur la chaîne des puys, et les gendarmes dans le sud, au Mont-Dore, et dans l'est.

Un hélicoptère EC 145 de la sécurité civile est basé à Clermont-Ferrand et un Ecuireuil de la gendarmerie à Egletons en Corrèze.

d) Les massifs jurassien et vosgien, la Corse et l'outre-mer

Les massifs jurassien et vosgien obéissent pour l'essentiel à un régime de mixité entre gendarmes et pompiers. Le Jura, les Vosges et le Haut-Rhin disposent d'un PGM. Les autres départements de ces massifs ne sont pas couverts par des pelotons spécialisés de gendarmerie¹⁹. La situation en Corse apparaît complexe, avec deux SDIS déployant un total de 31 pompiers formés SMO évoluant en alternance (Haute-Corse) ou en mixité (Corse-du-Sud) avec la douzaine de personnels du PGHM, qui vient d'être transféré à Ajaccio²⁰ tout en conservant un poste sur son ancienne implantation à Corte.

Le Jura est couvert par l'hélicoptère de la sécurité civile basé à Besançon (Doubs), le massif vosgien par un hélicoptère de la gendarmerie basé à Colmar et les hélicoptères de la sécurité civile basés à Strasbourg et Besançon. La Corse, quant à elle, est couverte par trois hélicoptères, un de la gendarmerie, les deux autres de la sécurité civile.

A la Réunion, il n'y a pas de mixité ; la permanence incombe au PGHM de Saint-Denis dont le vecteur aérien est un hélicoptère de la gendarmerie basé à Saint-Denis. L'activité de secours en montagne y est importante.

C - De nombreux dysfonctionnements

1 - Redondances et services en doublons

Chaque service apprécie lui-même les besoins et détermine de manière autonome ses moyens humains et matériels dédiés au secours en montagne, si bien que les redondances sont inévitables.

¹⁹ La DGSCGC attire l'attention sur le fait que, dans les départements où les unités spécialisées des CRS et des gendarmes ne sont pas présentes, notamment la Haute-Loire, l'Allier, la Loire, le Bas-Rhin, la Moselle et le Doubs, la mission est assurée par les SDIS. Il convient cependant de relever que, selon les statistiques qu'elle a elle-même fournies, l'activité de secours en montagne déclarée par les SDIS au titre des accidents de montagne ne s'élevait au cours de l'année 2010 qu'à huit interventions pour les deux premiers de ces départements, l'activité des autres SDIS restant inconnue. Seul le Doubs enregistrait une activité notable avec 47 accidents de montagne déclarés.

²⁰ Décret n° 2012-911 du 24 juillet 2012.

a) Les moyens redondants des sapeurs-pompiers

Les SDIS sont venus tardivement au secours en montagne avec la volonté de s'insérer dans le dispositif existant. Lors de l'élaboration des premiers schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR), l'accusation a été portée contre eux d'identifier un risque « montagne » en méconnaissant la présence de services d'Etat déjà en place pour y répondre.

De fait, certains SDIS se sont dotés de moyens spécifiques alors que le plan de secours ne les fait pas intervenir en première intention. Sont ainsi concernés les SDIS des départements suivants : Isère, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Haute-Garonne, Ariège et Pyrénées-Orientales.

Un groupe GMSP de 14 pompiers est déployé dans le département de l'Hérault qui n'a qu'un petit nombre de communes classées « montagne », au point que ni la gendarmerie ni les CRS n'ont jugé utile d'y implanter des sauveteurs spécialisés. Dans les Hautes-Alpes ou les Alpes-Maritimes, respectivement 20 et 24 pompiers des SDIS sont formés SMO, alors même que les plans de secours arrêtés par les préfets prévoient une alternance entre les gendarmes et les personnels des CRS, qui exclut les pompiers du secours en montagne.

Par comparaison, l'absence de GMSP dans le SDIS des Hautes-Pyrénées, où le plan de secours est fondé sur l'alternance entre les CRS et les gendarmes, est cohérent. Dans le Puy-de-Dôme, l'absence de GMSP s'explique par un plan de secours qui confie aux pompiers un secteur (la chaîne des puys) où l'activité de secours en montagne est réduite. L'absence de GMSP dans le Haut-Rhin, moins compréhensible puisque le SDIS est appelé à y œuvrer en coordination avec le PGM de Munster sur le massif vosgien, découle d'un plan de secours qui articule explicitement les EPIM du SDIS en unités de soutien au PGM. En l'absence de services spécialisés de l'Etat, le SDIS de la Drôme s'est doté d'un important GMSP, pour une activité qui reste limitée.

b) Une pluralité d'acteurs non maîtrisée

L'importance des effectifs départementaux de secouristes paraît parfois supérieure aux besoins. Dans les départements où les CRS et les unités de gendarmes interviennent en alternance, le ratio est presque de 1,5 fonctionnaire des CRS pour un agent de la gendarmerie. Cela se traduit par un ratio moyen annuel de 20,5 interventions pour les premiers contre 32,6 pour les seconds.

Le groupement de gendarmerie des Alpes-Maritimes a présenté une étude selon laquelle, en augmentant les effectifs du PGHM de seulement huit (passage de 12 à 20), celui-ci serait en mesure d'assurer l'intégralité de l'activité de secours en montagne du département, actuellement prise en charge par plus de 50 personnes, soit 12 du PGHM, 24 de l'unité de CRS et 24 du GMSP du SDIS (qui n'est toutefois pas intégré au plan de secours en montagne mais affecté au plan « canyon »). Un tel dispositif, limité à 20 personnes au lieu de 50, serait comparable à ceux des Alpes de Haute-Provence (PGHM de Jausiers) et de l'Ariège (PGHM de Savignac-les-Ormeaux), placés sous la compétence exclusive de la gendarmerie dans un contexte d'activité comparable.

c) Les interventions en doublons

Les interventions en doublons sont fréquentes. Parfois, elles découlent de la conjugaison de l'aspect interdépartemental des massifs avec des plans de secours qui ne définissent pas toujours de façon stricte les services appelés à intervenir. Cela conduit à l'engagement de moyens disproportionnés.

Exemples de redondances

Le 20 décembre 2011, un skieur parti de la station de ski du Lac Blanc fait une chute alors qu'il se dirige vers le col de la Schlucht. L'alerte, donnée par la victime elle-même, arrive au standard du centre de traitement de l'alerte (CTA)-CODIS 88. Les premiers éléments recueillis confirment qu'il s'agit d'une luxation du genou, sur un itinéraire connu, par temps calme. D'initiative, l'opérateur du CODIS engage six véhicules dont une ambulance et 20 sapeurs-pompiers tout en signalant les faits auprès du PGM de Xonrupt (88), qui détermine, après analyse, que la personne se trouve probablement sur le secteur alsacien. L'alerte est donc transmise au PGM de Munster (68). De son côté, le SDIS 88 transmet également l'alerte au SDIS 68. En application du plan de secours en montagne, le PGM de Munster est engagé sur l'événement en compagnie d'une EPIM locale du SDIS et d'un véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV). La personne blessée est récupérée sur le secteur alsacien et conduite jusqu'au VSAV pour son évacuation sur le centre hospitalier de Colmar. Au total, l'intervention aura mobilisé plus de 25 personnes pour secourir, sur un itinéraire bien ciblé et en pleine journée, un seul skieur, se trouvant à moins d'un kilomètre de la station, dont le pronostic vital n'était nullement engagé.

Le 28 décembre 2011, le PGM de Xonrupt-Longemer (Vosges) est averti par le COG 88, lui-même averti par le CODIS 88, de l'accident d'une randonneuse en raquette sur la commune de Kastelberg, dans le secteur du petit Hohneck. Un second appel téléphonique, signalant un accident sur la commune de Schaeferthal, est très vite identifié comme portant sur le même fait. Le PGM de Xonrupt informe cependant son homologue de Munster (situé à 8 km) et deux équipes sont envoyées. Elles convergent vers le lieu de l'accident non sans que les SDIS 88 et 68, également informés par le CODIS n'envoient leurs propres équipes. L'hélicoptère de Strasbourg est engagé sur le secours mais, le treuil s'avérant indisponible, le sauvetage est assuré de façon terrestre. Au total, sur la foi des rapports de gendarmerie, le secours aura engagé 7 militaires des PGM de Xonrupt et Munster, une vingtaine de pompiers des SDIS88 et 68, 3 médecins, un hélicoptère. La victime âgée de 45 ans souffrait d'une luxation à l'épaule droite et d'un hématome à la cuisse gauche.

Source : gendarmerie nationale et Cour des comptes.

Ailleurs, ce peut être un contexte exacerbé de concurrence qui conduit à des doubles engagements systématiques de services qui en viennent à se disputer les interventions. Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, la volonté du SDIS de prendre part à l'activité de secours en montagne, bien que jusqu'à présent le plan de secours l'en ait tenu écarté, le conduit à un engagement systématique de moyens au nom de « l'intérêt de la victime »²¹. Les relations entre services s'en ressentent et le contexte des interventions peut être tendu.

2 - Le traitement de l'alerte

La circulaire du 6 juin 2011 a prévu la disparition des numéros de secours en montagne à 10 chiffres correspondant aux permanences d'alerte des PGHM ou des sections de CRS. Le numéro d'urgence européen 112 doit être promu numéro de droit commun des alertes et pris en charge au niveau du CTA-CODIS s'il n'est pas déjà interconnecté avec le centre de réception et de régulation des appels (CRRRA)-SAMU. Une interconnexion doit être mise en œuvre entre les centres de réception pour toute alerte montagne si une plate-forme commune n'existe pas déjà.

²¹ Le président du SDIS expose ainsi la conception de son service : « *Le plan de secours en montagne actuel prévoit que dès qu'un organisme (sapeurs-pompiers, membres de la société de secours en montagne) a connaissance d'un accident en montagne, il doit immédiatement et sans délai diffuser l'alerte et procéder aux premiers secours dans la limite de ses compétences en attendant l'arrivée du secours en montagne. Dans ce cadre, le SDIS, dès qu'il a connaissance d'un accident et qu'il possède des moyens susceptibles de porter les premiers secours (délais d'intervention plus rapides dans l'intérêt de la victime) engage ses moyens* ».

Ainsi, quel que soit le canal d'arrivée (112, 15, 17, 18), toute alerte doit être directement répercutée à l'ensemble des services participant au secours en montagne dans le département.

Dans les faits, les conditions de traitement de l'alerte varient fortement d'un département à l'autre.

La communication entre les services se heurte à une contrainte technique forte à cause de l'impossibilité d'établir une conférence téléphonique à quatre. Ainsi, outre la victime à secourir, le CODIS ne peut communiquer simultanément avec deux, voire trois autres interlocuteurs : le SAMU pour la médicalisation, le service d'alerte montagne appelé à prendre le commandement des opérations de secours (COS), le chef de la base d'hélicoptères. Le SDIS du Puy-de-Dôme, qui a constaté que seul un investissement lourd en matériel pouvait lever cette contrainte technique, y a renoncé pour raisons budgétaires.

La mise en place de plate-formes communes SAMU - CODIS, comme celle du Meythet, à Annecy, permet de contourner en partie la difficulté puisque la présence dans la même salle d'opérateurs de régulation du SDIS et du SAMU facilite la coordination des moyens. La solution retenue à Epinal (Vosges) ou Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme), où les services sont dotés de salles situées à proximité immédiate, offre des avantages équivalents même si les passerelles informatiques ne s'appuient pas, comme à Annecy, sur un logiciel commun.

D'autres départements ne disposent pas de la même fonctionnalité. Les Pyrénées-Atlantiques, dans lesquelles opèrent deux SAMU, ont donc deux CRRA-SAMU, ce qui complique la coordination avec le CTA-CODIS. Dans les Alpes-Maritimes, les alertes arrivant au 18 sont prétraitées par deux centres distincts de régulation avant d'aboutir au CTA-CODIS.

La transmission des alertes entre services soulève des problèmes. Certains PGHM ou PGM semblent continuer à promouvoir leurs numéros à dix chiffres, contournant la régulation par le CTA-CODIS. Ainsi, dans le Puy-de-Dôme, le CTA-CODIS refuse-t-il de transmettre directement les alertes au PGM du Mont-Dore qu'il accuse de maintenir son numéro à dix chiffres. Les alertes qui arrivent au 18 sont donc communiquées au COG qui les répercuté au PGM.

Compte tenu du contexte de concurrence entre les services, la confiance peut faire défaut pour la bonne régulation des alertes. Dans les départements où le SDIS n'est pas intégré au plan de secours, les CODIS sont régulièrement accusés de vouloir détourner à leur profit des alertes qui devraient être confiées aux services spécialisés. En sens inverse, les SDIS accusent les gendarmes et les CRS d'engager leurs moyens *proprio*

motu, lorsque des alertes leur parviennent directement, sans même en aviser le CODIS ou le SAMU, ou encore de revendiquer des missions qui logiquement ne devraient pas relever du plan de secours en montagne mais du simple secours à personne de droit commun.

Les équipes spécialisées de la gendarmerie et des CRS avancent souvent l'idée que, les personnels du CTA-CODIS n'étant pas des spécialistes de la montagne, la régulation en est rendue défectueuse. La proposition d'intégrer au sein du CTA-CODIS un gendarme ou un fonctionnaire des CRS est acceptée localement par ces dernières, notamment à Grenoble, mais la gendarmerie s'y refuse. En Haute Savoie, le motif invoqué est le doublement inévitable de l'astreinte, le personnel de permanence au pied du massif devant être maintenu, selon la gendarmerie, pour conserver une appréciation *de visu* des conditions d'intervention. On peut cependant observer que dans d'autres départements, les personnels de permanence des PGHM régulent les interventions sans avoir la vue directe sur le massif.

Dans l'ensemble, les dysfonctionnements au niveau du traitement de l'alerte n'ont fort heureusement pas de conséquences dommageables pour les victimes puisqu'ils aboutissent le plus souvent soit à un engagement de moyens redondants, soit à un simple défaut d'information entre services.

Défaut de régulation : concurrence de services sur une même intervention

Le 18 juillet 2011 à 15 heures 35, le CODIS 06 alerte la CRS 06 au sujet d'un homme souffrant d'une luxation à l'épaule au niveau de la rivière de l'Estéron, dans la commune de Toudon. Compte tenu du secteur, le Dragon 06 est demandé mais il réclame un délai, étant alors engagé sur un autre secours. Un nouveau contact avec la victime confirme qu'il n'y a pas d'urgence vitale, sa luxation provenant d'un problème récurrent motivant une opération prochaine. La CRS 06 engage deux secouristes à pied pour approcher de la victime avant l'arrivée de l'hélicoptère. Un nouveau contact avec Dragon 06 apprend qu'il sera indisponible. L'hélicoptère de la gendarmerie de Digne (04) ne peut être obtenu avant un délai de 40 minutes. Le CODIS 06 engage alors un hélicoptère de type Bell bombardier d'eau avec, à son bord, quatre personnels du groupe GRIMP et un médecin. Arrivés sur le site, les secouristes CRS constatent que les pompiers sont déjà présents avec l'hélicoptère bombardier d'eau et qu'ils se font hélitorner (absence de treuil sur ce type d'appareil) en deux rotations pour porter secours à la victime avant l'arrivée des CRS par voie terrestre. A l'arrivée de l'hélicoptère de la gendarmerie, un vif conflit éclate entre les CRS et les pompiers, ces derniers insistant pour réaliser eux-mêmes l'hélicoptère. Le secours en montagne a été réalisé intégralement par les équipes du SDIS, en dehors du cadre réglementaire du plan de secours départemental. Le SDIS soutient avoir agi dans l'intérêt de la victime. Sources : *SDIS 06 et CRS*.

3 - Les opérations de recherche et les opérations de secours

La distinction entre opérations de recherches et opérations de secours est importante car les secondes doivent être dirigées par des fonctionnaires ayant la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ), que les gendarmes étaient jusque très récemment seuls à avoir pour des interventions en zone de montagne. Cependant, les gendarmes étaient régulièrement accusés d'exciper abusivement de leur qualité d'officier de police judiciaire pour accaparer des interventions relevant en réalité des opérations de secours²².

Les tensions qui ont conduit à la mise en place du groupe Kihl et à la diffusion de la circulaire du 6 juin 2011 ont largement résulté d'un accident survenu dans les Vosges en février 2010, qui a mis directement en jeu la distinction entre opérations de recherche et de secours.

²² La récente habilitation des CRS en qualité d'officier de police judiciaire pour les secours en montagne (*cf. infra*) devrait modifier localement les conditions d'interventions des unités.

Une opération de recherche à l'issue tragique

Le 14 février 2010, à 19 heures 30, le COG 88 est alerté par la mère d'une randonneuse qui n'est pas rentrée, après avoir annoncé qu'elle partait en promenade en raquettes dans le secteur du lac de Gadémont. La gendarmerie déclenche une procédure de recherche de personne disparue. Le PGM de Xonrupt et deux brigades territoriales sont engagés. A 21 heures 30 le véhicule de la randonneuse est retrouvé. L'équipe cynophile remonte une trace qui se perd à hauteur du lac. A 3 heures du matin, le dispositif de recherches est allégé mais une équipe demeure sur place. Le lendemain les recherches reprennent grâce au renfort de personnels de l'escadron de gendarmerie mobile de Saint-Etienne-lès-Remiremont et à l'hélicoptère de Colmar. Suite à leur insuccès, le PGM fait l'hypothèse d'un itinéraire autre que celui initialement annoncé par la personne disparue. De nouvelles traces sont alors découvertes sur un versant opposé au secteur des recherches initiales. La piste permet de découvrir la victime à 12 heures. Elle a fait une chute d'une quinzaine de mètres dans un escarpement, s'est relevée avant de tomber à nouveau. Inconsciente, en état d'hypothermie, elle est prise en charge par un médecin urgentiste qui décide son évacuation par hélicoptère vers Colmar. A court de bouteille d'oxygène pendant le transfert, le PGM sollicite le SDIS présent sur place mais tenu à l'écart des opérations de recherches. Le directeur du SDIS se plaindra auprès du préfet de la façon dont son service a été traité lors de l'opération. La victime est décédée à l'hôpital.

Source : gendarmerie nationale.

La circulaire du 6 juin 2011, prenant acte des conflits pouvant opposer les services autour de la distinction entre l'opération de secours et l'opération de recherches distingue cette dernière de la phase de localisation qui « *consiste à déterminer précisément le lieu de l'intervention des secours* », leur nécessité étant établie. Cette phase de localisation « *est distincte de l'opération de recherche fondée sur l'incertitude des renseignements tenant aux circonstances de la disparition* ».

Un cas récent illustre de façon tragique la question du passage d'une opération de localisation de secours à une opération de recherches.

Difficultés au cours d'une opération de localisation

Le 24 avril 2010, vers 13 heures 45, les pompiers sont alertés par une femme de la chute de son mari dans le secteur du Rey (Pyrénées-Atlantiques). Ne disposant d'un téléphone portable, elle a couru pour trouver un téléphone et alerter les secours et ne se trouve plus à l'endroit exact de l'accident. Etant de permanence d'alerte en vertu du plan départemental, les pompiers engagent le Dragon 64 et sont sur les lieux à 14 heures 01. Le COG est tenu informé de l'opération. A 15 heures 15, le COG est avisé de la difficulté rencontrée pour trouver la victime. A 16 heures 30, le chef de salle du CTA-CODIS demande l'engagement des personnels du PGHM et que l'opération de secours passe en opération de recherches, considérant que la personne se serait égarée, désorientée par sa chute. A 16 heures 45, l'OPJ de permanence au PGHM donne rendez-vous aux pompiers sur le stade de la commune d'Arudy pour 17 h 30. A son arrivée, le chef d'équipe du PGHM reprend l'analyse de la situation. Il décide d'organiser de nouvelles rotations d'hélicoptère pour essayer de trouver la personne déclarée disparue. La première rotation démarre à 17 heures 50. Deux pompiers sont positionnés à l'endroit où la victime est tombée, le membre du PGHM leur donnant instruction de descendre à pied dans l'axe de la chute. La victime décédée est découverte à 18 heures.

Source : gendarmerie nationale.

Quoique les opérations de recherche relèvent de la police judiciaire, les pompiers mettent en avant leur capacité à mobiliser d'importants moyens humains pour des opérations de recherche d'ampleur. Les gendarmes appuient leur légitimité sur la différence de « culture » des services : alors que les pompiers seraient dans une culture du « déblaiement-secours » susceptible d'effacer des traces utiles, les gendarmes auraient davantage une culture d'enquêteurs respectueuse du milieu d'intervention.

Dans les Vosges, suite à l'incident de février 2010, qui a mis en exergue l'importance de la distinction, la gendarmerie et le SDIS se sont mis d'accord le 10 juin 2010, à la demande du préfet, sur un protocole de régulation des alertes censé distinguer « opérations de secours » (incluant la localisation) et « opérations de recherches préalables à un secours ». Toutefois, ce document peu clair n'identifie pas explicitement le responsable des opérations de recherche, les deux services étant saisis à égalité. D'ailleurs, un compte rendu de retour d'expérience du directeur de cabinet sur un exercice interservices de recherches et de secours en montagne réalisé le 1^{er} février 2011 mentionne que « *la bascule Commandant des opérations de recherche (COR)-Commandant des opérations de secours (COS) n'a pas été perçue de façon évidente par les*

équipes intervenant sur le terrain (un léger flottement a été constaté pendant environ une demi-heure) ».

Parce que la qualification de l'alerte en recherche ou en localisation détermine l'attribution de l'intervention, elle devient un enjeu dans la régulation des alertes, entraînant localement des frictions entre services.

4 - L'engagement des moyens et l'emploi du vecteur aérien

La circulaire du 6 juin 2011 précise que l'engagement des moyens est décidé sous l'autorité du CODIS en concertation avec la régulation médicale (SAMU) et le COS. Le recours à l'hélicoptère doit être rationnel et obéir au principe de « *juste suffisance* ».

Cette procédure qui n'est pas appliquée partout est même contestée localement. Ainsi, le plan de secours de la Savoie précise explicitement que « *lorsqu'il estime nécessaire l'intervention d'un moyen hélicoptéré, le commandant des opérations de secours sollicite directement la base hélicoptérée médicalisée de secours en montagne* ». Selon la préfecture, du fait du plan de secours qui répartit le secours en montagne entre, d'une part, les fonctionnaires des CRS et les gendarmes en alternance dans le massif (Beaufortin, Vanoise et Maurienne) et, d'autre part, les pompiers dans l'arrondissement de Chambéry, la réponse opérationnelle est meilleure à partir du positionnement des COS en plein massif (CRS basée à Albertville, PGHM à Modane, détachement saisonnier à Courchevel), compte tenu du dispositif hélicoptéré qui le couvre. Dans l'arrondissement de Chambéry, les pompiers ont de fait recours à des hélicoptères extérieurs au département.

De même, en Haute-Savoie, les alertes provenant du secteur du Mont-Blanc sont transférées directement au PGHM de Chamonix qui gère l'engagement de l'hélicoptère. Le CODIS se plaint ainsi d'être informé de l'engagement de l'hélicoptère seulement *a posteriori*.

D'une manière générale, les entorses à la règle d'engagement des moyens sous l'autorité du CODIS sont justifiées par les intervenants par des motifs opérationnels. Dès l'alerte, les COS jugent plus efficace de contacter directement les chefs de base pour vérifier la disponibilité des hélicoptères plutôt que d'entrer en conférence avec le CODIS, chargé de la régulation de l'engagement. Si l'urgence est avérée, les équipes demandent un décollage immédiat, le CODIS n'en étant informé qu'après.

Dans le Puy-de-Dôme, le CODIS déplore que l'hélicoptère de la sécurité civile soit souvent engagé par la gendarmerie ou d'autres services

comme le SAMU (y compris celui d'un autre département) sans qu'il en soit préalablement avisé. L'information lui parvient après l'engagement de la mission alors que l'appareil est déjà en vol. *De facto*, le rôle de gestionnaire du CODIS se limite donc à tenter de suivre l'emploi des moyens aériens afin d'en informer le commandement des opérations de zone (COZ). Ces difficultés ont déjà été communiquées au COZ Sud-est.

Dans les Hautes-Alpes, gendarmes et fonctionnaires des CRS sont accusés d'engager des moyens extra-départementaux (hélicoptères, renforts d'avalanches) sans en référer au CODIS. En Isère, le détachement saisonnier de l'Alpe d'Huez est accusé de s'engager sans ordre du CODIS et sans régulation médicale du SAMU. Dans l'Ain, les pompiers relèvent un cas d'engagement d'un hélicoptère de la gendarmerie sans concertation avec le CODIS qui avait déjà engagé l'hélicoptère de la sécurité civile.

Les décisions d'engagement sans mise en conférence ne concernent pas seulement le rôle de régulation des moyens du CODIS, mais aussi la régulation médicale des SAMU. Les délais de régulation en passant par le SAMU étant parfois critiqués, les COS peuvent être également tentés d'engager les moyens hélicoptérés sans passer par l'avis du médecin régulateur du SAMU.

Ainsi, le SAMU du Puy-de-Dôme déplore que les appels arrivant directement au PGM puissent aboutir à un engagement de l'hélicoptère de la sécurité civile dont il n'est informé qu'*a posteriori*. Dans certains cas, ces engagements sans médicalisation sont préjudiciables aux victimes, hélicoptères sans présence d'un médecin à bord pour un traitement antidouleur ou sédatif. Le SAMU de Bayonne (Pyrénées-Atlantiques) signale des cas identiques.

L'engagement de moyens sans en référer aux autorités de régulation, outre qu'il contrevient à la circulaire du 6 juin 2011, est susceptible d'entraver la bonne gestion des ressources. Par ailleurs, l'urgence ne saurait servir à justifier des pratiques rendant possibles des abus hors le contrôle du CODIS. Dans son travail de thèse de 2011 sur les accidents de randonnée en moyenne montagne dans le pays basque, un auteur rapporte deux cas où les personnes secourues, surprises de voir atterrir un hélicoptère à la suite de l'alerte qu'elles avaient elles-mêmes déclenchée, refusent d'embarquer à bord de l'appareil.²³

²³ Txomin Haran Larre, *Accidentologie de la randonnée pédestre en moyenne montagne en Pays basque nord*, Thèse pour l'obtention du diplôme d'Etat de docteur en médecine, Université Bordeaux 2, 2011, p. 167.

5 - Les transmissions

En zone de montagne, les transmissions sont un moyen essentiel du secours. Les contraintes imposées par le relief justifient que, jusqu'à ce jour, certains réseaux spécifiques tels que les réseaux radios « secours montagne » 150 MHz aient été maintenus et soient toujours couramment utilisés tant par les professionnels que par les unités spécialisées. Ainsi que le relève le directeur général de la police nationale, *« un éventuel déploiement de l'INPT et d'ANTARES pour la couverture des zones de haute montagne n'est pas envisageable et n'a d'ailleurs jamais été envisagé, au regard des consommations électriques nécessitant un raccordement au réseau ERDF des relais, ce qui est souvent impossible ou insupportable économiquement »*.

Le SDIS du Puy-de-Dôme déplore donc que plusieurs zones du département restent non couvertes par le réseau Antares, notamment dans le secteur du Sancy-Ouest sur environ 900 km². La difficulté, signalée dès 2008 à la DGSCGC, reste à ce jour non résolue, contraignant le SDIS à conserver ses installations analogiques pour assurer ses communications dans les territoires non desservis. En Savoie, le SDIS se plaint quant à lui de ne pas avoir accès au réseau radio pourtant largement utilisé par les unités de secours et les professionnels.

Par ailleurs, du fait de la pluralité des services de secours, l'emploi des hélicoptères soulève des enjeux d'interopérabilité.

Les problèmes majeurs concernent les hélicoptères et les équipes au sol. Les appareils de la sécurité civile sont équipés de systèmes de transmission numérique (terminaux P2G) qui garantissent l'interopérabilité avec les différents réseaux, des pompiers (Antares), de la police (Acropol) et, potentiellement, de la gendarmerie (Corail NG). De son côté, la gendarmerie reconnaît que des problèmes de communication air-sol entre ses hélicoptères et les services de secours persistent. Dans l'immédiat, seules des solutions palliatives peuvent être trouvées : embarquement à bord des aéronefs d'un sapeur-pompier ou d'un policier équipé d'un poste portatif (Antares ou Acropol) pour avoir un contact direct avec les unités au sol ; recours aux réseaux du secours en montagne (gendarmerie) 150 MHz et du ministère de l'intérieur 85 MHz (cependant, cette solution est appelée à disparaître avec l'arrivée à obsolescence de ces réseaux qui ne sont plus soutenus) ; relais par l'intermédiaire du COG ou d'un gendarme posté au sol à proximité des secouristes.

A terme, seule la dotation de l'ensemble de la flotte en terminaux Corail NG (gendarmerie) ou BRE 4 M (pour la sécurité civile) pourra garantir une interopérabilité avec le réseau Antares. Pour la gendarmerie,

cette solution se heurte cependant encore au problème de la saturation du réseau provoquée par l'émission radio depuis les aéronefs. Une solution technique est à l'étude.

Au total, ces contraintes d'interopérabilité obligent les SDIS les plus actifs dans le secours en montagne, comme le SDIS de Haute-Savoie, à maintenir leurs réseaux analogiques actifs, malgré l'achèvement du déploiement d'Antares depuis plus d'un an.

6 - Les mutualisations

Des mutualisations possibles entre les services participant au secours en montagne ne sont pas effectuées. Les plus évidentes concernent la formation ou la maintenance des hélicoptères (*cf. infra*).

Pour les achats de matériels, les services ne se coordonnent pas suffisamment, négligeant ainsi des gisements d'économies. Beaucoup d'achats d'équipements sont pourtant décidés soit directement par le Centre national d'entraînement à l'alpinisme et au ski (CNEAS), qui gère de façon déconcentrée les achats de matériels spécialisés de la DCCRS, soit sur le conseil technique du Centre national d'instruction de ski et d'alpinisme de la gendarmerie (CNISAG), pour la gendarmerie, dont le commandant est le conseiller technique montagne du directeur général de la gendarmerie nationale. Les deux structures étant basées à Chamonix, des rapprochements plus systématiques semblent possibles.

La gendarmerie contribue au développement de nombreux matériels de montagne par le biais de ses PGHM qui spécifient des cahiers des charges aux partenaires industriels et effectuent des essais. Cependant, elle ne valorise pas suffisamment cette contribution en termes de prix préférentiels, droits intellectuels ou autres. Paradoxalement, la contrainte budgétaire peut même conduire à ce que des matériels développés en partenariat avec les PGHM soient acquis par des SDIS avant que la gendarmerie ait pu en doter toutes ses unités.

Un exemple caractéristique des mutualisations manquées est la médicalisation des hélicoptères opérant en Haute-Savoie. Du fait qu'ils sont tour à tour médicalisés par les médecins du SDIS et ceux du SAMU, chaque service équipe les hélicoptères avec son propre matériel de médicalisation, en fonction des gardes. Le coût de ces lots de matériel de médicalisation, qui sont identiques, est estimé à 60 000 € pour un hélicoptère par le SAMU, 49 000 € par le SDIS 74, amortissables sur une durée moyenne évaluée à cinq ans.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le coût global des moyens humains et matériels mobilisés pour les interventions de secours en montagne peut être évalué de façon approximative à environ 60 M€ par an pour ce qui concerne les unités de la gendarmerie et des CRS.

L'activité de sécurité civile des SDIS étant polyvalente, l'absence de comptabilité analytique empêche d'isoler, au sein de leurs budgets, celles de leurs dépenses qui sont relatives au secours en montagne. La Cour regrette que l'hétérogénéité des données collectées auprès des SDIS rende impossible l'évaluation du coût global de leurs interventions.

Compte tenu de l'extrême variété des plans de secours départementaux et du contexte de concurrence qui oppose parfois les services, l'organisation du secours en montagne engendre divers dysfonctionnements.

Les redondances des moyens ou même des interventions des unités spécialisées sont fréquentes. En outre, les possibilités de mutualisation ne sont pas assez exploitées. Le traitement des alertes souffre de divers défauts selon les endroits : mauvaise identification des alertes, défaut d'interconnexion entre plate-formes 15-18, prise d'alerte directe par les services sans information du CODIS. La dimension judiciaire des recherches interfère parfois avec la logique de secours. L'engagement des moyens aériens reste insuffisamment régulé par les CODIS, qui sont régulièrement contournés par les COS.

Il appartient aux préfets qui sont responsables de l'élaboration des plans de secours de prévenir de tels dysfonctionnements, notamment en contrôlant les conditions de mise en œuvre opérationnelle de ces plans.

Chapitre II

Des ajustements nécessaires

I - Un excès de moyens par rapport aux besoins

A - La mesure imprécise de l'activité des services

Le système national d'observation de la sécurité en montagne (SNOSM), dépendant du ministère chargé des sports, basé à Chamonix dans les locaux de l'Ecole nationale de ski et d'alpinisme (ENSA), fournit des données qualitatives sur les activités de secours. Ces données, qui sont agrégées au niveau des départements dits de montagne par l'intermédiaire des préfetures, portent sur les accidents ayant entraîné intervention des services spécialisés. Cependant, elles ne permettent pas de retracer l'activité de ces services. Les préfetures n'assurent pas toujours une transmission intégrale de leurs données au SNOSM. De plus, il faut distinguer le secours en montagne, mettant en jeu des moyens de l'Etat ou des GMSP des SDIS, des secours intervenant en montagne selon le droit commun du secours aux personnes ou, plus souvent, en vertu de l'organisation placée sous la responsabilité des maires dans le domaine skiable, sur les pistes et hors pistes.

Les différents acteurs ne donnent pas tous la même définition du secours en montagne. A cet égard, les données des SDIS s'avèrent les moins fiables. Ainsi, dans les Vosges, une activité de « piquet de sécurité » pour le rallye de France automobile est intégrée par le SDIS dans son décompte d'activités de secours en montagne²⁴. Souvent, les

²⁴ 30 septembre 2011.

SDIS comptabilisent à ce titre des secours liés à des chutes de véhicules en ravin qui, selon les guides de référence en vigueur, seraient davantage des activités relevant des GRIMP.

De façon générale, la DGSCGC n'a pu répondre précisément aux demandes de la Cour sur l'activité de secours en montagne des SDIS. Elle n'a pu fournir les informations demandées par la Cour que pour 11 SDIS sur les 18 départements concernés.

La DCCRS et la DGGN ont fourni un état précis par département des interventions de leurs unités de secours en montagne. Cependant, seul un décompte au cas par cas aurait permis de vérifier que l'intervention décomptée répond effectivement à la définition du secours en montagne retenue par les textes, qui appelle « la mise en œuvre de techniques et de matériels spécifiques aux activités de montagne, comme ceux de l'alpinisme ». Ainsi, dans les Pyrénées-Atlantiques, une intervention hélicoptérée déclenchée pour une fracture de la cheville survenue à la descente d'une voiture peut venir alimenter les statistiques d'activité du PGHM au titre du secours en montagne²⁵.

La comparaison des données du SNOSM, d'une part, et de celles de la DCCRS et de la DGGN, d'autre part, ne permet pas de déduire l'activité de secours en montagne des SDIS. Dans la plupart des départements, l'addition des chiffres de la DGGN et de la DCCRS, voire le seul nombre d'interventions fourni par la DGGN dans les départements où les CRS ne sont pas implantés, dépasse le plus souvent, parfois de façon conséquente, le nombre d'interventions enregistré par le SNOSM.

Certains départements ne transmettent pas leurs données. Dans d'autres, elles sont manifestement peu crédibles.

La fiabilisation des données statistiques sur l'activité de secours en montagne des différents services qui y participent constitue un préalable à la rationalisation de l'organisation en vigueur.

B - Une activité variable selon les départements

1 - Les SDIS

Les comparaisons sont difficiles en l'absence de statistiques fiables dans l'ensemble des zones où des GMSP ont été déployés par les SDIS.

²⁵ Intervention 29 février 2012, col de Meaux.

La Cour ne peut que regretter ce défaut d'information qui empêche des comparaisons objectives entre services.

Là où ils interviennent, les SDIS peuvent avoir une activité de secours en montagne qui ne doit pas être sous-évaluée.

En Haute-Savoie, avec un GMSP de 48 agents, le SDIS réalise une moyenne annuelle de 570 interventions, soit près de 24 par secouriste (sur la base de deux secouristes par intervention), atteignant des ratios comparables à ceux de certains services de l'Etat dans d'autres départements. Dans les Pyrénées-Atlantiques, les 21 sapeurs-pompiers spécialisés ont réalisé 82 secours en 2011, ce qui les place à un niveau comparable aux gendarmes avec qui ils alternent, toutefois avec un effectif plus important (21 pompiers contre 14 gendarmes).

2 - Les services de l'Etat

Les unités des départements de haute montagne, comme la Haute-Savoie et la Savoie, connaissent la plus forte activité. Le PGHM de La Réunion a aussi une forte activité.

Dans le massif pyrénéen, l'activité est globalement moins soutenue même si les unités des Hautes-Pyrénées déploient une activité supérieure à celle de certains départements alpins.

Dans les départements de moyenne montagne tels que le Puy-de-Dôme ou les Vosges, la question de la sous-activité est posée. On relève le niveau spécialement bas du PGM du Jura.

Dans les zones où les unités de la gendarmerie et des CRS assurent le secours en montagne par alternance hebdomadaire, les secondes disposent d'effectifs souvent supérieurs de moitié environ à ceux des premières. Compte tenu de leurs effectifs proportionnellement plus nombreux que ceux des PGHM avec lesquels elles alternent, les unités des CRS affichent un niveau général d'activité plus faible (20,6 interventions en moyenne contre 32,6 pour les gendarmes). Le maintien de la carte actuelle des implantations suppose sans doute un ajustement des effectifs dans des unités de CRS telles que celles des Hautes-Pyrénées ou des Pyrénées-Orientales.

**Effectifs et interventions des services d'Etat
au titre du secours en montagne**

| Départements montagne | Effectif PGHM-PGM | Effectif CRS montagne | Interventions GN | Interventions CRS | Ratio GN | Ratio CRS |
|----------------------------|----------------------|--------------------------|------------------|-------------------|-------------|-------------|
| 04 ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE | 18 | | 221 | | 24,6 | |
| 05 HAUTES-ALPES | 24 | 34 | 290 | 264 | 24,2 | 15,5 |
| 06 ALPES-MARITIMES | 14 | 21 | 130 | 189 | 18,6 | 18 |
| 38 ISERE | 23 | 31 | 348 | 362 | 30,3 | 23,4 |
| 73 SAVOIE | 35 | 39 | 797 | 669 | 45,5 | 34,3 |
| 74 HAUTE-SAVOIE | 57 | | 1564 | | 54,9 | |
| 15 CANTAL | 11 | | 115 | | 20,9 | |
| 63 PUY-DE-DOME | 13 | | 109 | | 16,8 | |
| 2B HAUTE-CORSE | 12 | | 191 | | 31,8 | |
| 39 JURA | 10 | | 24 | | 4,8 | |
| 974 LA REUNION | 13 | | 490 | | 75,4 | |
| 09 ARIEGE | 17 | | 193 | | 22,7 | |
| 31 HAUTE-GARONNE | 11 | | 127 | | 23,1 | |
| 64 PYRENEES-ATLANTIQUES | 14 | | 92 | | 13,1 | |
| 65 HAUTES-PYRENEES | 15 | 36 | 236 | 255 | 31,5 | 14,2 |
| 66 PYRENEES-ORIENTALES | 12 | 19 | 119 | 109 | 19,8 | 11,5 |
| 68 HAUT-RHIN | 11 | | 115 | | 20,9 | |
| 88 VOSGES | 12 | | 88 | | 14,7 | |
| TOTAL | 322 | 180 | 5249 | 1848 | 32,6 | 20,5 |

Source : CC, d'après les données fournies par DGGN et DCCRS²⁶.

²⁶ Les ratios d'activité, qui permettent d'évaluer l'activité des unités, ont été calculés comme suit, sur la base de deux secouristes engagés par intervention : (nombre d'interventions/effectif)*2. Ces ratios indicatifs ne sauraient s'interpréter comme le nombre d'interventions effectivement effectué par secouriste, puisque l'effectif rapporté comporte aussi les personnels de soutien non secouristes. Le nombre exact d'interventions par secouriste est, pour les CRS, de 21,7 en moyenne, et pour les gendarmes, de 38,9.

Dans la gendarmerie, les unités spécialisées les plus récentes sont aussi les moins actives. Il en est ainsi particulièrement des PGM, d'installation plus tardive que les PGHM. L'activité de certaines unités peut même connaître un étiage très bas en fonction de la saisonnalité touristique. En Corse, par exemple, l'activité estivale est plus de dix fois supérieure à celle du reste de l'année. Huit à dix mois par an, les personnels de certaines unités spécialisées n'effectuent en moyenne qu'une intervention par semaine ou guère plus, ce qui soulève la question du maintien des effectifs actuels de ces unités ou de l'enrichissement de leurs missions.

Variation saisonnière de l'activité des unités de gendarmerie

| | Moyenne d'interventions mois forts | Mois concernés | Moy. d'interventions mois faibles (autres mois de l'année) |
|---------------------------------|------------------------------------|-----------------------------|--|
| PGHM Bagnères-de-Luchon | 14,6 | janvier-février-mars | 7,3 |
| PGHM Oloron-Sainte-Marie | 22,5 | juillet-août | 5,5 |
| PGHM Osséja | 14,7 | juin-juillet-août-septembre | 4,5 |
| PGM Murat | 23 | mai-juin-juillet-août | 5,5 |
| PGM Xonrupt-Longemer | 25,5 | janvier-février | 5,7 |
| PGM Morez | 8 | juillet-août | 3,4 |
| PGHM Corte | 43,2 | juin-juillet-août-septembre | 3,4 |

Source : DGGN.

Au-delà des niveaux d'activité, il convient de préciser le type d'activité développé par les gendarmes et les CRS dans les implantations au sein desquelles ils alternent. En effet, la gendarmerie aussi bien que la police insistent sur la polyvalence de leurs agents, même affectés dans des services spécialisés.

Selon la DGPN, les personnels des unités de montagne des CRS ont, outre leurs activités de secours en montagne qui restent leur mission principale, une forme de polyvalence : en dehors de leurs formations et de leurs entraînements, ils interviennent dans le secours en spéléologie, des actions de formation et d'appui aux démineurs de la sécurité civile pour les interventions dans les gouffres, ou des missions ponctuelles de police générale en montagne (services d'ordre, de surveillance des frontières à l'occasion de grands événements). Leur expertise conduit à ce qu'ils soient associés aux formations des services de police spécialisée (RAID, GIPN, préfecture de police, service de protection des hautes personnalités). D'une manière générale, ainsi que le montre la façon dont ils peuvent être associés aux dispositifs tels que l'appui à des événements (G8, G20), les personnels CRS de montagne n'échappent pas à la mission générale des CRS qui en fait la réserve générale de la police.

La direction générale de la gendarmerie a présenté des informations selon lesquelles les PGHM et PGM ne pratiqueraient le secours en montagne qu'à hauteur de 4 à 6 % de leur activité missionnelle totale, le reste étant essentiellement consacré (83,7 %, voire 90,2 % pour les PGM) à des activités de sécurité publique générale. Ces parts respectives doivent être relativisées en les réintégrant à l'activité totale des pelotons, qui intègre les activités de formation (16,2 % de l'activité totale pour les PGHM, 19,1 % pour les PGM), et diverses actions de gendarmerie (respectivement à hauteur de 16,4 % et 9,1 %), définies comme les activités de soutien logistique que les unités effectuent pour leur propre fonctionnement, la formation des personnels, et des activités telles que le recrutement, les tâches d'écriture, etc. Ramenée à ce niveau de l'activité totale, la part de l'activité de sécurité publique générale se trouve réduite à 53,3 % pour les PGHM, et à 60,8 % pour les PGM. Il convient au demeurant de préciser le contenu de cette activité qui, selon la DGGN, « se distingue de celle des brigades territoriales par ses modalités d'exécution » - les pelotons étant parfois de fait situés en proximité immédiate des implantations de brigades territoriales. S'agissant de missions de protection des personnes, l'activité de sécurité publique repose essentiellement sur l'action préventive des pelotons qui assurent, par leur présence sur le terrain, un rôle de recommandation aux pratiquants, de vigilance par rapport au respect des lois et des règlements. S'agissant des missions de surveillance générale, les pelotons assurent une présence active dans les stations touristiques, sur les espaces

accessibles aux pratiquants de sports de loisir, et d'une manière générale dans les massifs.

En dépit des dénégations des deux directions, on ne peut que relever le caractère restreint des activités de « police générale » ou de « sécurité publique générale » ainsi décrites, directement attachées à la présence en montagne, dans des lieux non investis par les forces de droit commun, d'unités identifiées comme relevant des forces de sécurité. La différence essentielle opposant les deux forces repose sur la compétence territoriale de la gendarmerie dans les zones considérées. A tout le moins, l'organisation de la gendarmerie, ainsi que le principe de disponibilité permanente auquel sont astreints les militaires, leur permettent de répondre aux mêmes besoins opérationnels à moindre coût. La recherche d'une affectation optimale des emplois publics devrait donc conduire à opter pour le désengagement des CRS du secours en haute montagne qui, dans l'ensemble des massifs concernés, serait confié exclusivement aux unités spécialisées de la gendarmerie, implantées dans leur zone de compétence en matière de sécurité publique.

II - L'absence de logique de massif

Dans certains cas, la logique strictement départementale des plans de secours ne paraît pas adaptée. En particulier, elle ne permet pas toujours un emploi optimum des moyens aériens.

Dans les départements où l'activité de secours en montagne est relativement faible, l'optimisation de l'emploi des moyens qui lui sont dédiés devrait faire primer une approche interdépartementale.

Tel n'est pourtant pas le cas dans les Vosges, par exemple, où la ligne de crête du massif marque la frontière entre les départements, et où, comme il a été démontré²⁷, l'implantation rapprochée des PGM de Xonrupt-Longemer (88) et Munster (67), distants de seulement 8 km à vol d'oiseau, conduit à des doubles engagements fréquents. Le regroupement sur un seul site de ces deux unités, qui connaissent toutes deux un faible niveau d'activité, paraît s'imposer. Le fait que les zones couvertes par ces deux unités soient séparées par un col occasionnellement fermé l'hiver ne saurait suffire à justifier leur maintien. On imagine le nombre d'implantations qu'il conviendrait de créer dans les Alpes en suivant un tel raisonnement.

²⁷ Cf. *supra* « Les interventions en doublons ».

Dans les Pyrénées, le positionnement des PGHM d'Oloron-Sainte-Marie (64) et Pierrefitte-Nestalas (65) suscite le même type de critique. Les secours interviennent essentiellement en secteur béarnais, au sud-est du département des Pyrénées-Atlantiques, si bien qu'en période estivale, les rotations vers l'ouest de l'hélicoptère de la gendarmerie au départ de Tarbes, pour embarquer les secouristes du PGHM d'Oloron-Sainte-Marie, avant de repartir vers l'est en bordure de département, allongent les délais d'intervention. Une solution plus opérationnelle consisterait, au moins pendant toute la haute saison, à choisir un site tel que Gavarnie comme point de départ à la fois des interventions dans les Hautes-Pyrénées et dans le secteur béarnais des Pyrénées-Atlantiques. Les opérations en moyenne montagne dans le secteur basque pourraient être confiées aux pompiers.

D'une manière générale, on peut regretter que les logiques strictement départementales prévalent sur les logiques de massif. Souvent, en outre, combinées avec les choix d'implantation des hélicoptères, elles aboutissent à une organisation peu cohérente.

L'expérience montre que, lorsque les préfets sont en mesure d'imposer leur vision, un dispositif rationnel peut être mis en place en limitant les risques de dysfonctionnements entre services. Il en est notamment ainsi dans les départements où le plan de secours prévoit, soit un régime d'alternance clair entre gendarmes et personnels des CRS (cas de plusieurs départements alpins ou pyrénéens) ou entre gendarmes et pompiers (exemple des Pyrénées-Atlantiques), soit une sectorisation (Savoie, Puy-de-Dôme). En revanche, en l'absence de culture et de référentiels de formation communs, la mixité des équipes d'intervention est davantage propice aux rivalités.

La création récente d'un groupe de haute montagne sapeur-pompier réunissant les deux SDIS de Savoie et de Haute-Savoie (le groupe de haute montagne sapeur-pompier des deux Savoie - GHMSP2S), afin notamment de mieux répondre aux alertes sur l'arrondissement de Chambéry, avec une composition mixte des équipes de secouristes, montre que des collaborations interdépartementales sont possibles dans une logique de mutualisation de moyens.

L'implantation des unités et des vecteurs aériens devrait se faire plus systématiquement à l'échelle des massifs, et non dans un cadre systématiquement départemental, de façon à éviter les redondances inutiles et à optimiser les choix d'implantation des unités spécialisées en fonction des zones prioritaires en matière de secours.

La direction générale de la gendarmerie nationale, qui affirme être prête à étudier le regroupement de certaines de ses unités spécialisées au

nom de cette logique de massif, devra démontrer sa volonté d'entrer dans une véritable logique interdépartementale.

Pour que cette évolution soit possible, il conviendrait aussi que les plans de secours, dont l'élaboration et la mise en œuvre opérationnelle relèvent de la compétence des préfets, s'appliquent dans certains cas à un périmètre interdépartemental et prévoient l'intervention des unités spécialisées des services de l'Etat au-delà de leur seul département d'implantation

III - Une évolution des activités de montagne mal prise en compte

A - L'évolution de l'accidentologie en montagne

Selon les données du SNOSM, environ 5 000 interventions par an relèvent spécifiquement de secours en montagne, hors du domaine skiable, pour 50 000 interventions dans le domaine skiable (sur pistes et hors pistes).

1 - Le domaine skiable

Le domaine skiable est un immense terrain d'activités de loisirs où l'effort de sécurisation est constant. La plupart des secours sont pris en charge par voie terrestre par les pisteurs-secouristes et les personnels des stations. Les hélicoptères n'interviennent que pour 5,4 % des personnes secourues, dans les situations les plus graves et urgentes nécessitant une hospitalisation immédiate. Certaines stations de ski, à l'instar de Flaine ou d'Avoriaz en Haute-Savoie, se sont dotées de leur propre hélicoptère.

Typologie des accidents dans le domaine skiable

| Domaine skiable | Collisions entre usagers | Collisions avec obstacles | Accidents hors collisions | Hors pistes | Domaine alpin, toutes glisses, pistes et hors pistes | Domaine nordique | Total |
|----------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------|--|------------------|-------|
| Interventions | 2875 | 574 | 47658 | 784 | 51891 | 232 | 52123 |
| Blessés | 2837 | 544 | 47146 | 691 | 51218 | 221 | 51439 |
| Décès | 0 | 5 | 2 | 6 | 13 | 0 | 13 |

(Données Hiver 2010-2011, chiffres SNOSM.)

Les décès ne représentent que 0,02 % du total des interventions dans le domaine skiable. Plus d'un tiers résultent de collisions avec des obstacles, susceptibles d'engager la responsabilité des communes dont relève l'aménagement des pistes. Presque la moitié des décès est due aux activités hors pistes où le volume des interventions reste néanmoins marginal (1,5 %).

2 - Le domaine « montagne »

Les données sont classées par le SNOSM selon le domaine d'intervention : neige-glace, ou hors neige ; cette classification obéit en grande partie à la saisonnalité. Pour l'année, les accidents se répartissent comme suit :

Typologie des accidents dans le domaine « montagne »

| Personnes secourues tous domaines | Alpinisme | Rando. à pied | VTT | Parapente deltaplane | Escalade via ferrata | Cascade de glace | Rando. à ski | Raquettes | Spéléo. | Canyon | Autres | TOTAL |
|-----------------------------------|-----------|---------------|--------|----------------------|----------------------|------------------|--------------|-----------|---------|--------|--------|---------|
| 2011 | 902 | 2223 | 553 | 262 | 186 | 36 | 269 | 129 | 16 | 111 | 970 | 5657 |
| % 2011 | 15,90% | 39,30% | 9,80% | 4,60% | 3,30% | 0,60% | 4,80% | 2,30% | 0,30% | 2,00% | 17,10% | 100,00% |
| Variation 2009-2011 | 1,70% | -9,00% | 76,70% | 13,90% | -0,50% | 44,00% | 7,20% | -33,50% | 33,30% | -9,00% | 85,10% | 9,00% |
| Décès | 39 | 74 | 4 | 8 | 4 | 1 | 7 | 6 | 0 | 6 | 32 | 181 |

(Source : SNOSM)

Avec 181 décès en 2011 (150 en 2010, 197 en 2009), le domaine « montagne » est dix fois plus meurtrier que le domaine skiable. Les données ont un caractère saisonnier fortement marqué²⁸. Près de 50 % des interventions ont lieu en juillet et août ce qui reflète la part importante prise par les activités de randonnée dans le déclenchement des secours.

Le total des personnes secourues dans le domaine « hors neige » représente environ quatre cinquièmes des personnes secourues. L'activité qui occasionne le plus de secours est, en effet, la randonnée à pied. Même si elle a un peu diminué depuis 2009, elle est à l'origine de 40 % des secours, tous domaines confondus. Cette part s'étend en hiver aux secours

²⁸ Détail en annexe.

occasionnés par les activités de randonnée à skis ou en raquettes, qui représentent 27 % des personnes secourues dans le domaine neige-glace.

La forte proportion de secours classés « Autres » (17 % globalement et même 46 % dans le domaine « neige-glace »), en augmentation de 85 % en trois ans, a suscité une enquête du SNOSM actuellement en cours. Ces données reflètent probablement la part croissante des activités de ski de type « free-ride » en haute montagne au-delà des domaines skiables (pistes et hors pistes). La part des activités de VTT (près de 10 % des personnes secourues) a aussi connu une très forte croissance (77 %). Autrefois à l'origine de la prise en charge par l'Etat du secours en montagne, l'alpinisme n'en représente plus que 16 %.

A la différence du domaine skiable, le recours à l'hélicoptère est fréquent en matière de secours en montagne. Environ deux personnes sur trois en bénéficient.

En conséquence, les données statistiques sur le secours en montagne font apparaître une évolution forte vers de nouvelles pratiques sportives, liées à l'essor du tourisme de masse, et un transfert important de l'activité au cours de la période estivale.

B - L'adaptation du secours en montagne

L'organisation des secours doit tenir compte du développement considérable des nouvelles pratiques de sports et de loisirs en montagne telles que la randonnée et le VTT (*cf.* annexe VI). A la différence de l'alpinisme pur, celles-ci ont souvent pour caractéristique d'opérer à partir des sentiers. La technicité exigée des secouristes ne soulève pas les mêmes enjeux que l'alpinisme hivernal ou la marche sur glacier. Leurs formations, le déploiement des moyens d'intervention et les plans de secours devraient davantage en tenir compte.

Une réflexion sur l'évolution des métiers du secours serait souhaitable. Face à une accidentologie nouvelle, le secours ne doit pas être pensé uniquement autour du positionnement, dans la vallée, du secouriste et de son vecteur aérien en attente de projection, en cas d'alerte, sur le massif. La dimension de la prévention et de l'anticipation des accidents, dans le massif lui-même, doit aussi être développée en intensifiant les actions d'information sur site et en prenant en compte les évolutions des pratiques.

En conséquence, il serait souhaitable de procéder à une analyse qualitative et quantitative fine de l'évolution de l'accidentologie couverte par les services de secours (sites, activités, périodes) afin d'actualiser les plans de secours en adaptant plus finement l'implantation géographique

des moyens et son évolution entre les période hivernale et estivale, les formes d'intervention et la formation des secouristes, la place respective des unités spécialisées et des unités généralistes.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

La régulation systématique des alertes par les CODIS, permettant de ne qualifier en secours en montagne que celles qui répondent exactement à la définition précise donnée par la circulaire du 6 juin 2011, permettrait de lever certaines incertitudes statistiques sur l'activité.

Au reste, dans une logique d'adaptation au niveau d'activité, le format et les implantations des unités de CRS et de gendarmerie devraient être localement révisées.

La recherche d'une affectation optimale des emplois publics devrait conduire à opter à terme pour le désengagement des CRS du secours en haute montagne. Dans l'ensemble des massifs concernés, l'activité serait confiée exclusivement aux unités spécialisées de la gendarmerie, au demeurant implantées dans leur zone de compétence en matière de sécurité publique.

Une réflexion sur l'évolution des modes d'intervention devrait accompagner l'évolution des pratiques et de la fréquentation des zones de montagne.

Chapitre III

Une convergence indispensable entre services

I - La question du cadre juridique du secours en montagne

A - L'enjeu de la définition du secours en montagne

La circulaire du 6 juin 2011 définit le secours en montagne comme *« toute opération de secours au sens de l'article L. 1424-2 du CGCT en zone de montagne nécessitant une formation particulière des personnels intervenants ainsi que la mise en œuvre de technique et de matériels spécifiques aux activités de montagne, comme ceux de l'alpinisme »*. Ce type de secours, par l'ampleur des moyens requis et l'appel à différents services *« dépasse les capacités des communes et relève de la responsabilité du préfet »*.

Cette définition est ensuite précisée par la circulaire : *« La qualification de l'opération de secours en montagne sera effectuée en fonction d'un certain nombre de paramètres, en premier lieu celui de la nécessité de mettre en œuvre des techniques et des matériels spécifiques aux activités de montagne. D'autres critères peuvent également être pris en compte, dont certains constituent des constantes mais la plupart des*

variables : conditions météo, type de terrain, accessibilité, degré d'urgence, disponibilité des acteurs, nombre de victimes, etc ».

Fruit d'un compromis entre les différents services concernés, l'adjonction de ce second paragraphe est regretté par certains acteurs parce qu'elle donne une acception large du secours en montagne. De fait, la définition du secours en montagne est devenue un enjeu central dans le conflit qui peut opposer les services puisque qu'elle conditionne l'attribution des interventions en vertu des plans de secours spécialisés.

C'est ainsi que, dans certains départements, la révision du plan de secours en montagne, exigée par la circulaire, passe par la modification de la définition retenue sur la base d'une interprétation plus extensive. Il en est ainsi dans les Alpes-Maritimes où les services de la préfecture effectuent des simulations sur les statistiques des années passées pour démontrer comment cette requalification permettrait d'intégrer certaines interventions du SDIS au secours en montagne, l'associant ainsi à cette activité sans en dessaisir les autres services. La solution ne semble satisfaire ni le SDIS, qui revendique d'être pleinement intégré au plan de secours en montagne, ni les CRS et les gendarmes, qui dénoncent une banalisation de la notion.

Des flottements du même type sont à signaler dans d'autres départements. Dans le Puy-de-Dôme, le SDIS avait dans un passé récent demandé au préfet de déclassifier le massif et de ne plus le considérer comme une zone « montagne ». Cette modification, qui aurait permis aux équipes des pompiers d'y intervenir selon le droit commun du secours à personnes, a été refusée. Dans d'autres départements, on envisage la requalification en « secours en montagne » des secours effectués sur toute zone non accessible par voie carrossable.

La réalité des interventions montre que ce combat autour de la définition juridique du secours en montagne est bien souvent vain. Chaque service peut citer des exemples d'intervention en moyenne montagne où, malgré un relief généralement peu accidenté, diverses circonstances (météo, lieu particulier, état ou nombre des victimes) ont conduit à une intervention difficile et technique. Inversement, il peut aussi arriver que, malgré le caractère de haute montagne du massif, l'action des services se résume à un brancardage sans technicité particulière.

Dans les mêmes secteurs, des secours peuvent être revendiqués par les unités spécialisées, compte tenu de la configuration des lieux, mais laissés au SDIS s'il s'agit d'un accident de circulation, la compétence des sapeurs-pompiers n'étant pas contestée en matière de désincarcération.

Il conviendrait de s'en tenir de façon stricte et limitative à la définition du secours en montagne de la circulaire du 6 juin 2011, afin de limiter les situations de concurrence entre les services concernés.

B - Les interventions sur le domaine skiable

La définition du domaine skiable repose sur la circulaire n° 78-003 du 4 janvier 1978 du ministre de l'intérieur qui définit le domaine skiable comme tout point accessible par gravité à partir du sommet des remontées mécaniques. L'intégralité de ce domaine (pistes, hors piste, « pistes de fait »²⁹) est placée sous la responsabilité du maire, spécialement au titre de ses pouvoirs de police administrative et pour l'organisation des secours.

La présence des pistes de ski délimitées par arrêté municipal ne définit que les aires d'application des règlements propres à ces pistes : la piste est sécurisée, balisée, ouverte ou fermée par le service des pistes. A l'inverse, le domaine hors piste n'est ni sécurisé ni balisé. Il ne peut être interdit que partiellement, dans l'espace et dans le temps, en s'appuyant sur l'existence de risques majeurs. La responsabilité de la commune lors d'accidents de ski est généralement relevée sur deux fondements : la responsabilité pour faute au regard de ses obligations de la police administrative ; la responsabilité pour dommages de travaux publics, lorsque l'accident résulte par exemple d'une collision entre un skieur et un ouvrage tel que des poteaux reliant des filets de protection, un pare-neige, etc.

Le dispositif d'Etat intervient obligatoirement en cas d'accident en dehors des limites du domaine skiable. Conçu pour suppléer les moyens communaux, il peut intervenir sur le domaine skiable en fonction de la gravité de l'alerte. Des événements majeurs, comme les avalanches, déclenchent l'intervention des services de l'Etat, de même que les accidents d'une certaine gravité (traumatismes lourds, urgences vitales). Les pisteurs-secouristes ont instruction de les alerter dans de telles circonstances.

L'économie générale du dispositif appelle plusieurs remarques.

D'une part, l'intense activité régnant sur les pistes en période hivernale peut conduire à négliger le rôle des services d'Etat au titre de la police judiciaire. La gendarmerie signale plusieurs cas où des secours

²⁹ La jurisprudence a développé la notion de pistes de fait, hors domaine strictement pris en charge par le service des pistes, dans le cas de parcours habituellement fréquentés, naturellement empruntés compte tenu de la configuration des lieux, et lorsqu'aucune signalisation n'indique aux usagers qu'ils ne sont plus sur les pistes.

sont mis en œuvre sans que ses services soient correctement alertés, entraînant des retards voire des impasses dans l'engagement des enquêtes sur l'origine de l'accident et la détermination des responsabilités.

Par ailleurs, la volonté des services des pistes de ne pas immobiliser trop longtemps leurs personnels sur des secours peut conduire à une sollicitation abusive des moyens d'Etat.

Le cas est particulièrement signalé dans le département de l'Isère où les gestionnaires de pistes (services à caractère commercial) sont accusés de recourir abusivement aux moyens d'Etat, notamment dans la station de l'Alpe-d'Huez.

En Savoie, les secouristes des services de l'Etat embarquent souvent dans des hélicoptères privés. Ainsi, sur 656 interventions de secours hélicoptérées en 2011, la section de CRS de montagne d'Albertville en a effectué 331 (soit 50,4 %) à bord des hélicoptères de l'opérateur privé de Courchevel³⁰. Le haut niveau d'activité et l'insuffisance des moyens d'Etat pour y répondre, conduit à une situation que la préfecture elle-même qualifie de « *mutualisation permanente des moyens publics et privés* ». L'hélicoptère désigné en première alerte l'est sur des critères purement opérationnels, et se trouve donc être souvent le moyen privé, en vertu même du plan de secours³¹. Par ailleurs, ainsi que le précise le plan de secours, l'engagement de l'hélicoptère se fait non au niveau du CODIS mais du COS, selon sa conviction propre et sans autre régulation : « *lorsqu'il estime nécessaire l'intervention d'un moyen hélicoptéré, le commandant des opérations de secours (unité publique spécialisée ou directeur de service des pistes) sollicite directement la base hélicoptérée médicalisée de secours en montagne* ». Les conditions sont donc réunies pour des déclenchements fréquents du moyen aérien, embarquant des secouristes d'Etat.

L'intervention des services de l'Etat peut résulter du dysfonctionnement de services commerciaux. Ainsi, il paraît étrange qu'à la suite de l'intervention hélicoptérée du PGHM de l'Isère, le 11 février 2012, sur un téléphérique bloqué, qui a duré quatre heures et

³⁰ Il est à relever que les appareils de l'opérateur en question (Secours aérien français) sont des EC 135 et non des EC 145. Le coût refacturé par la société est de 51,18 € TTC selon la préfecture de Savoie, ce qui mérite considération au regard des coûts complets à la minute des appareils de la sécurité civile et de la gendarmerie, selon les estimations (respectivement 63,2 € et 61,6 €).

³¹ L'hiver, dans l'arrondissement d'Albertville, autour de Bourg-Saint-Maurice, l'hélicoptère de première alerte est explicitement désigné par le plan de secours départemental comme l'hélicoptère médicalisé du Secours aérien français (privé donc).

mobilisé trois hommes et deux hélicoptères pour évacuer une soixantaine de personnes, aucun frais n'ait été facturé à la société gestionnaire de l'équipement.

Au-delà des difficultés juridiques parfois réelles pour délimiter l'étendue exacte du domaine skiable, les secouristes d'Etat cohabitent en montagne avec des services privés à caractère commercial dont la logique de rentabilité peut trouver occasionnellement dans le dispositif d'Etat un soutien commode à leur activité. Il convient de rester vigilant face à des sollicitations qui peuvent sembler trop systématiques et de bien marquer les responsabilités de chacun.

II - L'hélicoptère : maîtriser les coûts d'emploi

Avec deux tiers des interventions de secours en montagne ayant recours à l'hélicoptère et plus de 90 % dans les secteurs de haute montagne les plus actifs, le vecteur aérien est devenu une composante indispensable de l'action des services de secours. Il n'en reste pas moins que le secours hélicoptéré en haute montagne est hautement technique. Les appareils sont sollicités aux limites de leurs capacités de vol et le pilotage est rendu délicat tant par la proximité des parois, l'aérologie que les opérations de treuillage.

En mai 2010, le DGGN et le DGSCGC ont signé un document conjoint destiné à rationaliser l'emploi du vecteur aérien. Y est notamment affirmé le principe de dominante missionnelle propre aux machines de chacune des deux flottes, la gendarmerie étant chargée de la sécurité publique, et la sécurité civile du secours à personne. Cette dominante missionnelle va de pair avec un principe de subsidiarité dans l'emploi des machines et de renfort mutuel entre les deux flottes.

A - Une gestion à rationaliser

1 - Des parcs qui évoluent différemment

Les dernières Alouette III ont été retirées en 2009 du secours en montagne. Les flottes de la sécurité civile et de la gendarmerie sont désormais pourvues d'appareils du même type, l'EC 145.

a) La stabilité du parc d'hélicoptères de la sécurité civile

La DGSCGC a fait le choix d'une flotte monotype toutes missions. Elle dispose de 22 bases d'hélicoptères en métropole. Elle déploie sept

détachements saisonniers. Son parc comprend 39 appareils (35 EC 145, 4 Ecureuil).

Ayant remplacé la totalité de son parc en très peu de temps à partir de 2002, la DGSCGC sera confrontée dans les prochaines décennies à la question de son renouvellement. Elle s'efforce de l'anticiper en mettant en place, dans les zones les plus exigeantes et de façon progressive (Chamonix est ainsi prévu), une stratégie de remise à niveau et de renouvellement des machines.

b) La croissance du parc d'hélicoptères de la gendarmerie

Comme la sécurité civile, la gendarmerie a choisi de s'équiper de l'hélicoptère polyvalent EC 145 mais elle est aussi dotée aussi d'EC 135, moins puissants que les EC 145, adaptés à des missions de police en plaine ou à un contexte de moyenne montagne. Par ailleurs, elle a conservé ses Ecureuil, appareils plus anciens et adaptés à des missions courantes.

En 2002, la gendarmerie disposait de 42 appareils : 29 Ecureuil et 13 Alouette III. L'entrée en service des EC 145 a conduit au retrait progressif de service des Alouette III. La gendarmerie s'est dotée d'EC 135 pour assurer les missions de police sans réformer ses Ecureuil.

Le parc comprend donc aujourd'hui 56 appareils contre 42 en 2002. La gendarmerie envisage de surcroît l'achat de nouveaux EC 135 mais le retrait de service des Ecureuil n'est pas envisagé. Elle demande au contraire au constructeur des remotorisations pour prolonger leur service.

Ainsi, le parc d'hélicoptères de la gendarmerie qui s'est accru d'un tiers (14 appareils) depuis 2002 est susceptible de s'accroître encore.

Parallèlement, le volume d'heures de vol, d'environ 15 000 en 2003, approche aujourd'hui les 20 000 (19 785 exactement) dans un contexte d'alourdissement du prix des carburants. Le coût de cet accroissement peut être estimé à 18,445 M€.

Le commandant du groupement des forces aériennes de gendarmerie justifie cette croissance du parc par la nécessité de reprendre des missions outre-mer, suite au désengagement de l'armée de l'air. Cette explication permet de rendre compte de la nécessité de trois appareils supplémentaires depuis 2003, mais ne justifie pas totalement la croissance du parc. Il est regrettable que le schéma directeur des forces aériennes de la gendarmerie, élaboré en juillet 2003, ait délibérément laissé de côté la question de l'outre-mer et des implantations de montagne.

2 - Des implantations de base à mettre davantage en cohérence

Biturbine, l'EC 145 consomme près de deux fois plus de carburant que l'Alouette III (environ 5 litres/min. contre 3 litres/min. pour l'Alouette), mais les temps de vol sont de fait raccourcis par ses performances : à titre d'exemple, l'EC 145 de la gendarmerie basé à Chamonix au pied du massif peut intervenir au niveau du Mont-Blanc en environ dix minutes, là où l'Alouette III n'effectuait la montée qu'en une vingtaine de minutes.

Le raccourcissement des délais d'intervention impose une nouvelle logique en termes d'implantation des bases hélicoptères, même si, s'agissant des interventions en montagne, le facteur météorologique ne doit pas être écarté : ainsi, en Isère, bien que l'hélicoptère de la sécurité civile de Grenoble-Le Versoud puisse rejoindre l'Alpe d'Huez en seulement six minutes, le maintien d'une implantation hélicoptère en ce dernier endroit reste justifié par le fait qu'au départ de l'Alpe d'Huez les décollages sont souvent encore possibles quand en vallée les conditions ne le permettent pas.

De la même manière que pour l'implantation des unités de secouristes, le renforcement de la logique de massif peut permettre de rationaliser l'emploi des moyens aériens et épargner des rotations inutiles et dispendieuses.

On peut ainsi s'interroger sur la rationalité, au niveau du dispositif hélicoptère, d'un plan de secours tel que celui de la Haute-Savoie, qui conduit à mettre en œuvre trois hélicoptères en semaine paire et deux en semaine impaire pour couvrir le même territoire. Outre le sous-dimensionnement ou au contraire le surdimensionnement du dispositif, selon la semaine considérée, c'est la rationalité même de cette alternance hebdomadaire, en dépit de toute saisonnalité, qui laisse perplexes.

De la même manière, on peut s'interroger sur le chassé-croisé auquel donne lieu le détachement estival de l'hélicoptère de la sécurité civile de Pau (Pyrénées-Atlantiques), lorsqu'il vient armer une semaine sur deux la base de Gavarnie, en Hautes-Pyrénées, tandis que l'hélicoptère de gendarmerie de Tarbes (Hautes-Pyrénées) accomplit des rotations à Oloron-Sainte-Marie (Pyrénées-Atlantiques) pour embarquer les membres du PGHM intervenant dans le département³².

³² Cette rotation, qui intervient au moment où le PGHM d'Oloron-Sainte-Marie est d'alerte dans les Pyrénées-Atlantiques, est décalée par rapport à l'alerte du PGHM de Pierrefitte-Nestalas, qui intervient en alternance avec les CRS dans les Hautes-Pyrénées – de sorte que le PGHM d'Oloron-Sainte-Marie est le seul de France dont le tour hebdomadaire d'alerte soit décalé par rapport au régime national

Les explications alléguées par les services sur la nécessité d'entraîner les différents équipages dans les endroits les plus exigeants des massifs ne convainquent pas. Les contraintes particulières aux vols en haute montagne, soulignées par les acteurs, sont certainement indéniables, mais il est à craindre que cette organisation dissimule un manque d'appétence pour la collaboration entre les unités. Le fait est que la base commune de Pamiers, en Ariège, prévue par l'accord de mai 2010 signé entre le DGGN et le DGSCGC, n'est toujours pas armée.

Les conditions d'emploi des hélicoptères paraissent encore trop souvent dictées par une logique de rattachement aux unités qui en sont dotées et au cadre départemental imposé par les plans de secours.

Le détachement de Gavarnie est présenté par le chef de la base de Pau comme un point de départ permettant de couvrir les lieux d'intervention les plus fréquents en un temps réduit (six minutes), que ce soit dans les Hautes-Pyrénées ou dans l'est des Pyrénées-Atlantiques. Le positionnement de l'hélicoptère à cet endroit, avec une garde médicalisée, serait pleinement justifié. Pourtant, la logique départementale du plan de secours des Pyrénées-Atlantiques prévaut. Lorsqu'une intervention est déclenchée dans l'est béarnais en période de garde du PGHM, l'hélicoptère de Tarbes intervient avec une rotation par Oloron qui entraîne un délai incompressible d'intervention de plus de 40 minutes (Tarbes-Oloron-massif en limite Est).

En revanche, un secours dans le secteur de la Grave, dans les Hautes-Alpes, conduit à actionner l'hélicoptère de la sécurité civile de l'Alpe d'Huez, en Isère : le gain de temps est de 15 minutes par rapport à l'hélicoptère de la gendarmerie de Briançon.

Il faut malheureusement observer que ces régulations interdépartementales sont rarement prévues par les plans de secours.

Elles se heurtent parfois à la dimension départementale des services d'intervention. Ainsi, les hélicoptères de 1^{ère} et de 2^{ème} alerte permettant de couvrir l'arrondissement de Chambéry (Savoie) sont situés hors département (Annecy et Grenoble).

Le travail en commun mené par la DGGN et la DGSCGC en mai 2010 sur la mise en cohérence de leurs flottes d'hélicoptères, dans une logique de subsidiarité, au-delà de leurs missions respectives (sécurité publique, secours aux personnes), n'a pas encore conduit à tous les progrès escomptés. Les décisions prises ont connu peu de suites

d'alternance entre PGHM et unités de montagne de CRS. Au moins, ainsi l'hélicoptère de la gendarmerie de Tarbes n'embarque-t-il jamais que des gendarmes – mais peut-être est-ce le but ?

concrètes. La base commune de Pamiers (Ariège) n'est toujours pas armée.

B - Des coûts à maîtriser

1 - Les lents progrès de la mutualisation

La mutualisation de la maintenance des flottes d'hélicoptères de la gendarmerie et de la sécurité civile a été programmée en 2007 au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). La DGGN devait réaliser la maintenance des Ecureuil de la DGSCGC sur le site d'Orléans-Bricy. Celle de ses EC 145 devait être assurée par la DGSCGC sur sa base de Nîmes-Garons.

La base d'Orléans-Bricy a accueilli deux Ecureuil de la sécurité civile en octobre 2011 et janvier 2012. L'effort de mutualisation achoppe en revanche à Nîmes malgré les travaux d'agrandissement réalisés, pour 6 M€, sur des hangars destinés à accueillir désormais les hélicoptères des deux flottes.

Arguant que certaines pièces de ses hélicoptères sont spécifiques, que les modes de certification ne sont pas les mêmes (immatriculation militaire et non civile), la DGGN refuse l'intervention sur ses appareils des personnels de la sécurité civile. En fait de mutualisation, la maintenance des appareils donne surtout lieu à la cohabitation sur un même site d'équipes distinctes qui ne collaborent pas réellement ensemble.

Un hélicoptère de la gendarmerie s'est trouvé ainsi immobilisé pendant 26 semaines en visite annuelle (le délai moyen réalisé pour ses propres hélicoptères pour la sécurité civile étant de 10 semaines). La DGGN évoque à ce sujet un problème d'approvisionnement en pièces de rechange. L'immobilisation de cet appareil, occupant le plot de visite, aurait de surcroît obligé la DGGN à détourner un de ses EC 145 en visite vers Orléans, au lieu de Nîmes comme initialement prévu.

2 - Des cibles de formation à préciser

Il importe d'adapter le nombre de qualifications de secouristes aptes à embarquer dans les appareils aux besoins réels en revenant, le cas échéant, sur des qualifications « historiques » qui ne sont plus mises en œuvre au niveau opérationnel ou sur des qualifications qui étaient délivrées plus largement lorsque l'Alouette III était en service.

Dans cette logique, la base de la sécurité civile de Cannes est passée d'un volume de 347 personnels qualifiés en 2005 à 121 aujourd'hui (dont 92 relevant directement des services des Alpes-Maritimes). Selon le directeur de la base, ce nombre pourrait être encore réduit, ce qui montre l'importance des gisements d'économies. Dans le Puy-de-Dôme, sans atteindre des volumes comparables, une réduction des qualifications délivrées notamment au SDIS (45) paraît également possible, compte tenu des besoins réduits d'interventions hélicoptées.

La sécurité civile assure un important effort d'entraînement aux interventions hélicoptées des secouristes, tous services confondus, qui sont amenés à embarquer dans ses hélicoptères. Cet effort représente en 2012 un potentiel de 2 135 heures de vol, soit un coût total de 8,1 M€. Il serait légitime que la DGSCGC facture les coûts d'entraînement aux services qui en bénéficient, ce qui contribuerait peut-être à maîtriser les demandes de qualifications.

La gendarmerie, qui dispose de ses propres moyens aériens, consommera néanmoins un potentiel d'entraînement de 170 heures sur le volume total d'entraînement offert par la DGSCGC (soit un coût estimé de 645 150 €), dont 116 heures sont destinées aux PGHM et PGM. Le potentiel d'entraînement accordé à chaque unité dépend localement de la fréquence d'utilisation de l'appareil de la sécurité civile, liée à l'indisponibilité des hélicoptères de la gendarmerie.

Il ne paraîtrait pas inopportun que la gendarmerie, qui pour sa part n'offre pas de façon systématique de potentiel d'entraînement aux équipes (notamment des CRS) embarquant dans ses hélicoptères³³, considérant que les interventions opérationnelles suffisent à maintenir la qualification, reverse à la DGSCGC la somme correspondant aux potentiels consommés³⁴.

³³ Si l'accès aux machines de la gendarmerie semble garanti pour l'entraînement des CRS dans les Alpes, il n'en va pas de même dans les autres implantations (Pyrénées), où le moyen aérien de la gendarmerie n'est utilisé que de façon opérationnelle, ce qui, aux dires du DCCRS, « tend à poser légitimement la question d'une généralisation des entraînements avec les moyens aériens de la gendarmerie au profit des CRS, les interventions opérationnelles ne pouvant se substituer à ces exercices. »

³⁴ Ces refacturations entre directions internes du ministère ont déjà été évoquées par la Cour. Le 10 mars 2011, le DGSCGC avait transmis à la DGGN un projet de convention relatif à l'emploi des moyens aériens de la sécurité civile au profit de la gendarmerie. Selon la DGSCGC ce projet n'a pas reçu de réponse de la part de la DGGN. Par lettre du 23 mai 2011, le président de la 4^{ème} chambre a saisi le DGSCGC des conditions de refacturation des interventions hélicoptées engagées par la DGSCGC pour le compte de la DGGN.

La sécurité civile et la gendarmerie disposent du même type d'appareil. Il est regrettable que les deux forces n'aient pu se coordonner au sujet du positionnement du treuil, placé à droite sur les appareils de gendarmerie et à gauche sur ceux de la sécurité civile. La question de savoir si un besoin d'entraînement n'a pas été artificiellement créé mérite d'être posée.

3 - Des conditions parfois avantageuses pour les personnels

Les secouristes ne perçoivent pas de primes particulières du fait d'embarquer dans les appareils. Il faut signaler toutefois que les services aériens ouvrent droit à des bonifications de services, au sens de l'article L. 12-d du code des pensions civiles et militaires, qui dispose : « *Le décompte des coefficients applicables aux heures de vol ou à la durée des services sous-marins est effectué conformément aux dispositions en vigueur au moment où s'est ouvert le droit à ces bonifications* ».

Un arrêté du 30 juin 1971³⁵ définit des coefficients multiplicateurs applicables aux temps des missions réalisées pour calculer les bonifications obtenues, en jours, mois, années. Chaque personnel fait l'objet d'un relevé individuel établi hiérarchiquement chaque année. Pour les sapeurs-pompiers, le calcul est fait au sein des SDIS. Le total des bonifications obtenues intervient dans la liquidation des pensions.

Les personnels navigants, qui bénéficient de ce système de bonifications, peuvent aussi compter sur un régime indemnitaire spécifique.

Les pilotes et mécaniciens opérateurs de bord de la gendarmerie, sous statut militaire, peuvent percevoir l'indemnité pour services aériens, régie par l'article 2 du décret n° 48-1686 du 30 octobre 1948, qui prévoit une majoration de 25 % ou 50 % de la solde de base brute annuelle. L'indemnité ne peut être inférieure à un plancher d'échelon de grade. Elle ne peut excéder l'indemnité attribuée à un commandant (1 333 € bruts).

Bien que ne disposant pas, comme les personnels de la gendarmerie, de logements de fonction, les personnels navigants de la sécurité civile ont un régime indemnitaire qui semble particulièrement avantageux.

³⁵ « *Conditions d'exécution pour les personnels civils et militaires des services aériens, sous-marins ou subaquatiques commandés et calcul des bonifications correspondantes.* »

Généralement contractuels, ils perçoivent une prime de vol³⁶ en plus de leur rémunération de base fondée sur un classement indiciaire avec indemnité de résidence et supplément familial de traitement. Cette prime comprend une prime d'activité générale et une prime d'exercice de fonctions spécifiques. Le niveau moyen de la première part, pour les 209 personnels concernés, est de 2 735 € mensuels (3 201 € pour les pilotes, 2 245 € pour les mécaniciens). La DGSCGC a versé à ce titre 6,859 M€ en 2012 aux personnels du groupe hélicoptère de la sécurité civile. La deuxième part de la prime de vol renvoie à des qualifications ou fonctions spécifiques, telles que chef de base, instructeur, instructeur mécanicien. Les montants s'échelonnent de 163 € mensuels à près de 700 €.

Les personnels navigants de la sécurité civile perçoivent aussi une indemnité de mission³⁷. Toute mission entraînant un décollage ou un poser en dehors de la période de vol normale (c'est-à-dire pendant la période de nuit³⁸) est rémunérée par l'équivalent de quatre heures au taux d'intervention de nuit³⁹, soit entre 44 et 88 €. Si la mission entraîne un poser dans la demi-heure précédant l'horaire de fermeture normal de la base, l'indemnité est de deux heures au taux d'intervention, soit entre 22 et 44 €. La DGSCGC a versé 716 848 € à ce titre à ses personnels. Il est à noter que les vols de nuit représentent 20,6 % du total des vols effectués par le groupement d'hélicoptères de la sécurité civile, contre seulement 9,6 % dans les forces aériennes de gendarmerie, toutes missions confondues, ce qui, selon le DGSCGC, s'explique par la qualification aux vols de nuit de l'ensemble des pilotes de la sécurité civile, élargissant le spectre de leurs missions⁴⁰.

³⁶ Les textes régissant ce dispositif sont le décret n° 2005-622 du 30 mai 2005 modifié et un arrêté du 30 mai 2005. S'agissant de la rémunération de base, il y a cinq échelons, qui vont pour les pilotes de l'indice 533 à l'indice 691, et pour les mécaniciens de 470 à 612.

³⁷ Arrêté du 27 juillet 2005.

³⁸ Celle-ci est encadrée par le décret n° 2002-146 du 7 février 2002, qui dispose que « le travail de nuit correspond à la période comprise au maximum entre 17 h 30 et 8 h 30 au solstice d'hiver et au minimum entre 22 h 30 et 5 h 15 au solstice d'été ».

³⁹ Soit : « 11 € de l'heure entre 18 heures et 22 heures ainsi que les samedis entre 7 heures et 22 heures. 22 € de l'heure entre 22 heures et 7 heures ainsi que les dimanches et jours fériés. »

⁴⁰ Selon les estimations fournies, un pilote des forces aériennes de gendarmerie au grade de maréchal des logis-chef perçoit une solde brute de 2 523 €, indemnité de services aériens comprise ; au grade d'adjudant, cette solde est de 2 980 € ; au grade de capitaine (grade sommital au niveau opérationnel), de 4 429 €. On peut estimer qu'un pilote contractuel de la sécurité civile démarre à 3 043 € nets avec la 1^{re} part de la prime de vol, hors indemnités de résidence, SFT, 2^{ème} part de la prime de vol (qualification/fonction) et indemnités de missions. En retenant la même base de

III - Des formations à adapter à la réalité des besoins

A - La qualification OPJ

Comme le précise la circulaire n° 36 600 du 19 décembre 1995 relative à l'organisation et à l'emploi de la gendarmerie en montagne, l'OPJ territorialement compétent dans les unités de montagne, spécialisées ou non, apprécie la nécessité d'ouvrir une enquête judiciaire, au besoin après en avoir référé à son supérieur hiérarchique et au procureur. Une procédure judiciaire est établie pour les accidents ayant entraîné des atteintes corporelles.

Selon la circulaire, « *la présence de militaires de la Gendarmerie compétents territorialement s'impose du fait de leurs attributions exclusives en matière de police judiciaire* ». Les gendarmes s'appuient sur l'article 2 du décret n° 96-828 du 19 septembre 1996, relatif à la répartition des attributions et à l'organisation de la coopération avec la police nationale, qui reconnaît à la gendarmerie dans sa zone de compétence (notamment en zone de montagne) la responsabilité exclusive de l'exécution des missions de sécurité publique (et non de police judiciaire).

Depuis de nombreuses années, la DCCRS demandait que ses personnels chargés du secours en montagne puissent aussi être habilités en tant qu'OPJ. Dans l'attente d'un déblocage de la situation, elle continuait à en former certains pour acquérir la qualification OPJ : à ce jour, 27 agents des sections de montagne ont cette qualification. Toutefois, cette qualification restait inutile, faute d'habilitation.

Le décret n° 2012-869 du 9 juillet 2012 vient débloquent la situation en étendant la reconnaissance de la qualité OPJ pour le secours en montagne aux formations spécialisées des CRS, et non plus aux seuls gendarmes.

D'un point de vue fonctionnel, la modification réglementaire permet aux personnels des CRS d'agir dans des conditions de parfaite symétrie avec les personnels des PGHM dans les départements où les

calcul, dès la 3^{ème} année, son salaire est de 4 146 €, et de 5 051 € au bout de 8 ans, hors primes citées. Le régime de travail est dérogatoire, avec un maximum de 98 heures sur une période 12 semaines, à la différence des pilotes d'hélicoptère de la gendarmerie qui sont sous droit commun du statut militaire (45 jours de permission/an).

deux forces interviennent en alternance. Jusqu'à présent, la dissymétrie de compétence conduisait les PGHM à maintenir une permanence opérationnelle continue, même en période confiée aux CRS, au motif que seuls leurs personnels étaient habilités à établir des constatations. Il en découlait des frictions entre services, notamment lorsque la présomption de suites judiciaires conduisait à dessaisir d'un secours des secouristes de garde non habilités. La DGGN, qui n'était pas initialement favorable à l'extension des habilitations OPJ aux personnels des CRS, ne pourra plus employer ce levier de la même manière pour conforter sa position dans l'organisation du secours en montagne.

Les personnels secouristes des SDIS restent les seuls à ne pouvoir effectuer des constatations judiciaires, ce qui est d'ailleurs conforme à leur vocation centrée sur le secours à personne et non les activités de sécurité publique. La question de leur non-habilitation et de leur éventuelle éviction des équipes de secours lorsque des suites judiciaires sont envisagées demeure. Les arguments les plus fréquemment avancés par les gendarmes concernent la volatilité des éléments de preuve en montagne et la judiciarisation croissante des relations entre les acteurs. Ils ne doivent cependant pas faire oublier la priorité à accorder au secours proprement dit, réaffirmée par la circulaire du 6 juin 2011.

Dans les Pyrénées-Atlantiques, une forme pragmatique de collaboration a été mise en place entre le PGHM et le GMSP. Lorsque les conditions d'une intervention laissent présager des suites judiciaires, les pompiers contactent les gendarmes avant le départ pour envisager avec l'OPJ de permanence le mode souhaité : soit le GMSP effectue les premières constatations et prend les clichés nécessaires sur instruction de l'OPJ du PGHM, soit un personnel du PGHM participe à l'intervention. La DGGN aussi bien que la DCCRS s'opposent à la généralisation de ce mode de fonctionnement.

Afin d'éviter tout conflit, il conviendrait qu'une telle forme de collaboration puisse être étendue en tant que de besoin entre les unités de la gendarmerie et de CRS, d'une part, et celles des SDIS, d'autre part.

B - La formation des médecins

Les médecins participant au secours en montagne doivent posséder une formation assez lourde, sanctionnée par le diplôme interuniversitaire de médecine et d'urgence en montagne (DIUMUM) délivré par les universités de Grenoble et Toulouse. Cette formation se déroule sous la forme de quatre stages de cinq jours, répartis sur une durée de deux ans, et s'accompagne de la rédaction d'un mémoire. Le maintien de la qualification en résultant suppose en outre des entraînements réguliers.

L'engagement de ces médecins est donc exigeant, ce qui pose certains problèmes.

Dans le département des Pyrénées-Atlantiques, le SAMU de Pau peine à recruter des médecins qualifiés pour armer les hélicoptères. Le niveau modéré d'activité, joint à une médicalisation non systématique des vols, conduit les médecins à n'effectuer que peu de missions (parfois seulement une ou deux par an). Ils se trouvent de ce fait en manque d'entraînement.

Ces problèmes paraissent mieux traités dans certains départements. Le SAMU de Grenoble a mis en place, par convention avec le CNEAS à Chamonix, une formation spécifique de deux stages de cinq jours. Le CNEAS assure par ailleurs des maintiens en qualification réguliers. De la sorte, le SAMU de l'Isère médicalise les interventions hélicoptérées avec des médecins qui détiennent soit le DIUMUM, soit la formation conventionnée avec le CNEAS.

C - Les formations des secouristes à harmoniser

Les programmes de formation mis en place par les divers services traduisent leurs différences de conception en matière de secours en montagne.

Tableau comparatif des formations de personnels secouristes en montage

| Formation | CRS | | Cendarmerie | | Sapeurs-pompiers | |
|-----------------------------|---|-----------------|---|-----------------|--|------------------------------------|
| | Qualification | Durée (JF) | Qualification | Durée (JF) | Qualification | Durée |
| Initiale | Sélection | 5 | CEM Certificat élémentaire montagne (personnel GMG) | 20 | SMO1 Sensibilisation au secours en montagne (N° norme plus d'act à inscription sur la liste d'opérateurs.) | 26 h |
| | Equiper, conseiller en montagne | 135 | DQTM Diplôme de qualification technique montagne (encadrement GMG) | 65 | SMO2 Equiper secours en montagne | 80 h |
| Spécialisation | | | BSM Brevet de spécialité montagne | 10-30 | | |
| | Chef d'équipe de secours en montagne | 45 | SEOM Stage d'encadrement opérationnel montagne (COS 1) | 10 | SMO3 Chef d'unité secours en montagne | 78 h |
| Encadrement Commandement | Chef d'opération de secours | 25 | BCOES Brevet de commandant des opérations d'urgence et de secours (COS 2) | 10 | | |
| | Formation complète | 210 (42 ans) | Formation complète | 185 (39 ans) | Formation complète | 185 h (37 ans soit 5 ans) |
| TOTAL | | | | | Formation complète | |
| | | | | | Module optionnel | |
| | | | | | - Module stage 1 - Module glace 1 - Module stage 2 - Module glace 2 | -40 h -41 h -49 h -40 h |

Source : DCCRS-DGNG-DGSCGC.

Avec des durées totales de formation de 42 et 39 semaines, les CRS et la gendarmerie développent une conception plus élitiste que les sapeurs-pompiers dont la formation montagne au sens strict se limite à 5 semaines (9 avec les modules optionnels). Il convient cependant de relativiser cet écart, puisque les gendarmes et les personnels des CRS doivent acquérir, au cours de leur formation de secours en montagne, des compétences de secouriste qui sont déjà détenues par les sapeurs-pompiers appelés à intégrer les modules de spécialisation montagne⁴¹.

Les cursus mis en place par les deux acteurs historiques sont donc lourds. Ils aboutissent, dans les unités spécialisées, à la formation de personnels dédiés à l'activité de secours en montagne, qui n'interviennent plus de la même manière que les unités de droit commun dans les activités de sécurité publique générale.

De surcroît, l'acquisition de compétences de guide de haute montagne est fréquente⁴². Elle est présentée comme un gage supplémentaire de technicité. Le maintien en condition des personnels est l'objet d'un soin particulier. Les personnels de la gendarmerie sont périodiquement recyclés et réévalués intégralement (« formation zéro »). Ceux qui ne satisfont pas aux conditions de réemploi sont reversés dans les unités traditionnelles. Il en va de même pour les CRS.

Au contraire, les pompiers insistent sur la nécessaire adaptation du cursus de formation des personnels à la réalité des secours effectués. Le cursus SMO est conçu comme un complément d'instruction mais les personnels qui interviennent en montagne restent affectés à l'ensemble des missions des SDIS et doivent demeurer polyvalents, aptes aux diverses formes du secours aux personnes.

Les sapeurs-pompiers ont donc une conception plus généraliste de la formation nécessaire au secours en montagne. Ils mettent ainsi en doute l'utilité de disposer de secouristes formés à l'auto-sauvetage en crevasse lorsqu'il s'agit d'intervenir en moyenne montagne pour secourir des randonneurs souffrant de simples contusions.

⁴¹ La DGSCGC affirme ainsi que « en cumulant les modules de secours à personne, de gestion opérationnelle et commandement et de formateur nécessaires à l'encadrement des entraînements, le volume de formation est en réalité de 24 semaines pour un chef d'unité, 32 semaines pour un commandant des opérations d'une opération complexe ».

⁴² Au 31 décembre 2011, les PGHM et PGM comptaient 101 guides de haute montagne et 15 aspirants guides, soit près de 40 % de leurs personnels. Les CRS comptaient eux 57 guides et 6 aspirants dans leurs personnels (CNEAS inclus), soit 30 %.

L'enjeu soulevé par la définition d'une doctrine commune de formation a été pris en compte par les pouvoirs publics. Il a été évoqué par le Président de la République lors du 118^e congrès de la FNSPPF, le 24 septembre 2011 à Nantes : « nous devons aussi agir dans le domaine de la formation, où perdure encore une situation hétéroclite entre sapeurs-pompiers, gendarmes et CRS : il n'est pas normal que certains suivent 6 mois de formation là où d'autres ne font qu'un cursus de 6 semaines, alors que le travail est le même. Il n'est d'ailleurs pas normal que la formation ne soit pas dispensée dans un centre commun ».

Le ministre de l'intérieur a ensuite créé un groupe de travail qui, sous l'égide du préfet Jean-Claude Bastion, doit élaborer un référentiel de formation commun. L'axe retenu consiste à faire converger les référentiels existants autour de critères communs (en termes de capacités techniques, managériales, et judiciaires), tout en s'appuyant sur une distinction opérationnelle entre les exigences de la montagne et de la haute montagne. La nécessité de rehausser le référentiel de qualification des sapeurs-pompiers semble acquise, sans que l'harmonisation générale des formations débouche sur des coûts supplémentaires.

A terme, un référentiel commun d'activité et de compétence devrait être adopté par arrêté ministériel, aboutissant à une certification par le ministère du travail. Dans la ligne des préconisations de la circulaire du 6 juin 2011, le rapprochement des formations permettrait une véritable mixité des équipes d'intervention.

D - Des formations insuffisamment mutualisées

1 - Les personnels des CRS et de la gendarmerie

Le Centre national d'entraînement à l'alpinisme et au ski (CNEAS), qui assure le recrutement, la formation et la formation continue des personnels des CRS, ainsi que le Centre national d'instruction de ski et d'alpinisme de la gendarmerie (CNISAG), son homologue dans la gendarmerie, sont situés à Chamonix, à trois kilomètres l'un de l'autre.

Les deux centres qui ont entrepris, depuis quelques années, un effort conséquent de resserrement des formations, affichent à ce jour des coûts de fonctionnement comparables.

Le CNEAS

Créé en 1955, le CNEAS est rattaché à la CRS 47, implantée à Grenoble. Ses statuts sont précisés par l'instruction n° 772 du

14 mars 1986 modifiée relative à l'organisation et au fonctionnement des formations spécialisées de montagne des CRS. Il assure en outre des formations spécialisées à l'attention de personnels de la DGPN ou d'autres acteurs. Il emploie 24 agents qui ont délivré 2 468 jours de formation en 2011.

En 2009, la DCCRS a supprimé les stages de préparation à l'emploi, qui étaient destinés à l'acquisition de certains brevets d'Etat ou de qualifications de secours en montagne par les fonctionnaires des CRS. Cette mesure a permis de réaliser une économie de fonctionnement de l'ordre de 30 000 €. Par ailleurs, la formation dispensée est désormais adressée aux personnels des CRS mais aussi, de plus en plus, des autres directions de la DGPN ou d'autres administrations, permettant une réduction appréciable (- 36,4 % de 2008 à 2011) du coût de formation par agent.

En 2012, les prévisions du nombre de stagiaires comme de jours de formation délivrés sont supérieures aux années précédentes. Le rapport entre ces deux indicateurs est de 8,7 contre 7 les années précédentes. Cette augmentation correspond au scénario optimiste retenu par la direction du centre qui table sur la présence de tous les stagiaires prévus ainsi que sur un taux de réussite total des personnels dans la réalisation des stages et donc leur passage au niveau supérieur.

En réalité, ces deux conditions sont rarement réunies. Cependant, une instruction du DGPN datée de mai 2012 doit permettre d'élargir le vivier de recrutement à l'ensemble des corps de la police nationale et permettra peut-être d'accueillir cette année plus de candidats que les années passées. En tablant sur un nombre de jours de formation délivrés de 3 000 environ, comme en 2009, le budget s'établirait autour de 60 000 €. Le coût du jour de formation des fonctionnaires des CRS serait d'environ 26 €.

Le nombre de personnels complètement formés est réduit. Si l'on prend pour référence la formation d'équipiers de secours en montagne (formation de base du cursus CRS d'une durée de 140 jours en incluant la sélection), le nombre de jours de formation délivrés chaque année à la DCCRS équivalait en 2011 à la formation complète de 11 personnels contre 21 en 2008. Un contingent de 8 futurs spécialistes par an est nécessaire pour maintenir le dispositif de formation à niveau.

Il est à noter que pour des raisons budgétaires, et à la différence des gendarmes, la DCCRS a été contrainte de cesser de financer des formations de guide de haute montagne pour ses personnels.

Le CNISAG

La création du CNISAG, qui est installé à Chamonix depuis 1988, découle de la volonté de la gendarmerie de se doter de son propre outil de formation. Auparavant, ses personnels étaient formés au sein de l'Ecole militaire de haute montagne (structure encore existante, implantée à Chamonix depuis 1932). Le centre, hébergé dans des locaux partagés avec le PGHM, emploie 39 personnels qui ont dispensé 5 980 jours de formation en 2011.

Suite à l'audit effectué en 2008, la DGGN a reconfiguré ses formations en fonction des besoins identifiés. Le resserrement des formations montagne territoriales sur les GMG, créés à cette occasion, est allé de pair avec une rationalisation du cursus de formation (remplacement des anciens DTM et BTM - 18 semaines de formation en tout - par l'actuel DQTM - 13 semaines). La réduction du nombre de journées de formation délivrées a été de 23 %. Elle s'est traduite par un repositionnement de la gendarmerie en montagne, hors secours spécialisé : des groupes de gendarmes de montagne plus resserrés, avec une formation plus courte (17 semaines contre 22 auparavant). Le nombre de formation des spécialistes et commandants d'opérations est resté inchangé, mais l'entrée en spécialisation est renforcée au niveau du BSM (18 semaines au lieu de 11). Au total, le CNISAG affiche un coût moyen de la journée de formation de 27 €.

Les projections de formation pour 2012 sont en hausse : avec 700 stagiaires et 5 800 jours de formation, la progression serait de 20 % par rapport à 2008. Par ailleurs, à la différence de la DCCRS, la DGGN n'a pas renoncé à financer les formations de ses personnels au diplôme de guide de haute montagne. Suite à son alignement avec le niveau européen en 2010, le coût de cette formation, assurée exclusivement par l'Ecole nationale de ski et d'alpinisme (ENSA), sise à Chamonix, a considérablement augmenté, passant de 7 279 € à 14 258 €⁴³.

Cette hausse a conduit le CNISAG à engager une démarche de réduction des coûts (solutions d'hébergement hors ENSA, convention de prise en charge d'une partie des recyclages de guides). Les gains sont de l'ordre du 10 % du coût total. Pour autant, il n'y a pas de démarche entreprise au sujet du nombre de personnels présentés aux stages de guide et aspirant-guide : on comptait 12 stagiaires aspirants-guides et 7 stagiaires-guides en 2011 contre 9 et 8 en 2008. Le coût total des formations évolue de 43 769 € à 77 734 €.

⁴³ Se décomposant en 11 400 € de frais pédagogiques et 2 858 € de frais d'hébergement et d'alimentation.

Le CNEAS comme le CNISAG ont développé des partenariats externes mais, à ce jour, trop peu de collaborations entre eux. Un projet de mutualiser la formation des chiens d'avalanche a été suggéré par le CNEAS mais n'a pas eu de suite.

2 - Les sapeurs-pompiers

La formation des sapeurs-pompiers est assurée par 9 SDIS, agréés pour délivrer la formation SMO1, 4 agréés pour la formation SMO2 (Drôme, Pyrénées-Atlantiques, Savoie et Haute-Savoie), ainsi que par l'Ecole d'application de la sécurité civile de Valabres (Bouches-du-Rhône). Actuellement, seuls les SDIS de Savoie et de Haute-Savoie délivrent des formations SMO2. Seul le SDIS de Haute-Savoie est agréé pour délivrer la formation SMO3.

Cette absence de centralisation gêne le suivi des qualifications par les services centraux de la DGSCGC, les SDIS faisant remonter de façon inégale les informations qui les concernent. De plus, le conseil d'administration de chaque SDIS étant maître de ses décisions relatives au nombre de qualifications, les défauts d'adéquation aux besoins inhérents aux plans de secours apparaissent inévitables.

S'agissant des coûts de formation, on peut relever que les tarifs facturés par le SDIS de Haute-Savoie aux autres SDIS pour les formations de dix jours qu'il délivre à leurs personnels s'élèvent à 2 000 € TTC pour le niveau SMO2 et 2 200 € TTC pour le niveau SMO3, frais pédagogiques, d'hébergement et restauration inclus.

3 - Des rationalisations souhaitables

La commune de Chamonix compte plusieurs structures liées aux métiers de la montagne : Ecole nationale de ski et d'alpinisme, Ecole militaire de haute montagne, CNISAG, CNEAS, et bientôt peut-être un centre de formation des sapeurs-pompiers.

Compte tenu des prix élevés du marché immobilier local et du manque d'espace dans les écoles existantes du fait d'un fort taux

d'occupation⁴⁴, cette dispersion paraît dommageable. La mairie de Chamonix se dit prête à envisager des solutions foncières pour faciliter des réaménagements.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'emploi des hélicoptères représente à lui seul 31 % des dépenses de secours en montagne supportées par les services de l'Etat. Il convient de rester vigilant quant aux conditions d'engagement des moyens de l'Etat.

Des économies substantielles paraissent possibles à travers la baisse du nombre de qualifications délivrées, la mise en cohérence des flottes de la sécurité civile et de la gendarmerie nationale et la mutualisation de leur maintenance qui avance encore trop lentement. Enfin il paraît important de maîtriser la croissance du parc d'hélicoptères de la gendarmerie, et les dépenses de personnels de la sécurité civile.

Dans le prolongement de la circulaire du 6 juin 2011, un référentiel de formation commun devrait être mis en place pour faire converger les formations et permettre une meilleure coopération entre services.

Enfin, un projet de centre de formation commun devrait être mis à l'étude, en fusionnant les structures existantes.

⁴⁴ A titre d'illustration, le commandant du CNISAG annonce des taux d'occupation de ses locaux de l'ordre de 80 % à l'année. Les locaux destinés aux permanents représentent 207 m² pour 32 permanents, soit un ratio de 6,47 m² par agent. L'espace fait davantage encore défaut pour l'hébergement des stagiaires, avec des hébergements en chambres collectives n'offrant que 5,8 m² par stagiaire. L'hébergement doit être complété par 6 logements déclassés (capacité 17 personnes) au sein de la caserne de Chamonix sud ; en appoint, le CNISAG est aussi contraint de recourir à un arrangement amiable avec la mairie, qui met à disposition des logements dans un bâtiment communal proche de l'ENSA.

Conclusion

Grâce à la compétence et au dévouement des personnels, les secours en montagne sont assurés, en dépit des nombreux dysfonctionnements observés par la Cour.

Tout en rappelant la responsabilité du préfet dans l'organisation des plans de secours départementaux, et sa responsabilité opérationnelle en tant que directeur des opérations, la circulaire « Kihl » du 6 juin 2011, fruit d'un travail commun de près d'un an entre les services, a permis de réaliser certaines avancées notables : définition du secours en montagne, principe de centralisation des alertes et de régulation par les CODIS, distinction de niveaux de complexité des opérations.

Force est de reconnaître, un an après son entrée en vigueur, que certains des principes énoncés dans la circulaire restent localement mal appliqués et que le contexte de concurrence entre services auquel répondait le texte ne s'est toujours pas apaisé. Le rapprochement des formations, auquel réfléchit le groupe de travail animé par le préfet Jean-Claude Bastion, est un préalable important à une meilleure coordination future entre services.

Quoique d'un volume limité, l'activité de secours en montagne est coûteuse, notamment du fait de l'emploi très fréquent de l'hélicoptère. Compte tenu de l'hétérogénéité et du manque de fiabilité des données statistiques, la Cour regrette de n'avoir pu évaluer le coût des interventions effectuées par les SDIS.

La circulaire précitée du 6 juin 2011 a entériné la légitimité à intervenir des trois acteurs actuels du secours en montagne. Pour autant, la couverture satisfaisante des besoins ne justifie pas leur intervention conjointe dans tous les départements concernés.

Il revient à l'Etat, quand cela s'avère utile, de rendre les choix d'implantation de ses unités spécialisées et l'usage de ses moyens aériens conforme à une logique de massif plutôt que de les soumettre systématiquement au découpage territorial des départements. Il appartient aux préfets, responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de secours, de veiller à la plus grande cohérence de l'emploi des moyens humains et matériels dédiés au secours en montagne.

En particulier, ils doivent s'efforcer de prévenir la tendance de certains SDIS à y participer activement même quand le plan de secours ne le prévoit pas.

En outre, même si les personnels des unités spécialisées de la gendarmerie et de la police nationales disposent également d'un haut niveau de compétence technique, une réflexion s'impose sur le partage de la haute montagne entre les deux forces.

Dans son rapport d'octobre 2011 sur la redéfinition des zones de compétence de la gendarmerie et de la police nationale, la Cour estimait que *« l'objectif d'efficience exigerait de mener à bien une réflexion sur les moyens rares (équipes cynophiles, plongeurs...) et les fonctions spécifiques (secours en montagne, brigades motocyclistes, etc.) pour envisager une attribution à l'une seulement des deux forces »*.

Dans les massifs alpin et pyrénéen, l'analyse de l'activité déployée respectivement par les unités de CRS et celle de gendarmerie devrait conduire, au-delà du processus de convergence déjà engagé entre les deux forces, à confier à terme cette mission aux unités de gendarmerie, en envisageant, le cas échéant, le transfert vers celles-ci des personnels actuels des CRS.

Deuxième partie

La surveillance des plages

**Le dispositif CRS estival déployé sur le
littoral
(Exercices 2008 à 2011)**

Introduction

A - Les flux massifs d'estivants dans les communes du littoral

Chaque année, les communes du littoral sont confrontées à un afflux massif de populations attirées de façon saisonnière par la mer. La métropole compte environ 6 000 kilomètres de côtes, dont un tiers de côte sableuse, réparties entre 25 départements littoraux. Ces départements, dont la population résidente habituelle est de 21,2 millions d'habitants, sont parmi les plus fréquentés en période estivale. Au pic de fréquentation, qui se situe à la mi-août, sauf exception, ils accueillent jusqu'à 6,8 millions de touristes, soit une augmentation de 32 % par rapport à leur population résidente.

Cette fréquentation est inégalement répartie : alors que dans les départements du nord de la France l'augmentation n'excède pas 25 % (cas de la Somme), dans nombre de départements de l'ouest la population augmente de moitié, voire double comme en Vendée qui passe de 570 000 habitants en temps normal à 1 120 000 à la mi-août. Les records de fréquentation restent l'apanage des départements du sud-ouest et du sud-est avec de fréquents doublements de population (Charente-Maritime, Landes, Pyrénées-Orientales, Corse) ; à cause de cet afflux estival, tous les départements littoraux du sud-ouest et du sud-est, à deux exceptions près, avoisinent ou dépassent alors le million d'habitants.

B - La responsabilité des maires confrontée à de nouveaux enjeux

Les maires sont directement concernés par l'accueil du flux d'estivants au titre de plusieurs de leurs responsabilités, notamment celle de la surveillance des lieux de baignade. En application du code général des collectivités territoriales (CGCT), le maire est en effet chargé de la police des lieux de baignade. En particulier, il est responsable à la fois de la police administrative des plages situées sur le territoire de sa commune et de la mise en œuvre des secours en cas de besoin.

Cette responsabilité, qui est une déclinaison du pouvoir de police générale du maire, a pris ces dernières années une dimension nouvelle, essentiellement à cause de l'essor de l'industrie du tourisme. Pour de

nombreux maires, qui voient la population de leur commune doubler, tripler, si ce n'est décupler, en période estivale, la surveillance des plages est devenue un défi majeur, le temps fort d'une année administrative focalisée sur la préparation et la mise en place du dispositif municipal d'accueil des estivants.

Cette inflexion n'est pas seulement le fait de la croissance des populations amenées à fréquenter les communes du littoral. Elle résulte tout autant de l'évolution des caractéristiques de cette fréquentation. Conçue à l'origine uniquement autour de la prévention des risques liés aux baignades (noyades, accidents nautiques, etc.), la surveillance des plages doit de plus en plus répondre à de nouveaux enjeux, avec la nécessité tant d'adapter la réglementation aux nouveaux usages des plages et aux nouvelles pratiques sportives, que de maintenir la sécurité des personnes et des biens dans des contextes nouveaux.

C - Le retrait partiel des moyens de l'Etat

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'Etat avait accompagné l'essor des stations balnéaires en allouant aux communes des renforts saisonniers de policiers prélevés sur des compagnies républicaines de sécurité (CRS) afin de les seconder dans leur responsabilité de surveillance des plages. Même s'il n'a jamais été présent sur l'ensemble des 381 communes du littoral disposant de plages⁴⁵, ce dispositif avait, au fil des ans, pris une certaine ampleur. Ainsi, en 2002, 722 maîtres-nageurs sauveteurs, fonctionnaires des CRS (MNS CRS), étaient déployés dans 126 communes, soit toutefois moins du tiers des communes disposant de plages.

De 2008 à 2011, le dispositif est passé de 605 MNS-CRS à 471, soit une réduction de 23 %. Grâce aux redéploiements effectués, le périmètre de surveillance auquel contribuent les CRS n'a pas été réduit dans la même proportion que les effectifs de policiers puisqu'il est passé de 114 km de littoral surveillés dans 101 communes en 2008 à 99 km dans 98 en 2011. La période de surveillance est restée sensiblement la même (du 1^{er} juillet au 31 août), mais a été remise en cause en 2012 par un projet de réduction (du 4 juillet au 26 août).

⁴⁵ Selon les données reconstituées à partir des informations communiquées par les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS).

Nombre de MNS CRS déployés sur le littoral

| Années | Nombre de MNS CRS | Communes couvertes |
|--------|-------------------|--------------------|
| 2001 | 669 | 125 |
| 2002 | 722 | 126 |
| 2003 | 643 | 109 |
| 2004 | 632 | 107 |
| 2005 | 634 | 105 |
| 2006 | 636 | 106 |
| 2007 | 647 | 104 |
| 2008 | 605 | 101 |
| 2009 | 495 | 101 |
| 2010 | 471 | 99 |
| 2011 | 471 | 99 |

Source : DCCRS.

Face au retrait partiel des policiers des CRS, les maires des communes littorales s'inquiètent et dénoncent un désengagement de l'Etat au moment même où la surveillance des plages leur pose des difficultés de plus en plus aiguës.

Au pic de la fréquentation estivale, les départements littoraux accueillent sept millions de touristes. Pour les maires, auxquels incombe la responsabilité de surveiller les plages au titre de la police des baignades, cet afflux de population tend à déplacer les enjeux de sécurité civile habituels (prévention des noyades, par la surveillance et réglementation des plages, et secours) vers de nouveaux enjeux tant de sécurité civile que de sécurité publique. C'est dans ce contexte que doit être analysé le rôle du dispositif de renforts saisonniers de policiers prélevés sur des compagnies républicaines de sécurité, dont le nombre a été progressivement réduit depuis une dizaine d'années.

Chapitre I

La police des baignades : une lourde responsabilité des maires

La surveillance des plages, dont le coût est relativement important pour les communes, du moins les plus petites⁴⁶, est susceptible d'engager lourdement la responsabilité des maires en cas de manquement à leurs obligations.

I - Le cadre réglementaire

La police des baignades est une responsabilité administrative qui incombe au maire en vertu du code général des collectivités territoriales (CGCT), du fait de ses pouvoirs généraux de police, notamment au titre du 5° de l'article L. 2212-2 qui dispose que le maire a « *le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents* ». L'article L. 2121-4, renvoyant à ce soin de prévention, dispose que « *en cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article*

⁴⁶ La population permanente de certaines communes littorales dépasse 200 000 habitants (Marseille, Nice, Montpellier) ; celles d'autres communes ne dépassent pas mille habitants.

L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites ».

Ce cadre général a été précisé par les dispositions de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, intégrées dans le CGCT et le code de l'environnement.

L'article L. 2213-23 du CGCT, qui définit le pouvoir municipal de police des baignades, dispose ainsi que : *« Le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés. Cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux. Le maire régleme l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités. Il pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours. Le maire délimite une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités mentionnées ci-dessus. Il détermine des périodes de surveillance. Hors des zones et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés. Le maire est tenu d'informer le public par une publicité appropriée, en mairie et sur les lieux où elles se pratiquent, des conditions dans lesquelles les baignades et les activités nautiques sont réglementées ».*

La police des baignades, comme toutes les polices administratives, reste limitée par le principe fondamental de proportionnalité qui limite toute interdiction permanente. Un maire ne saurait se dégager de la responsabilité qui lui incombe au titre de la police des baignades en interdisant *sine die* l'accès aux plages de sa commune. Le principe de la liberté d'accès est affirmé par l'article L. 321-9 du code de l'environnement qui dispose que *« L'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières. L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines »*. Ainsi, les concessions de plages sont-elles limitées au nom de la préservation de *« la libre circulation sur la plage et le libre usage par le public d'un espace d'une largeur significative tout le long de la mer »*.

La circulaire n° 86-204 du 19 juin 1986 du ministre de l'intérieur relative à la surveillance des plages et aux lieux de baignade non payants définit les conditions d'exercice de la police municipale des baignades. Les lieux de baignade sont classés en trois catégories :

- lieux interdits à la baignade : l'interdiction doit résulter d'un arrêté municipal motivé ;
- lieux de baignade « aux risques et périls » des usagers ; un affichage doit prévenir clairement le public ;
- lieux de baignade aménagés : le maire doit y pourvoir à la surveillance par des postes de secours.

La circulaire prévoit notamment qu'en cas de défaillance grave de l'autorité communale, le préfet se substitue au maire pour définir, par arrêté porté à la connaissance du public, les dispositions prises pour assurer la sécurité. Elle définit les conditions d'installation des postes de secours, d'affichage du règlement des baignades établi par arrêté municipal, de signalisation et de balisage des zones de baignade. Elle rappelle les qualifications obligatoirement détenues par les personnels de surveillance et définit les conditions d'emploi de personnels de police et de gendarmerie pour assurer de telles missions : *« Les personnels de police et de gendarmerie affectés pendant la saison estivale à la surveillance des baignades aménagées ont comme mission première et prioritaire cette surveillance et le secours éventuel aux personnes en difficulté. Il convient de rappeler aux maires qu'ils ne sont pas à leur disposition pour renforcer les effectifs locaux de police ou de gendarmerie afin de maintenir l'ordre public pendant la période d'été ».*

II - Des enjeux évolutifs

A - L'évolution des enjeux de sécurité civile

1 - Les risques traditionnels de noyade

La prévention des noyades est le premier objectif de la circulaire n° 86-204 du 19 juin 1986 du ministère de l'intérieur relative à la surveillance des plages et aux lieux de baignade non payants, qui commence par ces mots : *« Comme chaque année, la dernière saison estivale a été marquée par un nombre de noyades qui, bien qu'en diminution reste encore trop élevé. S'il paraît évident que la plus grande partie de ces décès accidentels est due à l'imprudence des baigneurs eux-mêmes, il me semble cependant que des mesures appropriées, une meilleure surveillance des plages et lieux de baignade et une organisation rationnelle de la distribution des secours devraient permettre une amélioration de la situation ».*

En termes de santé publique, il convient de rappeler que la mer est la première cause de noyade accidentelle en France. L'enquête

« Noyades »⁴⁷ conduite par l'Institut national de veille sanitaire (INVS) en 2009 a montré que sur les 1 652 noyades accidentelles enregistrées en France du 1^{er} juin au 30 août 2009 (entraînant 669 décès), 52,3 % avaient lieu dans la bande littorale des 300 mètres qui relève de la police municipale des baignades (auxquelles s'ajoutent près de 5 % de noyades au-delà de cette bande, hors compétence directe du maire). Le nombre de noyades en mer est d'ailleurs en progression constante puisqu'il est passé de 560 en 2003 à 782 en 2009 et le nombre de décès de 160 à 188.

L'analyse des noyades accidentelles par département en 2009 (cf. tableau en annexe) fait ressortir des facteurs déterminants. Les départements les plus touchés sont ceux dont la dangerosité des eaux est connue (baïnes, forte houle, dans les départements de la façade atlantique) ou ceux qui connaissent des pics de fréquentation notable (Pyrénées-Orientales, Hérault, Alpes-Maritimes, etc.).

Le risque de noyade en mer est spécifique : à la différence des noyades en plan d'eau, piscine publique ou privée, où les victimes sont souvent jeunes (l'âge médian des victimes de noyades en piscine privée est de 5 ans), les personnes qui se noient en mer sont à près de 75 % des adultes âgés de 25 ans et plus et à 50 % des adultes de plus de 45 ans. Il ne s'agit donc pas d'un public insusceptible d'avoir conscience des risques.

La simple baignade en mer tue plus que le cyclisme (162 morts en 2009). En saison, de juin à septembre, on enregistre une moyenne de 6 à 7 noyades accidentelles par jour, avec des pics à plus de 20 par jour. Une sur quatre est suivie d'un décès.

2 - Les risques dus aux nouvelles pratiques sportives

A ce risque traditionnel de santé publique, il faut ajouter des risques dus à de nouvelles pratiques sportives que le pouvoir de police des baignades du maire doit aussi s'efforcer de prévenir.

D'apparition récente, des activités telles que le surf, le kite-surf et le jet-ski provoquent des accidents autrefois inconnus et parfois graves, notamment des traumatismes crâniens (surfeurs blessés par leur propre surf, collisions entre embarcations légères et baigneurs, etc.).

⁴⁷ Au sens retenu par l'INVS, « noyade » s'entend comme une « *suffocation due à une immersion dans l'eau* ». Au sens strict, la noyade est suivie du décès, mais l'INVS retient une définition plus large correspondant au fait de se noyer, qui doit déclencher l'intervention des secours. Toute noyade, en ce sens, n'est heureusement pas suivie du décès, même si le bilan reste lourd.

En 2011, sur les plages de Biarritz, 700 interventions du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) sur 2 000, soit plus d'une sur trois, concernaient des surfeurs. Dans certaines stations balnéaires, les conditions favorables à la pratique de certains sports engendrent ainsi des risques nouveaux. Des sites tels que la plage de Piémenson à Arles, connue pour être favorable à la pratique du kite-surf, connaît une fréquentation en forte croissance ainsi que de fréquents accidents graves. Il en est de même de sites comme les étangs de Leucate ou Gruissan dans l'Aude.

Ces nouvelles activités sportives et l'usage de nouveaux engins mécanisés, sur le sable (quads) ou sur l'eau (scooters), engendrent des conflits de partage de l'espace et de nouveaux risques tant pour les pratiquants que pour les tiers qui appellent de nouvelles règles que les maires ne sont pas toujours bien armés, du point de vue juridique, pour définir.

B - La croissance des besoins de sécurité publique

Les maires, à cause des concentrations de population que leurs communes connaissent désormais, sont confrontés à un double besoin d'une acuité croissante : d'une part, celui de faire respecter la réglementation entourant les usages de la plage et des zones de baignade ; d'autre part, celui de prévenir et réprimer une « délinquance des sables » liée à la forte fréquentation touristique.

Sous réserve de l'adaptation des arrêtés municipaux aux nouvelles pratiques sportives dangereuses, les maires doivent pouvoir les faire respecter. Or le rappel à la loi et la réaffirmation du cadre de police administrative vont souvent à l'encontre de comportements dominants fondés sur une vision de la plage comme espace de liberté et de relâchement des contraintes habituelles de la vie collective.

S'agissant de la délinquance proprement dite, la concentration de population, l'évolution des comportements, les problèmes intergénérationnels nés du conflit entre une population générale qui vieillit et les nouvelles populations qui accèdent aux loisirs estivaux ainsi que la fréquentation des plages par une population directement issue des quartiers sensibles grâce aux opérations de transports en commun du type « TER à 1 euro » au départ des métropoles régionales (comme sur les plages du nord ou de Normandie) entraînent des phénomènes nouveaux bien éloignés de l'image familiale des vacances à la plage.

Dans les Bouches-du-Rhône, à Arles, une population nombreuse (jusqu'à 15 000 personnes) s'installe sur la plage de Piémenson avec des

tentes et des camping-cars pour la fin de semaine ou la totalité de la saison estivale. Les faits de délinquance liée à l'alcool, les comportements d'ivresse sur la voie publique et les problèmes de circulation (deux-roues) sont fréquents. Ils font aussi partie désormais de ceux que doit affronter la ville de Bayonne à chacune de ses fêtes annuelles. A Marseille, où les plages ont la particularité d'être dans la continuité du centre-ville, la préfecture rapporte le fort émoi suscité par le viol en pleine journée d'une jeune femme de 17 ans, en août 2011, sur la plage des Catalans, habituellement fréquentée par les familles du 7^{ème} arrondissement.

L'évolution de la fréquentation des plages provoque de nouvelles nuisances, désormais récurrentes, notamment en dehors des horaires habituels de surveillance ; ainsi, à Biarritz (Pyrénées-Atlantiques), le SDIS réalise 26 % de ses interventions sur les plages le jour, en dehors des heures de surveillance, et même la nuit.

En Gironde, le préfet signale la nécessité de « *faire respecter (...) l'ordre public sur les plages dont certaines sont fréquentées par des résidents de quartiers sensibles de la région parisienne* », tandis que celui de Loire-Atlantique évoque le fait que « *lorsque la surveillance n'est pas assurée le terrain est laissé aux petits délinquants, que ce soient les voleurs (...), les consommateurs de substances illicites voire les dealers, ou encore les exhibitionnistes* ».

Dans ce contexte, la mission de surveillance des plages dépasse souvent les capacités des moyens communaux. Elle requiert une coordination globale entre services et peut paradoxalement susciter chez les maires un sentiment d'isolement. C'est pourquoi les élus semblent unanimes à dénoncer le retrait des CRS des plages, alors même que selon la circulaire du 19 juin 1986 du ministre de l'intérieur précitée « *ils ne sont pas à leur disposition pour renforcer les effectifs locaux de police ou de gendarmerie afin de maintenir l'ordre public pendant la période d'été* ».

Le cas d'une commune aussi célèbre que Ramatuelle (Var) apparaît emblématique de ce dépassement des moyens d'action communaux. La commune, dont le territoire constitue l'essentiel de la presqu'île de Saint-Tropez, a un linéaire de plage de 4,5 km et peut concentrer jusqu'à 30 000 personnes par jour et 500 mouvements de navires. La présence de 27 établissements de plage, 7 établissements spécialisés dans les loisirs nautiques et de nombreux vendeurs ambulants crée une forte pression qui peut dégénérer à tout moment en conflit. Le plan de balisage, très étoffé, avec 17 chenaux, 3 zones exclusives de baignade, une zone d'interdiction d'engins motorisés sur 4,5 km, va de pair avec un important dispositif de surveillance (six postes de secours).

La présence d'une population internationale, de publics très divers, dans un environnement naturel, est propice à certaines formes de délinquance (car-jacking, vols, vente de produits stupéfiants, racolage) qui excèdent les capacités de la commune.

III - Un coût important pour les communes

A - Un coût accru par le désengagement partiel des CRS

La réduction des effectifs affectés par la DCCRS en renfort saisonnier sur les plages, s'est accompagnée d'un engagement plus important des secouristes de la Société nationale de secours en mer (SNSM) recrutés par les communes.

En fait, de 2002 à 2011, la baisse du nombre MNS CRS a été compensée par l'accroissement équivalent de celui des nageurs sauveteurs de la SNSM, comme le montre le tableau suivant.

Déploiement de personnels MNS CRS et nageurs sauveteurs de la SNSM par année

| Années | Nombre de personnels qualifiés | | |
|--------|--------------------------------|-------|--------|
| | CRS | SNSM | Totaux |
| 2002 | 722 | 1 138 | 1 860 |
| 2003 | 643 | 1 201 | 1 744 |
| 2004 | 632 | 1 210 | 1 842 |
| 2005 | 634 | 1 263 | 1 897 |
| 2006 | 636 | 1 211 | 1 847 |
| 2007 | 647 | 1 304 | 1 951 |
| 2008 | 605 | 1 270 | 1 875 |
| 2009 | 495 | 1 372 | 1 867 |
| 2010 | 471 | 1 418 | 1 889 |
| 2011 | 471 | 1 410 | 1 881 |

Source : DCCRS, SNSM.

Pour la SNSM, association loi 1901 reconnue d'utilité publique en 1970, présente toute l'année sur le littoral au titre du sauvetage en mer, qui reste sa mission principale, cette évolution est coûteuse. Elle finance en effet 40 à 50 % de la formation des nageurs sauveteurs dont le coût global s'élève à 1 500 €.

Alors que ces coûts de formation (plus de 3 M€ en 2011 dans un budget total de plus de 22 M€) sont en nette augmentation, ils ne sont pas répercutés aux communes qui recrutent les nageurs sauveteurs de gré à gré. Dépendante à 67,5 % de fonds privés et de la générosité du public, la SNSM s'inquiète donc de la croissance de ces dépenses de formation. Les subventions versées par l'Etat (des ministères chargés de l'écologie, de l'intérieur et de la défense) doivent financer un objet précis. Ainsi la subvention du ministère de l'écologie, qui est la seule réellement conséquente (environ 2 M€) doit servir à financer la flotte de la SNSM qui lui permet de remplir sa mission de sauvetage en mer.

B - Un coût sensible pour certaines communes

La préfecture du Morbihan évalue à 20 000 € annuels la tenue d'un poste de secours (hors coûts de matériels et immobilier). Cette évaluation semble cohérente avec la facturation du SDIS des Pyrénées-Atlantiques aux communes qui lui délèguent la surveillance de leurs plages. En 2011, pour cinq communes, déployant 11 postes de secours mobilisant au total 90 personnes de juin à septembre, dont 69 en permanence aux mois de juillet et août, le coût moyen par poste était de 29 000 €, le détail des frais étant le suivant :

Facturation de frais de surveillance des plages par le SDIS des Pyrénées-Atlantiques en 2011

| Dépense | Montant (en €) |
|-----------------------------------|-----------------------|
| Personnel (vacations, CDD) | 269 070 |
| Habillement | 14 155 |
| Gestion | 20 484 |
| Formation | 16 548 |
| Total | 320 257 |
| Coût moyen/poste | 29 114 |

Source : Cour des comptes d'après données communiquées.

Avec un nombre moyen de deux postes de surveillance par commune, le coût annuel de la surveillance des plages (hors équipement et immobilier) peut être évalué en moyenne à 50 000 € par commune sur la base de 25 000 € par poste (moyenne des évaluations ci-dessus pour les communes du Morbihan et celles des Pyrénées-Atlantiques).

Il semble y avoir toutefois de notables écarts de coûts entre les communes. En 2010, dans le Finistère, la commune de Fouesnant (9 500 habitants) consacrait un budget de plus de 120 000 € pour cinq postes de secours dont deux tenus par des CRS. Dans l'Hérault et le Gard, la moyenne de postes de secours est de six par commune avec des budgets par conséquent plus importants (150 000 €).

IV - Une responsabilité sanctionnée par le juge

La contrainte sur les maires est d'autant plus lourde que le juge n'hésite pas à sanctionner les communes. Lors d'accidents, il apprécie la façon dont la commune a rempli sa mission de police et d'organisation des secours. A l'occasion, même lorsque l'imprudence des victimes est avérée, il peut prononcer un partage de responsabilité, sur la base d'un manquement de la commune à ses obligations (Conseil d'Etat, 30 janvier 1980, *Consorts Quiniou*). Même lorsque la commune a rempli ses obligations de surveillance, les sanctions peuvent être lourdes. Un jugement du 22 février 2005 de la cour administrative d'appel de Bordeaux a ainsi condamné la commune de Saint-Julien-en-Born à verser des indemnités importantes à la veuve et aux enfants d'un homme décédé

par noyade alors même qu'il se baignait en secteur surveillé sans commettre d'imprudences, considérant que la responsabilité de la commune était engagée du fait de la méconnaissance par les maîtres-nageurs employés par elle d'un phénomène hydrologique particulier dû aux baines du littoral.

La responsabilité communale peut aussi se trouver engagée sur des plages non surveillées. Dans un important arrêt du 13 mai 1983 (*Mme Lefebvre*), le Conseil d'Etat a rappelé qu'il incombe aux communes de prendre les mesures nécessaires à une intervention rapide des secours en cas d'accident, y compris sur les baignades non aménagées faisant l'objet d'une fréquentation régulière et importante. En l'absence de moyens d'alerte des services de secours à proximité de tels lieux, la responsabilité du maire est engagée. Le 3 mars 2008, la Cour administrative d'appel de Marseille a jugé que la responsabilité de la commune de Bonifacio était engagée suite au décès d'une femme sur une telle plage faisant l'objet d'une fréquentation régulière et importante, la présence d'une cabine téléphonique à proximité immédiate de la plage ne constituant pas un dispositif suffisant d'organisation des secours.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le cadre réglementaire du pouvoir de police spéciale des baignades confié au maire obéit aux contraintes habituelles de ses pouvoirs de police générale : un engagement direct de responsabilité qu'il lui revient d'assumer, en même temps qu'un principe général de proportionnalité qui s'impose à toutes ses décisions.

La prévention des noyades en mer reste un objectif important, eu égard au nombre annuel de décès qui demeure élevé. Par ailleurs, les accidents sont favorisés par de nouvelles pratiques sportives (kite-surf, jet-ski, etc.) qui appellent l'adaptation de la réglementation communale.

Les maires, confrontés à la difficulté de faire respecter les arrêtés municipaux, doivent aussi affronter l'extension d'une « délinquance des sables » qui traduit l'exportation de phénomènes urbains vers des lieux de villégiature. La concentration de population offre en effet un terrain favorable à l'essor de certains types d'infractions.

A raison de deux postes en moyenne par commune, le coût de l'armement des postes de secours destinés à la surveillance des plages en période estivale peut être évalué à environ 50 000 € dans le budget annuel des communes du littoral. Cependant, celles qui sont exposées à la

plus forte fréquentation touristique se dotent d'un nombre supérieur de postes de secours.

La responsabilité des communes peut être sanctionnée par le juge qui décide parfois d'assez lourdes indemnités. Par ailleurs, le juge sanctionne aussi les maires pour leur responsabilité dans des secteurs non surveillés, même dûment signalés.

Chapitre II

La participation contestable des CRS à un dispositif complexe

I - La complexité du dispositif de surveillance des plages

A - De multiples intervenants

Pour exercer leur responsabilité en matière de police des baignades, les maires doivent affecter dans les postes de secours des maîtres-nageurs sauveteurs qualifiés. On peut distinguer quatre types d'intervenants :

- l'Etat, à travers les CRS : présents depuis l'été 1958, leurs personnels sont les seuls à avoir la double compétence de fonctionnaire de police et de maîtres-nageurs sauveteurs; leur nombre est en réduction ; ils ne sont présents que dans 99 communes en 2011 et uniquement en juillet et août ;
- les SDIS, partenaires habituels des communes pour le secours à personne : ils interviennent dans beaucoup de départements, en vertu de conventions signées avec les municipalités ; à Marseille, les marins-pompiers sont engagés dans le dispositif ;

- les sociétés de secours en mer : la SNSM, mais aussi d'autres associations de secours, comme la Fédération française de sauvetage et de secourisme (FFSS) ou la Croix Blanche, et aussi, notamment dans certains départements de l'ouest, des micro-associations de sauvetage, dont l'intervention est parfois limitée à une commune et auxquelles les maires préfèrent avoir recours plutôt qu'aux SDIS ou à la SNSM ;
- les autres intervenants : maîtres-nageurs sauveteurs civils recrutés sous contrat par les mairies ; il s'agit parfois de policiers municipaux détenteurs des qualifications requises, mais aussi de policiers ou de réservistes de la police, comme à Marseille.

B - Des situations variées

Les conditions de surveillance des plages sont variées, car chaque département a ses propres caractéristiques en termes de catégories d'intervenants (présence ou non de CRS, convention ou non avec le SDIS, implantation traditionnelle ou non de la SNSM), aussi bien qu'en termes de fréquentation ou de configuration côtière.

Le tableau suivant sur la situation prévisionnelle de la saison 2012 a été établi d'après les données fournies par les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) combinées, lorsqu'elles étaient incomplètes, avec celles, parfois lacunaires, communiquées par les préfetures des départements littoraux. Ces données restent partielles, car toutes les communes ne communiquent pas aux CROSS les informations utiles et les préfetures sont d'ailleurs en général encore moins bien informées que les CROSS.

Déploiement du dispositif de surveillance pour la saison 2012

| Département | Nombre de communes | Nombre de postes de secours | CRS | SDIS | Autres | Total sauveteurs |
|---------------|--------------------|-----------------------------|------------|--------------|--------------|------------------|
| 59 | 5 | 12 | 10 | | 39 | 49 |
| 62 | 15 | 21 | 32 | | 134 | 166 |
| 80 | 7 | 9 | | | 44 | 44 |
| 76 | 20 | 27 | 4 | 37 | 20 | 61 |
| 14 | 28 | 44 | 34 | 10 | 166 | 210 |
| 50 | 29 | 34 | | 73 | 41 | 114 |
| 35 | 6 | 22 | 11 | 38 | 11 | 60 |
| 22 | 18 | 29 | 2 | 54 | | 91 |
| 29 | 42 | 47 | 9 | 66 | 66 | 141 |
| 56 | 22 | 40 | 13 | 34 | 122 | 169 |
| 44 | 9 | 21 | 22 | | 42 | 64 |
| 85 | 7 | 30 | 34 | | 90 | 124 |
| 17 | 37 | 61 | | 204 | 15 | 219 |
| 33 | 15 | 28 | 59 | | 91 | 150 |
| 40 | 15 | 39 | 92 | | 320 | 412 |
| 64 | 9 | 19 | 26 | 68 | 102 | 196 |
| 66 | 10 | 40 | 15 | 24 | 78 | 117 |
| 11 | 5 | 25 | 12 | 58 | 20 | 90 |
| 34 | 14 | 33 | 24 | 77 | 27 | 128 |
| 30 | 1 | 6 | | | 21 | 21 |
| 13 | 13 | 32 | 4 | 45 | 82 | 131 |
| 83 | 25 | 91 | 26 | 130 | 125 | 281 |
| 6 | 14 | 41 | 22 | 85 | 34 | 141 |
| 20 | 15 | 24 | 14 | | 50 | 64 |
| Totaux | 381 | 775 | 465 | 1 003 | 1 775 | 3 243 |

Source : Cour des comptes d'après données des CROSS et des préfectures.

On peut estimer que le dispositif de surveillance des plages en pleine saison (juillet-août) concerne 381 communes du littoral métropolitain qui arment 775 postes de secours. Le nombre de sauveteurs employés à les garder en pleine saison est prévu pour 3 243 à l'été 2012, selon les données, partielles, retraitées comme susdit par la Cour, se répartissant comme suit :

- 31 % de sauveteurs des SDIS⁴⁸ ;
- 14 % de maîtres-nageurs sauveteurs des CRS ;
- 55 % de sauveteurs « autres », regroupant essentiellement des sauveteurs civils employés de façon saisonnière, au premier rang desquels ceux de la SNSM, dont provenaient 1 410 sauveteurs en 2011, présents dans 273 postes.

Les maîtres-nageurs sauveteurs de la SNSM sont majoritaires au sein de ce troisième groupe même s'ils ne forment pas un effectif « complet », étant employés sur des contrats de durée différente (un, deux ou trois mois, voire plus), et s'ils ne sont pas tous nécessairement en poste au même moment. Le reliquat est composé des sauveteurs militaires des brigades de sapeurs-pompier (BMSPP) de Marseille et surtout d'employés communaux, notamment de policiers municipaux, titulaires de brevets de sauveteurs.

Le nombre de communes couvertes par ce dispositif varie d'une seule par département (Gard) à 42 (Finistère). C'est pourquoi le nombre de MNS varie énormément : d'une trentaine (Gard) à plus de 400 (Landes). La moyenne départementale est de 135 MNS et 15,8 communes.

Quelques départements ne font intervenir qu'une seule catégorie de MNS. Ainsi, les communes de la Somme ne font appel qu'au SDIS comme la quasi-totalité de celles de Charente-Maritime (61 postes de secours).

Ailleurs, les intervenants sont multiples, sans qu'il y ait nécessairement mixité au niveau des postes. De façon assez remarquable, les SDIS sont absents des dispositifs de surveillance des départements du nord (59, 62, 80) et de beaucoup de départements de la façade atlantique (Loire-Atlantique, Vendée, Gironde, Landes). Ils sont en revanche très présents dans certains départements comme la Charente-Maritime et le Var.

⁴⁸ La DGSCGC considère cette proportion inférieure à la réalité. Pour des raisons de méthode, la Cour n'a pu retenir le pourcentage qu'elle proposait et a choisi de s'en tenir aux informations des CROSS et des préfetures.

La SNSM est présente dans presque tous les départements. Son implantation, souvent liée à une tradition ancienne, est la plus forte dans les départements de l'ouest (Morbihan, Calvados, etc.). Son absence, toutefois, dans certains départements comme les Pyrénées-Atlantiques s'explique par une forte tradition de surveillance des plages par des associations locales, notamment en pays basque.

C - Une gestion souvent complexe pour les communes

1 - La coordination parfois difficile des différentes catégories d'intervenants

L'organisation du dispositif est difficile à gérer pour certains maires, qui doivent compter avec des statuts et des cadres d'emploi différents. Les contraintes horaires ne sont pas les mêmes : les CRS peuvent être employés jusqu'à 46 h 48 par semaine, six jours sur sept, au lieu de 35 heures pour les sauveteurs civils en contrat à durée déterminée.

A Six-Fours-Les-Plages, dans le Var, les CRS assurent la surveillance à partir de 11 heures 40 et jusqu'à 19 heures 00, mais la mairie qui ouvre les postes à partir de 9 heures 30 doit disposer de personnels qualifiés entre 9 heures 30 et 11 heures 40.

Les maires doivent donc souvent coordonner différents intervenants afin d'assurer la permanence des postes de secours. Cette coordination se complique parfois en raison de la qualité des relations entre services. Ainsi, à Nice, il ne semble pas possible de mêler policiers et pompiers pour la tenue d'un même poste de surveillance et de secours ; c'est évidemment inefficace en période de réduction d'effectifs : de fait, cinq MNS CRS se retrouvent ensemble pour armer un seul poste alors qu'ils pourraient en armer deux.

2 - Les difficultés de recrutement

Enfin, les communes ont des difficultés pour recruter des personnels qualifiés.

Le SDIS des Landes, suite à des accidents dans les années 90 et à la mise en cause judiciaire de ses personnels, s'est désengagé de la surveillance des plages dans tout le département. Un projet de convention préparé par le directeur de la sécurité civile sur le sauvetage au-delà des 300 mètres ayant lui aussi été refusé par le SDIS, celui-ci s'est de fait désengagé de la surveillance du littoral. De même, le SDIS de Gironde n'intervient pas dans la surveillance des plages. Cette abstention est d'autant plus regrettable que les plages de ces départements sont

particulièrement dangereuses. Ailleurs, même lorsqu'ils interviennent, comme dans les Alpes-Maritimes et l'Aude, les SDIS justifient les limites de leur engagement par la nécessité de conserver un effectif opérationnel suffisant pour leurs autres missions, notamment les feux de forêt dans les départements du pourtour méditerranéen.

Le recrutement de personnels civils est parfois difficile compte tenu d'une ressource insuffisante en quantité mais aussi en qualité. Ainsi, selon le préfet du Morbihan : *« le manque de maturité de certains nageurs sauveteurs, qui leur enlève une part de crédibilité aux yeux du public, mérite d'être souligné »*. Ce défaut est particulièrement sensible pour la fonction de chef de poste : *« peu de jeunes diplômés peuvent remplir ces fonctions qui exigent de l'expérience (trois mois en tant que nageur sauveteur sur deux saisons) et une certaine maturité (...) Les personnels [que le SDIS et la DZCRS] affectent sont mieux formés et mieux aguerris aux techniques de sauvetage en milieu naturel. En revanche, les jeunes BNSSA qui n'ont été formés qu'en piscine par d'autres organismes, découvrent vite leurs limites lors de la première affectation en plage »*.

L'une des raisons du mécontentement unanime des maires à propos du dispositif de renforts policiers prévu en 2012 du 4 juillet au 26 août portait justement sur la difficulté de recruter des vacataires pour des périodes de quelques jours.

II - Le fondement du renfort saisonnier des CRS sur les plages

A - Une activité étrangère à leurs missions

1 - La justification historique

Les premiers maîtres-nageurs sauveteurs des CRS sont apparus sur les plages en juillet 1958 à la demande des Hospitaliers et sauveteurs bretons (HSB), l'une des plus anciennes associations de sauvetage en mer. A l'origine, seuls trois MNS CRS étaient détachés sur les plages de la Baule et Saint-Nazaire. L'année suivante, la Fédération nationale de sauvetage emboîta le pas des HSB et demanda elle aussi le renfort de CRS. Dès 1959, le dispositif prenait forme et l'on comptait alors 150 MNS CRS. Sa généralisation fut ensuite décidée par l'Etat et accompagna l'essor de la fréquentation des plages.

Au fil des ans, les MNS CRS sont devenus une force sur laquelle certaines communes se sont habituées à compter pour déployer leur dispositif de surveillance et de secours. Le pic de ces renforts a été de 722 MNS CRS en 2002, affectés dans 126 communes pour surveiller 152 km de littoral.

L'ampleur de ce dispositif a ensuite été partiellement remise en cause dans le cadre de la révision générale des politiques publiques qui a conduit à recentrer les CRS sur leurs missions.

2 - L'absence de base réglementaire

Aucun texte réglementaire ne confie aux CRS une mission de surveillance des plages. Le décret n° 2003-952 relatif à l'organisation des compagnies républicaines de sécurité, reprenant en son article 2 les termes du décret n° 77-1470 du 28 décembre 1970 (abrogé), dispose que les CRS peuvent être employées sur tout le territoire, notamment pour « *assumer des missions de surveillance* ». Par ailleurs, elles peuvent « *être appelées à porter assistance aux populations en cas de sinistre grave ou de calamité publique* ». Ces dispositions de portée générale ne sauraient suffire à fonder la participation des CRS à la surveillance des plages qui relève de la police des baignades confiée aux maires par le CGCT et requiert de la DCCRS la « mise à disposition » de fonctionnaires dotés de qualifications spécifiques (maîtres-nageurs sauveteurs).

Seule l'instruction ministérielle du 24 mai 1965 relative à l'utilisation des compagnies républicaines de sécurité dispose, au titre des « renforts spécialisés », que « *le Directeur général de la Sûreté nationale peut, sur proposition des préfets, mettre à la disposition des communes, à titre temporaire, des Maîtres-Nageurs-Sauveteurs* ». La circulaire du 25 mai 1965 dispose que les compagnies républicaines de sécurité sont fréquemment employées à remplir certaines tâches spécialisées comme « *d'assurer la surveillance des plages* ». Le cadre d'emploi est quant à lui défini par l'arrêté du 6 juin 1974 portant règlement des compagnies républicaines de sécurité, notice sur la technique de police de sécurité des plages et des plans d'eau.

B - Une « mise à disposition » avantageuse pour les communes, mais juridiquement critiquable

1 - Une double compétence recherchée mais ambiguë

Pour les communes, les personnels des CRS présentent l'avantage, unanimement salué et recherché, de disposer de la double compétence de fonctionnaire de police et de maîtres-nageurs sauveteurs, qui leur permet de faire face à la fois aux problèmes de sécurité civile et de sécurité publique pouvant survenir sur les plages.

Les personnels des CRS disposent d'une expérience reconnue dans la surveillance des plages. Ils sont d'ailleurs affectés sur les mêmes dispositifs estivaux de nombreuses années consécutives. Dans les Landes, où les plages sont particulièrement dangereuses, leur compétence est très appréciée. Ainsi, selon une estimation fournie par la préfecture, l'ancienneté moyenne des personnels des CRS dans cette mission est de 13 ans au lieu de seulement 3 ans pour les maîtres-nageurs sauveteurs civils. Les personnels des CRS sont aussi appréciés pour leur expérience de direction d'équipes, acquise dans leurs missions traditionnelles, utile pour la tenue des postes de secours.

Leur position vis-à-vis des maires reste cependant ambiguë. L'instruction ministérielle du 24 mai 1965 précise que « *les maîtres-nageurs sauveteurs sont placés sous l'autorité de leur chef de détachement dont ils reçoivent leurs instructions et auquel ils rendent compte. Le chef du détachement relève du maire. Il applique en accord avec ce dernier les instructions qu'il reçoit de sa hiérarchie* ». Dans le même esprit, l'arrêté du 6 juin 1974 portant règlement des compagnies républicaines de sécurité - notice sur la technique de police de sécurité des plages et des plans d'eau - dispose en son article 12 que les MNS CRS « *sont mis à la disposition du maire (...). Le chef de plage relève du maire qui a demandé et obtenu le concours des maîtres-nageurs sauveteurs (...). Il applique, en accord avec lui, les instructions qu'il reçoit de sa hiérarchie* ». Ainsi, bien que le maire ne se voie pas reconnaître d'autorité hiérarchique sur les MNS CRS, ce sont ses arrêtés que ceux-ci s'appliquent à faire respecter. En même temps leur mise à disposition est révoquée à tout instant par décision ministérielle, et leur activité reste sous le contrôle hiérarchique de l'autorité zonale.

S'agissant des missions de sécurité publique dont les MNS CRS sont également investis, leur cadre est à tout le moins incertain, beaucoup étant d'ailleurs affectés dans des zones où c'est la gendarmerie nationale qui est compétente en matière de sécurité publique. En vertu de l'instruction ministérielle du 24 mai 1965, « *dans les communes où la*

police est étatisée, le chef de détachement se présentera au chef de circonscription de Police urbaine qu'il tiendra informé de tout incident survenu dans l'exercice de sa mission » (articles 522 à 524). L'article 34 de l'arrêté du 6 juin 1974 enjoint aux MNS CRS, à leur arrivée, d'établir des contacts avec l'autorité préfectorale, l'autorité municipale, l'autorité judiciaire, l'autorité des affaires maritimes. L'article 83 précise que le chef de plage se présente notamment au maire, au chef de circonscription de police ou à l'OPJ compétent dans les zones de gendarmerie. Il rencontre le commandant des sapeurs-pompiers et contacte les responsables locaux des affaires maritimes et des douanes. Les instructions prévoient que la liste nominative des MNS CRS détachés est transmise aux autorités judiciaires compétentes ainsi qu'aux parquets, pour agir en qualité d'agents de police judiciaire. La situation implique néanmoins une double ligne hiérarchique, entre l'autorité zonale et l'autorité de police judiciaire territorialement compétente.

2 - Un concours de l'Etat aux communes particulièrement avantageux

Le dispositif est, de fait, une prestation de services rendue par l'Etat aux communes dans des conditions financières très avantageuses.

La DCCRS finance elle-même la formation de ses personnels aux diplômes requis⁴⁹. L'Etat rémunère ses effectifs affectés à la surveillance des plages, qui ne perçoivent d'ailleurs, pour cette mission, aucune prime ou avantage en nature.

La DCCRS demande aux communes de ne rembourser que les frais de mission et de déplacement occasionnés. La base de remboursement est de 15,25 € par repas (coût unitaire forfaitaire) et 33 € par nuitée. Le défraiement comprend également les frais occasionnés par le transport aller-retour vers le lieu de mission. Les décomptes des frais avancés par la DCCRS à ses personnels sont adressés par la direction d'emploi aux secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP). Les titres de perception sont émis par les SGAP, qui les transmettent aux communes. Le recouvrement est imputé sur le fonds de concours 09.2.2040 rattaché au programme budgétaire 176 – *Police nationale*, les crédits ouverts en contrepartie de ces recouvrements ne sont pas affectés à un emploi particulier.

⁴⁹ Brevet d'Etat d'éducateur sportif des activités de la natation ou Brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique (BNSSA) ; certificat restreint de radiotéléphoniste ; permis côtier ; diplôme de premier secours en équipe de niveau 2 (PSE2). L'ensemble de la formation représente 300 heures, soit 10 semaines.

D'une manière générale, la DCCRS recommande aux communes, autant que possible, de prendre elles-mêmes à leur charge l'hébergement et la restauration des MNS CRS, soit par leurs propres moyens, soit par convention avec des établissements hôteliers ou de restauration de façon à éviter que l'Etat ne fasse l'avance des frais. Ainsi, les communes peuvent réduire le montant des sommes à payer à l'Etat.

Par ailleurs, la DCCRS dispose d'une flotte de 90 embarcations motorisées dont elle assure l'entretien et la maintenance dans son centre motonautique national de Saint-Herblain (Loire-Atlantique). Elle met ces moyens motonautiques à la disposition des communes auxquelles elle facture à la journée les coûts correspondants⁵⁰.

En 2011, les frais occasionnés par les renforts saisonniers de CRS se sont répartis comme suit :

Répartition des frais occasionnés par les renforts saisonniers des CRS, hors dépenses de rémunération

| Dépenses | Montant (en €) |
|--------------------|----------------|
| Habillement | 67 295 |
| Frais de mission | 1 917 319 |
| Frais de transport | 116 688 |
| Divers | 909 |
| Total | 2 102 210 |

Source : DCCRS.

La part de ce montant demandée aux communes, soit 2 034 007 €, correspond aux frais de mission et de transport. Sans préjuger des frais qu'elles supportent directement, cette participation paraît très avantageuse au regard des effectifs déployés par l'Etat (471 MNS CRS dans 99 communes pendant deux mois).

Les dépenses de rémunération annuelle moyenne d'un agent du corps d'encadrement et d'application étaient prévues pour 57 233 € dans le projet annuel de performance de la mission Sécurité annexé au projet de lois de finances pour 2012, y compris cotisations au CAS Pensions. Les dépenses de rémunérations supportées par l'Etat pour les 468 MNS CRS affectés pendant deux mois sur les plages est d'environ

⁵⁰ Exemples de montants 2010 : Zodiac Mark II GR moteur 25 CV : 35 €/jour ; Zodiac mark III GR moteur 40 CV : 39 €/jour.

4,5 M€⁵¹, sans tenir compte des droits à récupération ou à congés acquis par ces policiers au cours de ces deux mois de présence intensive.

3 - Un concours de l'Etat aux communes non prévu par les textes

Ce concours, coûteux pour l'Etat, paraît juridiquement contestable.

La « mise à disposition » par l'Etat auprès de communes de personnels dont elles ne remboursent pas la rémunération peut s'interpréter comme une subvention de fonctionnement en nature, totalement dépourvue de base légale. Les seules subventions de fonctionnement en deniers aujourd'hui légalement possibles sont celles prévues par l'article L. 2335-2-1 du CGCT.

Par ailleurs, les bases réglementaires aux remboursements demandés aux communes font défaut.

Au plan interne, les modalités de remboursement par les communes des indemnités de déplacement (restauration et hébergement) et des frais de transport (de la résidence au lieu d'emploi et retour) versés aux personnels des CRS affectés à la surveillance des plages sont décrits par la circulaire NOR/INT/C/95/00226/C du 4 août 1995. Une note du DCCRS du 6 avril 2007 décrit plus précisément le dispositif de recouvrement. Le régisseur doit être en possession de la lettre d'engagement du maire avant le début de la mission, les fonctionnaires devant être informés préalablement de ses conditions d'exécution. Les montants de remboursement sont calculés conformément aux décrets n° 2006-781 du 3 juillet 2006 et à l'arrêté du 22 août 2006 qui définissent les modalités de règlement des frais de déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat, mais ne prévoient nullement la possibilité pour l'Etat de se les faire rembourser par les communes.

D'une manière générale, la DCCRS invoque les dispositions du décret n° 97-199 du 5 mars 1997 relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie. Ces dispositions s'appliquent aux « *services d'ordre lorsqu'ils ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de sécurité et d'ordre publics* » (article 1^{er}). Il n'apparaît pas que puissent en faire partie la mise à disposition de personnels destinés à effectuer des missions de surveillance et de sauvetage sur les plages, non plus que celle des embarcations dédiées à ces missions.

⁵¹ 57 233 € (données prévisionnelles 2011) x 471 (effectif prévisionnel 2012) x (2/12) = 4 492 790 €.

C - Le manque de transparence et l'inégalité de traitement des communes

1 - Le non-respect de la procédure du plan saisonnier

L'arrêté précité du 6 juin 1974 prévoyait que le plan saisonnier était établi à partir du recueil, par la DCCRS, des demandes des maires transmises par les préfets et assorties de leur avis⁵². La reconduction d'effectifs réduits, d'année en année, sur des implantations de faible activité montre que cette procédure n'est plus respectée.

La Cour a constaté que les préfetures étaient inégalement informées ; de nombreux témoignages attestent une saisine directe de la DCCRS, voire du ministre ou de son cabinet, par des élus locaux (maires, présidents de syndicats de communes, présidents de conseils généraux ou députés). Le rôle de régulation initialement attendu des préfets et des directions zonales des CRS dans la réponse aux besoins ne joue plus. La DCCRS tend à devenir un simple prestataire de services pour l'attribution de moyens saisonniers décidée au niveau ministériel sans critères objectifs ni transparence.

Certaines implantations sont maintenues, sans justification connue autre que la seule nécessité supposée de reconduire *a minima* l'existant. Il est ainsi curieux que trois MNS CRS soient affectés à la surveillance d'un plan d'eau, comme à Meaux, ou à celle d'une piscine, comme à La Courneuve. Au demeurant, ces fonctionnaires, dont les statistiques d'activité ne sont pas connues, sont les seuls à opérer en dehors du littoral.

2 - Des niveaux et des types d'activités variables

Les statistiques établies par la DCCRS permettent de connaître le niveau d'activité des renforts saisonniers dans chaque département littoral où ils sont présents. Ce décompte comporte une partie « sécurité civile », recouvrant le nombre de sauvetages réalisés, le nombre de personnes sauvées et les aides apportées aux baigneurs, navigateurs et véliplanchistes, et une partie « sécurité publique » sur les avertissements au public, les infractions de police générale (administrative), les

⁵² Art. 15 : « En fonction des besoins exprimés par les maires et des appréciations des préfets, compte tenu des suggestions des commandants de groupements régionaux et des disponibilités en effectifs spécialisés, le service des compagnies républicaines de sécurité établit un plan estival d'emploi appelé plan saisonnier des maîtres-nageurs sauveteurs ».

infractions de droit commun et des infractions de nature diverse (maritimes, douanières, aéronautiques, etc.)⁵³.

En nombre de sauvetages réalisés en 2011, les départements de la façade atlantique viennent en tête : plus de mille dans les Landes, 451 en Gironde, près de 400 dans les Pyrénées-Atlantiques. Ce nombre est bien sûr en partie corrélé à celui de MNS-CRS présents, ces départements étant parmi les mieux pourvus. Toutefois, dans d'autres départements parmi les mieux pourvus, l'activité ainsi mesurée est nettement inférieure : ainsi, dans le Calvados et la Vendée, les 34 MNS CRS déployés dans chacun de ces départements réalisent respectivement 4,3 et 8,5 fois moins de sauvetages que les 26 MNS CRS présents dans les Pyrénées-Atlantiques.

Au regard des autres indicateurs d'activités de sécurité civile, les départements sont pareillement classés, avec, en tête, les mêmes départements de la façade atlantique. Seules les mesures d'aide aux navigateurs, peu nombreuses au demeurant, semblent obéir à des circonstances locales particulières.

Le nombre de sauvetage a été inférieur ou égal à 20 en 2011, dans quinze départements parmi les vingt où des MNS CRS étaient présents ; dans huit départements, ils ont effectué moins de 10 sauvetages pendant la saison. L'activité de sécurité civile semble parfois tellement résiduelle que le maintien de MNS CRS en paraît étrange, comme dans les Bouches-du-Rhône ou les Côtes d'Armor où ils n'ont effectué aucun sauvetage en 2011.

Le classement des départements est différent en fonction du niveau d'activité en matière de sécurité publique. Globalement, si les MNS CRS réalisent 2 200 sauvetages dans l'année, ils délivrent 83 000 avertissements et répriment plus de 4 000 infractions diverses.

Au regard du nombre d'avertissements délivrés par les MNS CRS, des départements comme le Calvados et la Vendée remontent en tête de classement, juste derrière les Landes. Il en est de même des Côtes d'Armor (plus de 1 000 avertissements délivrés) où les MNS CRS ont une faible activité de sécurité civile. Sur la base d'un indicateur global

⁵³ D'une façon générale, le décalage statistique des simples aides avec les sauvetages effectifs a dû conduire à en écarter l'analyse dans l'appréciation globale de l'activité de sécurité civile des MNS CRS, par risque de déséquilibre et pour maintenir un niveau de comparaison objectif. De fait, selon les données fournies, les seules aides aux baigneurs en 2011 s'élevaient à 15 475 au niveau national, et à 17 452 en intégrant les aides aux navigateurs et aux véliplanchistes –avec de fortes disparités locales. Ce total aurait dû être comparé aux actions de sauvetages proprement dites, qui s'élevaient à 2 215, soit près de 8 fois moins.

d'activité de sécurité publique (ensemble des actions de sécurité publique/effectifs), la hiérarchie est bouleversée : tous les départements de l'ouest et du nord-ouest (44, 76, 22, 35, 29, 56, 85, 14) passent en tête, suivis par les trois départements du sud-ouest (64, 33, 40) qui n'arrivent plus qu'en milieu de tableau.

Cette activité de sécurité publique paraît être pour l'essentiel une activité préventive de police municipale avec la délivrance de nombreux « avertissements » : près de trois en moyenne par jour et par policier. En revanche, les constats d'infractions diverses, en moyenne de plus de huit par mois et par policier au cours des quatre dernières années, n'ont été que de cinq par mois par policier en 2011. Le directeur général de la police nationale qualifie d'ailleurs cette activité judiciaire de « relativement modeste ».

Quoi qu'il en soit, cette activité ne devrait être que secondaire selon la circulaire de 1986 sur la surveillance des plages et lieux de baignade qui dispose explicitement que « *les personnels de police et de gendarmerie affectés pendant la saison estivale à la surveillance des baignades aménagées ont comme mission première et prioritaire cette surveillance et le secours éventuel aux personnes en difficulté. Il convient de rappeler aux maires qu'ils ne sont pas à leur disposition pour renforcer les effectifs locaux de police ou de gendarmerie afin de maintenir l'ordre public lors de la période d'été* ».

————— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS —————

L'organisation par les communes du dispositif de surveillance des plages est soumise à de fortes contraintes, du fait notamment de la nécessité de coordonner l'intervention de personnels qualifiés dotés de statuts d'emploi et d'horaires de travail différents ainsi que de la difficulté de les recruter.

Quoiqu'il soit dépourvu de base réglementaire, le renfort saisonnier des MNS CRS pour la surveillance des plages est fortement recherché par les communes, en raison de leur expérience dans ce domaine ainsi que de leur double compétence en matière de police des baignades et de sécurité publique. L'encadrement hiérarchique est cependant ambigu : les MNS CRS sont des fonctionnaires de l'Etat placés de facto sous l'autorité des maires quand ils contribuent à la police des baignades. En revanche, en matière de sécurité publique, les limites de leur champ d'intervention et les modalités de leurs relations avec les responsables des services de police ou de

gendarmerie nationale territorialement compétents sont mal définies. Questionnée sur ce point, la DCCRS n'a pas fourni toutes les précisions souhaitées.

Les remboursements par les communes des frais de mission et de transports correspondants sont dépourvus de base juridique.

La procédure d'élaboration du plan saisonnier prévue par l'arrêté du 6 juin 1974 ne fonctionne plus, et le choix des communes bénéficiaires des renforts des CRS pour la surveillance des plages ne paraît ni rationnel ni transparent. L'affectation hors littoral de six MNS CRS pour surveiller un plan d'eau dans la commune de Meaux ainsi qu'une piscine dans celle de la Courneuve paraît exemplaire de ces dysfonctionnements. Le DGPN s'est engagé à reconsidérer l'utilité de ces affectations en 2013.

Dans les départements où les besoins en matière de sauvetage sont moins importants, les MNS CRS tendent à intervenir principalement en tant que fonctionnaires de police, remplissant majoritairement des missions de sécurité publique en contradiction avec les objectifs qui leur avaient été assignés il y a plus de vingt-cinq ans par le ministre de l'intérieur.

Chapitre III

La vigilance inégale de l'Etat

I - L'imbrication des responsabilités du maire et du représentant de l'Etat

La responsabilité municipale de la police des baignades et de la surveillance des plages s'exerce en interaction avec celle du préfet maritime, qui est responsable du sauvetage au-delà de la bande littorale des 300 mètres, de la police des embarcations à moteur (y compris dans la zone des 300 mètres) et qui est également coresponsable, avec le maire, du balisage des zones de baignade et du signalement des chenaux de navigation. Ces dispositifs font d'ailleurs l'objet d'arrêtés conjoints (arrêté du 27 mars 1991).

Le balisage des zones de baignade s'effectue en cohérence avec les zones surveillées sur les plages. Ainsi que le rappelle l'article 54 de l'arrêté du 6 juin 1974 portant règlement des compagnies républicaines de sécurité (notice sur la technique de police de sécurité des plages et des plans d'eau), « *la baignade surveillée se trouve virtuellement délimitée (...) sur les côtés par une ligne imaginaire passant par les panneaux ou fanions de limites* » matérialisés sur la plage.

Cette délimitation des zones de surveillance, qui commence sur la terre pour se poursuivre en mer, met en jeu le contrôle du préfet.

La circulaire n° 86-204 du 19 juin 1986 enjoint aux préfets de porter attention à la question : « *tout aménagement spécial constitue une incitation à la baignade imposant par voie de conséquence à la collectivité locale compétente de mettre en œuvre les moyens de surveillance nécessaires à la sécurité du public. Il faut rappeler aux*

maires qu'une baignade une fois classée dans [la catégorie des emplacements aménagés à usage de baignade] ne peut être déclassée sans un motif grave qu'il vous appartiendra de contrôler. Vous devrez éventuellement vous substituer à l'autorité municipale pour faire rouvrir cette baignade indûment interdite ». De fait, au titre de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, le préfet détient un pouvoir général de substitution vis-à-vis des actes de police municipale du maire. La loi « littoral » du 3 janvier 1986 a étendu ce pouvoir de substitution à la police des baignades.

II - L'implication des préfetures

A - Un intérêt inégal des préfetures

L'activité de surveillance des plages étant très inégale selon les départements et leur fréquentation touristique, il n'est pas critiquable que les préfetures s'y intéressent de manière inégale. De surcroît, il ne s'agit pas d'une responsabilité de l'Etat mais des maires. Ainsi, dans le Gard où seule une commune (Le Grau-du-Roi) met en place des postes de secours, la préfeture se tient seulement informée du dispositif de surveillance des plages. En revanche, dans les départements où ce dispositif concerne de nombreuses communes, posant alors des problèmes de coordination des services de l'Etat (police, gendarmerie) ou du département (SDIS), les préfetures devraient s'y intéresser de plus près, ce qui n'est pas toujours le cas.

Assez souvent, leur implication semble se limiter à la transmission au ministère de l'intérieur, à destination de la DCCRS, des demandes de renforts saisonniers formulées par les maires, sur lesquelles ils sont censés émettre un avis.

La préfeture du Pas-de-Calais reconnaît ainsi qu'elle « *ne coordonne pas directement d'opérations ou d'actions (...). Elle est en effet rarement informée des moyens humains déployés directement par les communes* ». Les préfetures de Vendée et des Côtes d'Armor reconnaissent qu'elles ne coordonnent pas l'action des différents intervenants et sont simplement tenues informées des dispositifs mis en place. Quant à la préfeture du Var, elle s'est bornée à transmettre le questionnaire adressé par la Cour au directeur zonal de la DCCRS et au maire de Ramatuelle invité de la sorte à répondre à la question : « *La préfeture est-elle amenée à coordonner l'action des différents*

intervenants ? Est-elle régulièrement informée des dispositifs mis en place ? »⁵⁴.

Assez souvent, l'intervention des préfectures se limite à une réunion au début de la saison estivale avec les élus, comprenant un retour d'expérience sur la saison précédente, et une réunion de bilan à la fin. Les services préfectoraux ou les sous-préfets sont parfois appelés à inspecter les postes en début de saison. Les préfectures sont cependant fréquemment incapables de préciser le nombre exact de secouristes employés sur les plages ou même le nombre de postes de secours.

Ces situations contrastent avec les dispositifs mis en place dans des départements comme le Morbihan, la Haute-Corse, l'Hérault et *a fortiori* les Landes où la maîtrise de la surveillance du littoral est assurée par la préfecture.

Les préfectures les plus impliquées font intervenir les services des affaires maritimes intégrés aux directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et agissent à travers une commission départementale des baignades. Ainsi, en Haute-Corse, l'efficacité de cette commission est avérée pour favoriser la responsabilisation des maires. Dans l'Hérault, à la suite de l'ancien schéma départemental d'analyse et de couverture du risque (SDACR), la coordination des actions de surveillance des plages a été confiée au SDIS par arrêté préfectoral de juin 2011.

D'une manière générale, les relations des préfets avec les préfets maritimes sont ténues, voire inexistantes.

⁵⁴ Réponse du maire : « oui ».

Le dispositif de surveillance des plages dans les Landes

Dans les Landes, la préfecture agit en collaboration avec le syndicat mixte de gestion des baignades landaises (24 communes littorales ou lacustres, deux communautés de communes, le syndicat mixte de gestion des milieux naturels) pour coordonner le dispositif. Un cadre réglementaire⁵⁵ a été élaboré en 2011, qui fait suite aux difficultés rencontrées récemment par les maires pour réglementer les activités nautiques. Un groupe de travail réunissant les services de la préfecture et du syndicat mixte a réfléchi aux solutions juridiques pour réglementer l'usage du domaine public maritime, vérifier le respect des obligations sociales et fiscales, s'assurer de la sécurité juridique des actes pris par les élus, etc. Le préfet a écrit aux élus pour leur soumettre des arrêtés-type de réglementation de la pratique du surf et autres activités nautiques et les aider à réglementer l'installation d'écoles d'enseignement nautique sur leurs plages.

Par ailleurs, depuis 2005, la préfecture a formalisé un document spécifique, l'Ordre particulier de transmission (OPT) avec la direction zonale des CRS, le SDIS et le SAMU, pour coordonner les secours sur les plages. L'OPT fixe les règles de traitement des alertes (CODIS), d'intervention et de mise en œuvre des moyens (notamment hélicoptés).

Pour les hélicoptères (hélicoptères légers de la gendarmerie), un protocole opérationnel a été signé le 25 juillet 2001 entre le préfet maritime, le préfet de zone et les autorités régionales de la gendarmerie. Dans ce cadre, la préfecture des Landes met en place chaque année son propre protocole opérationnel avec la région de gendarmerie, le commandement de gendarmerie de la zone de défense sud-ouest, l'agence régionale de santé (ARS) et les centres hospitaliers de Dax et Mont-de-Marsan, pour l'emploi et la médicalisation de l'hélicoptère assurant le sauvetage côtier. Les coûts d'utilisation de l'hélicoptère incombent essentiellement au centre hospitalier destinataire. Il s'agit d'une mise à disposition « exceptionnelle et payante », sauf lorsque le secours intervient pour un sauvetage en mer ou une urgence vitale avérée.

Toute la côte n'est pas servie (le dispositif va de Mimizan au nord au Vieux-Boucau au sud) et la disponibilité de l'hélicoptère est assurée sous réserve de son engagement sur d'autres missions. Cet engagement est déclenché directement par le poste de secours de plage selon le protocole opérationnel. L'information doit être immédiatement transmise au CROSS-Etel qui gère l'intégralité des moyens aériens appelés à intervenir pour le sauvetage en mer.

⁵⁵ « Organisation des secours et des liaisons sur les plages surveillées des communes du littoral landais », document (« applicable dès réception et pour la période d'activation des postes de secours du littoral ») signé par le préfet, 26 pages.

Avec trois SAMU intervenant, trois bases d'hélicoptères mobilisables et une coordination de l'ensemble des postes le long du littoral, ce dispositif, beaucoup plus important que dans d'autres départements, fait l'objet d'une attention soutenue des services préfectoraux.

B - Des zones qui demeurent sans surveillance

Compte tenu de la configuration du littoral, les maires ne peuvent parfois assurer pleinement la mission communale de surveillance des plages.

Dans le département de la Corse-du-Sud, la longueur de la côte, plus de 1 000 km, rend ainsi impossible la surveillance de tous les lieux de baignade. Les maires n'y assurent que la surveillance des plages les plus fréquentées, mais les noyades ont lieu le plus souvent hors des zones surveillées. En Haute-Corse, on relève selon le préfet *« une grande distorsion entre la Balagne, relativement bien lotie et le reste du département. Des zones importantes du littoral, pourtant à fort potentiel touristique, ne disposent d'aucun poste de secours : Agriate, façade occidentale du Cap Corse, majeure partie de la plaine orientale »*.

En Charente-Maritime, le préfet déplore que trois communes de l'Île-de-Ré ne mettent pas en place de postes de secours malgré la forte affluence estivale et les incitations répétées de la préfecture. En Ille-et-Vilaine où, sur les 47 lieux de baignade identifiés, moins de la moitié (22) ont un poste de secours, ces défauts de surveillance résulteraient, selon le préfet, d'un problème de coût. A Cancale, on ne compte qu'une seule baignade surveillée pour sept plages. La situation est semblable dans la Manche où aucun site de la côte est du département n'a de poste de secours mais où, selon la préfecture *« une éventuelle création entraînerait sans doute une dépense difficile à supporter pour les collectivités »*.

Certaines communes prennent le risque, en contradiction avec la circulaire de 1986 sur la police des baignades, de ne pas assurer la surveillance de sites où ont été réalisés des travaux d'aménagements. Ainsi le préfet d'Ille-et-Vilaine déplore-t-il que *« malgré [ses] fréquents rappels aux maires afin que ceux-ci assurent la surveillance des zones de baignade pendant la saison estivale, quelques communes ont choisi de ne pas armer de dispositif de sécurité et de secours et ont classé leurs plages en zones « aux risques et périls » alors même que celles-ci sont fréquentées par plus de dix baigneurs et que des aires de baignade sont pourvues de blocs sanitaires, de poubelles et de divers dispositifs (tables, chaises) incitant à la baignade »*. Dans le Pas-de-Calais, on constate une

situation identique : « Les zones de baignade surveillée ne couvrent qu'une infime partie du linéaire. Un grand nombre de plages ne sont pas surveillées alors qu'elles sont traditionnellement très fréquentées ou que des structures de loisir et d'hébergement y sont installées ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La surveillance des plages qui est de la compétence exclusive du maire, n'en associe pas moins indirectement le préfet de département et le préfet maritime au titre des services sollicités et des arrêtés municipaux qui sont pris. Il paraîtrait souhaitable de mieux préciser le rôle imparti à chacun.

Les préfetures s'intéressent très inégalement aux dispositifs de surveillance des plages mises en œuvre par les communes. Il n'apparaît pas que l'intégration en 2010 des directions départementales des affaires maritimes (DDAM) dans les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), dans le cadre de la RéATE, ait contribué à renforcer l'information et le suivi exercé par les préfetures.

Le défaut de surveillance de sites de baignade fréquentés, en raison des aménagements réalisés qui y incitent, soulève des questions santé publique et de responsabilité qui devraient être traitées. Des règles plus contraignantes pour les maires ou pour l'Etat seraient peut-être nécessaires.

Conclusion

La surveillance des plages est l'une des responsabilités des communes du littoral dont les conséquences budgétaires et juridiques ne sont pas négligeables du fait d'un fort afflux touristique et de la diversification des pratiques sportives et de loisirs.

Pour assurer cette surveillance, une partie des communes concernées reçoit une aide conséquente de l'Etat sous la forme d'une affectation saisonnière de policiers des compagnies républicaines de sécurité (CRS).

Ce dispositif est critiquable pour plusieurs raisons.

La police des baignades est une compétence municipale et non étatique et le concours que l'Etat apporte à certaines communes pour exercer cette compétence manque de base juridique.

La participation à la police des baignades ne fait pas partie des missions des CRS qui sont des forces mobiles chargées d'assurer des missions de maintien de l'ordre et de sécurité publique.

Ces policiers ont des activités non seulement de surveillance et de secours, mais aussi de police, dans un cadre incertain. Contrairement aux instructions ministérielles, ces activités de police apparaissent dans certaines communes prédominantes.

La mise à disposition des communes de maîtres-nageurs sauveteurs, rémunérés par l'Etat, constitue une subvention de fonctionnement qui n'est prévue par aucun texte.

De plus, la sélection des communes ainsi aidées ne répond pas à des critères objectifs et ne garantit pas le meilleur emploi des moyens alloués. Quand certaines communes bénéficient de la présence de fonctionnaires d'Etat pendant la saison estivale, dont elles ne remboursent qu'une fraction du coût, d'autres, bien que dotées d'un important linéaire de plages, doivent recruter et payer intégralement des maîtres-nageurs sauveteurs vacataires.

Enfin, les préfetures s'intéressent inégalement aux dispositifs de surveillance des plages mis en place par les communes en dépit des enjeux de sécurité en cause.

Le dispositif de renforts saisonniers de maîtres-nageurs sauveteurs des CRS est irrégulier et inéquitable. Il ne saurait être durablement maintenu.

Conclusion générale

Quoique très dissemblables par de nombreux aspects quant aux réalités qu'elles concernent et aux territoires qu'elles affectent, la question de l'organisation du secours en montagne et celle de la surveillance des plages à travers le dispositif de renforts saisonniers des CRS n'en soulèvent pas moins des questions communes, et auxquelles les décideurs publics ne sauraient rester insensibles dans la période de contrainte financière que traverse le pays.

L'une et l'autre de ces activités mettent en effet en jeu la répartition d'un service public entre l'Etat et les collectivités territoriales : l'organisation du secours en montagne, à travers la revendication d'activité avancée localement par les SDIS, alors même que des services d'Etat sont déjà présents ; la surveillance des plages, à travers le soutien apporté par l'Etat aux communes bénéficiaires des renforts de CRS, dont il est apparu qu'il n'était ni régulier ni équitable.

S'agissant des renforts saisonniers de CRS, le soutien apporté doit s'analyser comme une charge induite pour l'Etat dans un domaine relevant de la responsabilité des communes. S'agissant du secours en montagne, l'entrée des SDIS dans le dispositif pourrait soulever un problème identique de charge pour le contribuable local, avec le financement de services intervenant en doublons de ceux déjà existants.

Par ailleurs, les deux activités soulèvent une question de cohérence fonctionnelle des services et d'attribution des missions. Pour des raisons historiques, CRS et gendarmes interviennent en montagne pour une activité de secours à personne étrangère à leurs missions fondatrices. De la même manière, les CRS interviennent historiquement depuis l'après-guerre en qualité de maîtres-nageurs sauveteurs sur les plages pour une mission de surveillance et de sauvetage éloignée de leurs missions premières.

La légitimité historique ne doit pas interdire une remise en cause fondée sur le bon usage des deniers publics, la recherche de l'efficacité et celle de la cohérence fonctionnelle. Dans un contexte de réduction globale d'effectifs et de moyens, les renforts saisonniers de MNS CRS prélevés chaque été sur les compagnies de CRS créent une tension pour le bon accomplissement de la mission première du corps, qui est le maintien et le rétablissement de l'ordre public. Le double engagement de la police et de la gendarmerie dans le secours en montagne peut être interrogé de la même manière, à l'heure où le ministère de l'intérieur doit chercher à répartir au mieux ses moyens humains. D'une façon plus globale, rien n'interdit de réfléchir à une répartition plus rationnelle des missions ; les dispositifs en place appellent en tout état de cause une clarification juridique.

Les rapprochements que l'on peut ainsi effectuer entre les problématiques, si différentes au premier abord, de l'organisation du secours en montagne aussi bien que celle de la surveillance des plages et des renforts saisonniers de CRS ne doivent en fait rien en hasard. Toutes deux renvoient à la question de la massification de la fréquentation touristique dans ces zones de loisirs que sont aujourd'hui la mer et la montagne. Elles soulèvent toutes deux des questions, certes différentes, mais parallèles, d'évolution des comportements associée à des effets de masse : délinquance ici, imprudence là, nouvelles pratiques sportives, etc.

Le décideur est ainsi renvoyé, malgré l'apparence dissemblable des deux questions, à une même réflexion sur le coût global des activités de loisirs dans ces deux domaines. Il doit réfléchir à la façon optimale d'en répercuter les coûts de sécurisation et de secours sur les citoyens, en croisant choix au niveau des acteurs et des moyens, redéfinition des périmètres de mission et adaptation des réglementations, rationalisation de l'organisation fonctionnelle, prévention au niveau des comportements.

Annexes

Annexe I - Lettre de saisine et lettre de réponse du Premier président

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

Le Président

n° 1265

KCC A1111477 CDC
RÉPUBL 13/12/2011

LIBERTÉ

PARIS, le 7 décembre 2011

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances :

- la gestion et le contrôle de la TVA ;
- la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN : quel coût et quelles pistes d'économies possibles ?
- le coût du dossier médical personnel depuis sa mise en place ;
- l'organisation des secours en montagne et de la surveillance des plages ;
- l'orientation à la fin du collège : la diversité des destins scolaires selon les académies.

La Commission ne verrait que des avantages à ce que les communications de la Cour lui reviennent de façon étalée dans le temps, dans le respect du délai fixé à l'article 58, afin de lui permettre d'en tenir pleinement compte au cours du débat budgétaire. Ainsi, il serait souhaitable que la communication concernant la gestion et le contrôle de la TVA soit disponible en premier lieu, les autres pouvant, si possible, nous parvenir dans l'ordre indiqué ci-dessus.

Par ailleurs, la commission des Finances a adopté ce jour le dernier rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de cette année, et je tiens, à cette occasion, à remercier bien vivement les magistrats de la Cour des comptes pour la qualité de leur contribution aux travaux de la mission.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jérôme THUZAC

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

Paris, le 11 0 1 1 2

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 7 décembre 2011, relatif à la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de vous faire parvenir un rapport sur la gestion et le contrôle de la TVA pour le mois de février 2012.

Les enquêtes suivantes devraient pouvoir vous être remises par la Cour au 14 septembre 2012 :


- la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN : quel coût et quelles économies possibles ?
- l'organisation des secours en montagne et de la surveillance des plages ;
- l'orientation à la fin du collège : la diversité des destins scolaires selon les académies.

Enfin, l'enquête relative au coût du dossier médical personnel depuis sa mise en place vous parviendrait le 28 septembre 2012.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre concernés puissent avoir lieu dans les semaines qui viennent afin de préciser le champ et la portée de ces enquêtes.

Je vous rappelle enfin que M. Jean-Marie Bertrand, président de chambre, rapporteur général, se tient à la disposition de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour tous les sujets qu'elle souhaiterait aborder avec la Cour.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Didier MIGAULT

Monsieur Jérôme CAHUZAC
Président de la Commission des finances,
de l'économie générale et du Plan
126, rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

Annexe II - Le bilan humain du secours en montagne

Le secours en montagne est une activité très technique et soumise à de nombreux aléas. Le drame des alpinistes Vincendon et Henry de 1956, à l'origine du dispositif d'Etat de secours en montagne, l'avait d'ailleurs montré, avec une phase de secours héliporté tragique où, suite au crash de l'hélicoptère Sikorski engagé, il avait fallu engager un secours pour secourir les secouristes.

Les personnels des unités de montagne, passionnés par leur métier, savent que le tribut à payer peut être lourd. Cet engagement réel ne peut être sous-estimé lorsqu'il s'agit de demander à ces personnels de faire évoluer leurs méthodes ou lorsqu'on remet en cause certains dispositifs.

Depuis 1953, les CRS de montagne déplorent 36 morts. Entre 2008 et 2011, deux décès en service sont à déplorer. La moyenne des blessés en service en période récente est supérieure à 20, ce qui est considérable par rapport à l'effectif total.

Blessures en service

| Année | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------------------|------|------|------|------|
| Nombre d'agents blessés en service | 27 | 29 | 27 | 17 |

Source : DCCRS.

La DCCRS souligne l'engagement et la disponibilité de ses personnels, rarement arrêtés ou, quand ils le sont, majoritairement suite à des blessures subies pendant le service.

Avec 6 nouveaux décès de sauveteurs-secouristes pour la période 2008 à 2011, le nombre de gendarmes décédés pendant des opérations de secours ou d'entraînement au secours en montagne s'élève à 52. Sur la même période, les blessures se chiffrent comme les CRS à une vingtaine par an, en incluant les PGHM, PGM et autres unités de gendarmerie appelés à intervenir ou à l'entraînement :

Blessures en service

| Année | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Nombre d'agents blessés en service | 21 (dont PGHM 14) | 20 (dont PGHM 14) | 20 (dont PGHM 11) | 19 (dont PGHM 15) |

Source : DGGN.

Les sapeurs-pompiers ont eu des blessés mais n'ont pas à déplorer de décès spécifiques au secours en montagne sur la période 2008-2011. En 2009, trois sapeurs-pompiers sont décédés lors d'un secours en canyon.

Enfin on ne saurait oublier le tribut payé par les personnels navigants de la sécurité civile, puisque depuis 1958 on déplore 11 pilotes et mécaniciens opérateurs de bord décédés au cours d'interventions de secours en montagne.

Annexe III - Le coût du dispositif d'Etat de secours en montagne

1 - Les dépenses de personnel

Les dépenses sont évaluées sur la base d'un tableau des effectifs au 31 décembre 2011.

Pour la gendarmerie, en tenant compte des rémunérations moyennes des personnels engagés en fonction des grades, le total des dépenses de rémunération hors contribution au CAS Pensions s'élevait en 2011 à 11,483 M€. Y compris cette contribution, le coût total peut être estimé à 24,575 M€.

Pour les CRS, selon la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), le total des dépenses de rémunération a été de 12,365 M€ en 2011.

Aucun des personnels de secours en montagne du dispositif d'Etat ne recevant de primes spécifiques, le total des dépenses de titre 2 peut donc être évalué, pour les 502 personnels employés, à 36,643 M€, y compris contributions aux CAS Pensions.

2 - Les dépenses autres que de rémunération

a) La gendarmerie

Les dépenses immobilières

| | Loyers casernes | Loyers hors casernes | Total logements | Total loyers | Loyers/logements |
|----------------|------------------------|-----------------------------|------------------------|---------------------|-------------------------|
| PGHM 04 | 6931,79 | 52886,54 | 15 | 59818,33 | 3987,89 |
| PGHM 06 | 118386,26 | | 12 | 118386,26 | 9865,52 |
| PGHM 09 | 75018,00 | 38943,78 | 14 | 113961,78 | 8140,13 |
| PGM 15 | 21244,90 | 15776,47 | 6 | 37021,37 | 6170,23 |
| PGHM 2B | | 21124,52 | 6 | 21124,52 | 3520,75 |
| PGM 68 | 37162,01 | 45500,03 | 15 | 82662,04 | 5510,80 |
| PGHM 31 | 39563,60 | 10667,56 | 10 | 50231,16 | 5023,12 |
| PGHM 74 | 11473,64 | 78206,74 | 11 | 89680,38 | 8152,76 |
| PGHM 74 | | 177959,65 | 38 | 177959,65 | 4683,15 |
| PGHM 05 | | | 26 | 0,00 | 0,00 |
| PGHM 65 | 53029,26 | | 15 | 53029,26 | 3535,28 |
| PGHM 38 | | 313208,63 | 21 | 313208,63 | 14914,70 |

| | | | | | |
|-----------------|-----------|-----------|-----|------------|----------|
| PGM 39 | 77216,78 | | 9 | 77216,78 | 8579,64 |
| PGM 63 | 7458,33 | | 10 | 7458,33 | 745,83 |
| PGHM 64 | 43304,31 | 23678,38 | 11 | 66982,69 | 6089,34 |
| PGHM 66 | 90160,50 | 6060,00 | 11 | 96220,50 | 8747,32 |
| PGHM 974 | 833,22 | 81434,52 | 9 | 82267,74 | 9140,86 |
| PGHM 73 | 217048,28 | 12000,00 | 16 | 229048,28 | 14315,52 |
| PGHM 73 | | | 11 | 0,00 | 0,00 |
| PGM 88 | 21609,00 | 9111,79 | 7 | 30720,79 | 4388,68 |
| TOTAL | 820439,88 | 886558,61 | 273 | 1706998,49 | 6252,74 |

Source : Cour des comptes d'après données DGGN.

Le ratio loyers/logements fait apparaître des disparités. Les niveaux atteints en Isère (14 914 €/logement) s'expliquent, selon la DGGN, par le relogement de personnels de gendarmerie mobile. En Savoie, le niveau également élevé (14 315 €/logement) découle de la livraison en 2009 de la nouvelle caserne de Bourg-Saint-Maurice dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA).

Le coût de l'immobilier domanial est estimé à 589 000 € par la DGGN⁵⁶.

Les dépenses de fonctionnement

Les charges de fonctionnement sont délicates à isoler, étant fréquemment partagées avec d'autres unités. La DGGN propose une évaluation à partir des dépenses moyennes par effectif en région Rhône-Alpes, soit 620 €/ETP en 2011. Ce poste pourrait alors être évalué à 198 000 €. Il convient d'ajouter la dotation de fonctionnement des unités élémentaires versées aux PGHM et PGM, pour un total de 37 000 €.

⁵⁶ L'immobilier considéré appartient au patrimoine immobilier de l'Etat et n'est pas amorti. La DGGN, qui effectue les réhabilitations au fur et à mesure des besoins et des crédits disponibles, propose un amortissement sur 60 ans, ce qui ne correspond pas à une norme réglementaire et n'est pas réaliste. Si l'on considère les dépenses de réhabilitation effectuées entre 2008 et 2011, essentiellement sur deux casernes (Corte et Modane), en appliquant le ratio d'occupation par les PGHM aux dépenses concernées, le calcul donne : $(4077542 * 17\% + 6872571 * 30\%) = 2\,700\,953$ €, soit une moyenne sur 4 ans de 675 238 €. Sur la période 2006-2011, en intégrant une opération importante menée en 2006 déjà à Modane (8 605 151 €), la moyenne est de 880 416 €/an. De nouveaux travaux ne sont pas prévus dans l'immédiat. La DGGN a proposé un calcul fondé sur l'estimation du coût moyen de construction et d'entretien au m² des surfaces occupées par les PGHM-PGM (soit 14 100 m²). Le calcul donne 589 000 €, valeur qui reste proche des ordres de grandeur évoqués et retenue pour le calcul de coût.

Les dépenses d'équipement

Les achats de matériels spécifiques au secours en montagne sont effectués en partie par les directions régionales, qui pourvoient également aux besoins des groupes montagne gendarmerie (GMG) et des escadrons de gendarmerie mobile (EGM). Ces dépenses, qui atteignent une moyenne de 298 903 € par an sur quatre ans, ont progressé de 42 % depuis 2008.

La hausse des dépenses, inégale selon les régions, a été importante en Rhône-Alpes (de 87 167 € en 2008 à 125 200 € en 2011) ou en Midi-Pyrénées (de 30 655 € à 43 500 €).

Les dépenses des seuls PGHM et PGM sont évaluées à 333 000 € en 2011 (non inclus les achats de matériels de formation). Il convient d'y ajouter la part représentée par divers marchés passés directement par les services centraux (détecteurs de victimes d'avalanche en 2010 : 85 000 € ; treuils et brancards hélitreuillables, matériels divers en 2011 : 158 391 €). Ces achats varient selon les années (aucun achat en 2009, par exemple) ; ils sont donc évalués sur la base d'une moyenne 2008-2011 à 39 000 € annuels. Le coût des tenues des personnels est évalué à 159 000 €.

b) Les compagnies républicaines de sécurité

Les dépenses immobilières

Les dépenses pour l'ensemble des unités de montagne (loyers budgétaires, loyers, travaux d'aménagement et d'entretien) se sont élevées à un peu plus de 161 000 € en 2011, en hausse de 51 % depuis 2008. Elles se répartissent inégalement entre les différentes implantations. La dépense de la CRS Alpes a atteint à elle seule 132 149 € (+ 107 % depuis 2008) ; les dépenses des autres unités (CRS 58 Perpignan, CRS 29 Lannemezan, CRS 06) vont de 5 933 € à 12 120 €. La DCCRS n'ayant pu fournir d'estimation du coût d'amortissement de son immobilier domanial, un montant de 738 000 € a été retenu, correspondant à la moyenne annuelle sur quatre des dépenses de réhabilitation⁵⁷.

⁵⁷ Au cours de l'année 2010, le site de Briançon a été livré, pour un coût total de 2 953 000 €.

Les dépenses de fonctionnement

Malgré la hausse des dépenses immobilières, les dépenses globales sont contenues grâce à la maîtrise des dépenses de fonctionnement qui sont passées de 891 695 € en 2008 à un peu plus de 924 000 € en 2011.

Les dépenses d'équipement

Les achats de matériels ont atteint en 2011 un montant de 391 000 € très supérieur aux années précédentes (environ 39 000 € annuels), une dotation spécifique de 350 000 € ayant été consentie pour le renouvellement de l'ensemble des matériels. Sur quatre ans, les achats de matériel, financés sur le BOP central, se sont élevés à 127 000 € en moyenne par an.

3 - Les hélicoptères

En tenant compte des mouvements saisonniers, 24 hélicoptères appartenant aux services de l'Etat (sécurité civile et gendarmerie) sont utilisés pour le secours en montagne. La part de ce dernier dans les missions varie selon que les appareils sont basés en haute montagne (Haute-Savoie, Savoie, Isère, etc.), en moyenne montagne (Puy-de-Dôme, Haut-Rhin, etc.), en territoire mixte mer-montagne (Alpes-Maritimes, Pyrénées-Atlantiques, etc.).

Pour les 12 hélicoptères de la gendarmerie affectés sur des bases permanentes, le total des heures de vol s'est élevé à 1 913 heures en 2011. Le coût de l'heure de vol des EC 145, qui sont les principaux appareils employés, a été évalué à 2 901 €, amortissement compris, hors contribution au CAS Pensions. En réintégrant cette contribution, l'estimation du coût horaire complet est de 3 695 €, soit un coût total de 7,068 M€.

La direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crises (DGSCGC) déploie ses appareils sur 12 bases permanentes et 4 détachements saisonniers. Le total des heures de vol effectuées au-dessus de 500 mètres s'est élevé à 3 161 heures⁵⁸, sans qu'il soit possible de distinguer la part prise par le secours en montagne *stricto sensu*. Le coût complet hors amortissement de l'heure de vol étant

⁵⁸ Les missions en canyon n'ont pas été intégrées.

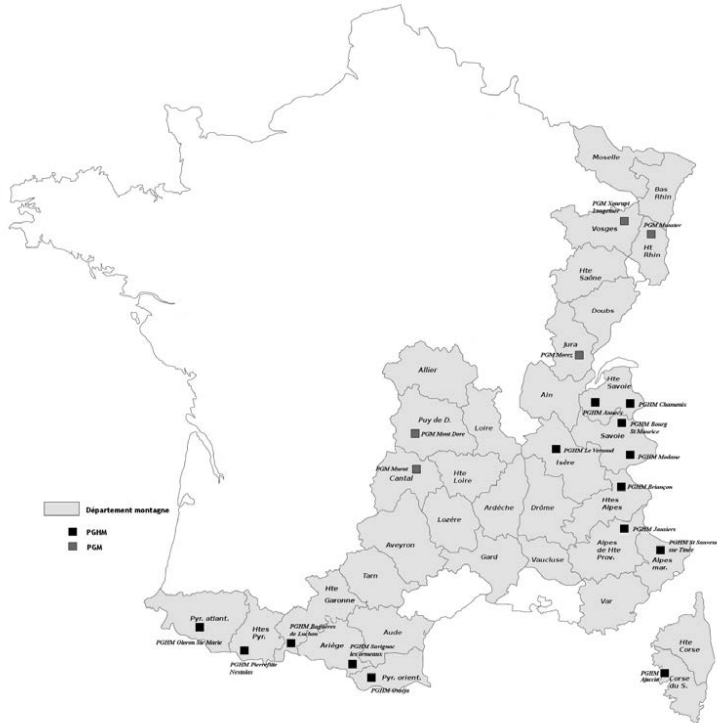
évalué à 3 283 €, le coût horaire s'établit à 3 795 € en intégrant l'amortissement (512 €)⁵⁹, soit un coût total de 11,996 M€.

4 - Le coût total du dispositif

Ainsi que précisé dans le rapport, l'ensemble des dépenses ici énumérées s'élèvent à un total de 61 016 000 €.

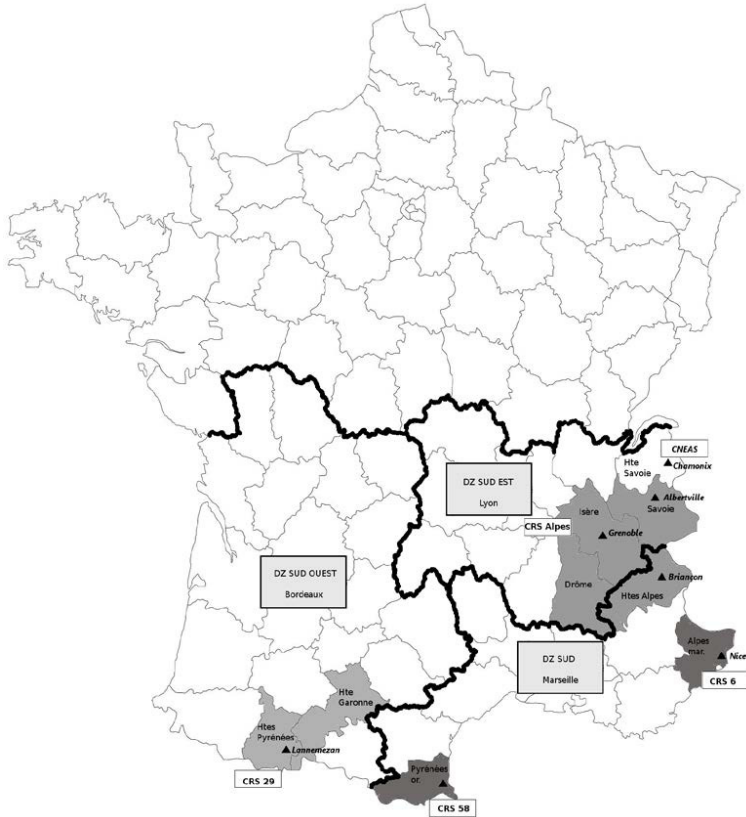
Ce calcul n'intègre pas le coût de la formation des personnels ainsi que le coût de la médicalisation des hélicoptères (personnels médecins et matériel médical). Ce facteur de sous-évaluation du coût global est en partie compensé par la surestimation du volume d'heures hélicoptère pris en compte pour les appareils de la sécurité civile, dont la part exacte consacrée au strict secours en montagne ne peut être connue.

⁵⁹ Ce coût est un coût général qui ne prend pas en compte la différence de coût entre Ecureuil et EC 145, le premier étant moins coûteux que le second. La différence n'a pas été jugée significative, la DGSCGC ne possédant que 4 Ecureuil, par ailleurs peu employés, en regard des 35 EC 145 qui assurent aujourd'hui l'essentiel de ses missions.

Annexe IV - Carte des implantations de PGHM et PGM

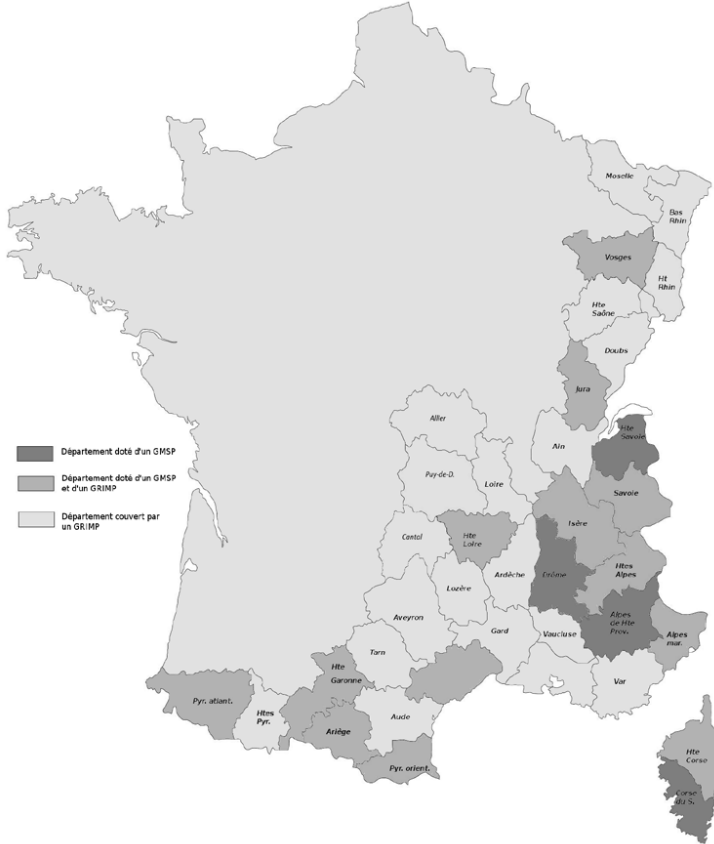
Source : CC d'après DGGN.

Annexe V - Carte des implantations des sections et détachements de montagne CRS



Source : CC d'après DCCRS.

**Annexe VI - Carte des groupes départementaux spécialisés
GRIMP et GMSP**



Source : CC d'après DGSCGC.

Annexe VII - Accidentologie « montagne » - 2011

Interventions par domaine

| Domaine montagne | NEIGE-GLACE | | | | | | |
|------------------------|----------------------|---------------------------|---------------------|--------------------|-----------|----------|----------|
| | Alpinisme d'hiver | Randonnée à pied/hiver | Cascade de glace | Randonnée à ski | Raquettes | Autres | TOTAL |
| 2011 | 120 | 236 | 36 | 269 | 129 | 672 | 1462 |
| % 2011 | 8,20 % | 16,10 % | 2,50 % | 18,40 % | 8,80 % | 46,00 % | 100,00 % |
| Variation 2009-2011 | 23,70 % | 5,40 % | 44,00 % | 7,20 % | - 33,50 % | 161,50 % | 39,50 % |

| Domaine montagne | | HORS NEIGE | | | | | | | |
|---------------------|-----------|-----------------------|---------|-------------|------------------|-----------------------|------------|---------|----------|
| Interventions | Alpinisme | Escalade, via ferrata | VTT | Spéléologie | Randonnée à pied | Parapente, deltaplane | canyonisme | Autres | TOTAL |
| 2011 | 782 | 186 | 553 | 16 | 1987 | 262 | 111 | 298 | 4195 |
| % 2011 | 18,60 % | 4,40 % | 13,20 % | 0,40 % | 47,40 % | 6,20 % | 2,60 % | 7,10 % | 100,00 % |
| Variation 2009-2011 | - 1,00 % | - 0,50 % | 76,70 % | 33,30 % | - 10,50 % | 13,90 % | - 9,00 % | 11,60 % | 1,30 % |

Part des interventions hélicoptérées dans le domaine « montagne »

| | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------------|------|------|------|
| Personnes secourues | 5188 | 4815 | 5683 |
| Interventions hélicoptérées | 3285 | 3114 | 3743 |
| Interventions terrestres | 913 | 1010 | 1142 |

Annexe VIII - L'accidentologie liée au développement de nouvelles pratiques sportives

A - La randonnée

Première cause d'accidentologie en montagne, la randonnée est particulièrement caractéristique des évolutions de pratiques. Symptomatique à la fois d'un pays qui vieillit (les randonneurs présentent une moyenne d'âge sensiblement plus élevée que le moyenne nationale) mais aussi de la promotion des activités de nature et de la recherche de liberté que procure l'environnement de montagne, elle représente un enjeu auquel les secours en montagne doivent s'adapter. Dans son étude sur l'accidentologie en randonnée pédestre en Pays basque⁶⁰, l'auteur déplore le manque d'études médicales spécifiquement consacrées à ce thème, qui constitue pourtant désormais la réalité majoritaire des interventions de secours en montagne. De fait, les ouvrages de référence sur la médecine de montagne se consacrent pour l'essentiel aux pathologies propres à la haute montagne, s'intéressant à des phénomènes tels que l'hypoxie qui sont totalement absents de la problématique de secours dans la plupart des massifs en dehors des Alpes.

Selon cette étude, dans plus de deux tiers des cas, le randonneur accidenté a plus de cinquante ans, ce qui induit une part non négligeable d'accidents liés à l'effort. L'expérience de la montagne est généralement médiocre, le niveau d'équipement partiellement inadapté, notamment chez les enfants. On relève un respect insuffisant des consignes de sécurité et le manque de prise en compte des informations météorologiques.

L'accidentologie révèle ainsi la contrepartie de l'impression de facilité ou d'accessibilité que peut donner la randonnée. Avec tout juste un peu plus de 200 000 adhérents à la Fédération française de randonnée pédestre, pour une population de pratiquants totale estimée à quinze millions de personnes par la direction du tourisme, tous domaines confondus, la randonnée compte de fait parmi les activités sportives les moins encadrées, souffrant sans doute de son image de simplicité. La façon dont les pratiquants s'engagent en montagne comme pour une simple promenade soulève des enjeux de prévention. En même temps le sentiment de liberté au sein d'espaces encore sauvages participe du pouvoir d'attraction de cette activité.

⁶⁰ *Op. cit.*

B - Le VTT

Le ministère chargé des sports a mis en place un groupe de réflexion sur les problèmes posés par le développement du VTT en montagne : surreprésentation des 15-20 ans parmi les personnes accidentées, défaut de port de casque entraînant des lésions graves. Le nombre de blessés (553 en 2011) a quintuplé en dix ans.

L'appréciation du phénomène reste délicate compte tenu de l'absence de pointage, aux remontées mécaniques, des usagers pratiquant le VTT : la corrélation entre la croissance de la pratique et le développement de cette accidentologie spécifique reste donc malaisée. Le SNOSM s'est vu confier la mission de mener des études pour mieux circonscrire le phénomène.

Une meilleure compréhension de l'accidentologie liée au VTT dans le secours en montagne permettrait de faire la part entre simple augmentation statistiquement liée à une pratique en croissance et l'existence de conduites à risques contre lesquelles une action de prévention devrait être menée. L'image de ce sport subit l'effet d'une communication commerciale mettant volontiers l'accent sur les prouesses de champions ne portant pas les protections requises.

Au-delà, la question d'une réponse spécifique à cette nouvelle accidentologie et l'éventuelle mise en place de mécanismes assurantiels s'en trouveraient éclaircies.

Annexe IX - Tableau des effectifs spécialisés déployés

| Massif concerné | Départements montagne | Régime | PGHM-PGM | CRS montagne | Pompiers (SMO2-3) | Total |
|-----------------|----------------------------|-------------------------------|----------|--------------|-------------------|-------|
| Alpes | 04 ALPES DE HAUTE-PROVENCE | Permanence GN | 18 | | 28 | 46 |
| Alpes | 05 HAUTES-ALPES | Alternance GN/CRS | 24 | 34 | 20 | 78 |
| Alpes | 06 ALPES-MARITIMES | Alternance GN/CRS | 14 | 21 | 24 | 59 |
| Alpes | 26 DROME | Département montagne | | | 22 | 22 |
| Alpes | 38 ISERE | Alternance GN/CRS | 23 | 31 | 10 | 64 |
| Alpes | 73 SAVOIE | Alternance GN/CRS | 35 | 39 | 30 | 104 |
| Alpes | 74 HAUTE-SAVOIE | Mixité GN/Pompiers | 57 | | 48 | 105 |
| Alpes | 83 VAR | Département montagne | | | 10 | 10 |
| Central | 15 CANTAL | Permanence GN | 11 | | 0 | 11 |
| Central | 43 HAUTE-LOIRE | Département montagne | | | 12 | 12 |
| Central | 63 PUY-DE-DOME | Mixité GN/Pompiers | 13 | | 3 | 16 |
| Corse | 2A CORSE DU SUD | Mixité GN/Pompiers | | | 21 | 21 |
| Corse | 2B HAUTE-CORSE | Alternance GN/Pompiers | 12 | | 19 | 31 |
| Jurassien | 39 JURA | Mixité GN/Pompiers | 10 | | 4 | 14 |
| Outre-mer | 974 LA REUNION | Permanence GN | 13 | | | 13 |
| Pyrénées | 09 ARIEGE | Permanence GN | 17 | | 22 | 39 |
| Pyrénées | 31 HAUTE-GARONNE | Alternance GN/CRS | 11 | | 8 | 19 |
| Pyrénées | 34 HERAULT | | | | 14 | 14 |
| Pyrénées | 64 PYRENEE-ATLANTIQUES | Mixité Alternance GN/Pompiers | 14 | | 21 | 35 |
| Pyrénées | 65 HAUTES-PYRENEES | Alternance GN/CRS | 15 | 36 | 0 | 51 |
| Pyrénées | 66 PYRENEES-ORIENTALES | Alternance GN/CRS | 12 | 19 | 8 | 39 |
| Vosgien | 68 HAUT-RHIN | Mixité GN/Pompiers | 11 | | | 11 |

| Massif concerné | Départements montagne | Régime | PGHM-PGM | CRS montagne | Pompiers (SMO2-3) | Total |
|-----------------|-----------------------|--------------------|----------|--------------|-------------------|-------|
| Vosgien | 88 VOSGES | Mixité GN/Pompiers | 12 | | 6 | 18 |
| | TOTAL | | 322 | 180 | 330 | 832 |

Source : Cour des comptes d'après DGGN et DCCRS.

Annexe X – La situation en Haute-Savoie

Le département est le lieu de naissance du secours en montagne français. La présence du massif du Mont-Blanc, qui couvre l'Est du territoire, explique cette situation. Le département comporte en outre de nombreux massifs de haute et de moyenne montagne, avec une forte implantation touristique.

A - Les moyens, l'organisation et l'activité

1- Les moyens

Le PGHM dispose de 57 personnes (43 à Chamonix, 14 à Annecy), dont 48 secouristes, 33 guides de haute montagne ou aspirants guides (58 %), et trois maîtres chien d'avalanche.

Le groupe de secours en montagne des sapeurs-pompiers (GMSP) du SDIS dispose de 112 équipiers de première intervention EPIM et de 43 équipiers, chefs d'unité et conseillers techniques dans les quatre centres supports, Epagny (Annecy), Chamonix, Bonneville et Evian. Dans ces effectifs figurent 9 guides de haute montagne et trois aspirants. Le SDIS emploie par ailleurs 11 médecins pour les permanences opérationnelles. Tous sont volontaires, à l'exception du médecin-chef.

Il faut relever aussi la présence de l'Association des sociétés de secours en montagne, qui fédère au niveau départemental l'action des sociétés de secours en montagne locales.

Trois hélicoptères (deux sécurité civile, un gendarmerie) sont basés dans le département.

2- L'organisation

Au titre du secours en montagne n'interviennent que le SDIS (GMSP) et la gendarmerie (PGHM de Chamonix et Annecy). Les trois composantes du secours en montagne n'en sont pas moins présentes dans le département, puisque les CRS disposent à Chamonix de leur école de formation, le CNEAS.

Pour les hélicoptères, le département est découpé en trois zones, selon une ligne nord-sud découpant deux moitiés est et ouest, et en isolant le massif du Mont-Blanc au sud de la partie est. Le dispositif hélicoptéré obéit à ce zonage en fonction des semaines paires ou impaires.

L'hélicoptère de la gendarmerie nationale est basé à Chamonix ; il couvre en semaine impaire le massif du Mont-Blanc et en semaine paire l'est du département (hors Mont-Blanc). Un hélicoptère de la sécurité civile est basé à Annecy en semaine impaire (pour couvrir le reste du département hors Mont-Blanc) et à Chamonix en semaine paire pour couvrir le massif du Mont-Blanc. Un deuxième hélicoptère de la sécurité civile est à Annecy en semaine paire pour couvrir l'ouest du département. Il n'y a pas de prise en compte de la saisonnalité de l'activité, hormis le mois de février où les trois hélicoptères sont présents en permanence (selon le schéma de semaine paire).

Le personnel pompier de garde en semaine paire à la DZ des Bois de Chamonix, au pied du massif du Mont-Blanc, n'intervient que pour assurer les secours en partie est du département, et jamais lorsque l'alerte concerne le massif, ce qui génère des tensions.

La médicalisation des interventions héliportées est assurée à Annecy par une garde alternée SAMU Annecy-SDIS en pied d'hélicoptère pour la haute saison (été, hiver). Le matériel embarqué est celui du SDIS. En intersaison, c'est le SAMU de l'hôpital qui assure la médicalisation. Le matériel embarqué est celui du SAMU. A Chamonix, la médicalisation est assurée par le SMUR Hôpitaux du Pays du Mont-Blanc (en pied d'hélicoptère le jour en haute saison, en astreinte la nuit et en intersaison). Le matériel est mis à disposition par la Chamoniarde, association de secours en montagne.

3- L'activité

Le département est le plus actif de France dans le secours en montagne. A titre d'exemple, le PGHM de Chamonix a la plus forte activité de France, Annecy se classant deuxième à égalité avec le PGHM de Bourg-Saint-Maurice en Savoie (le 3^e PGHM en termes d'activité étant hors métropole à La Réunion).

Le PGHM a effectué, en 2011, 1 059 interventions à Chamonix et 500 à Annecy. Le SDIS a effectué 500 interventions en 2011.

B - Les problèmes

1- La redondance de certains équipements

Les permanences de médecins en pied d'hélicoptère tiennent compte de la saisonnalité, ce qui semble justifié (en haute saison on compte, par exemple, 4,5 interventions médicalisées/jour en moyenne au départ d'Annecy, contre 0,5/jour en intersaison).

L'alternance saisonnière conduit à avoir deux jeux de matériel pour les hélicoptères de la sécurité civile basés à Annecy, ce qui soulève des interrogations : concrètement chaque service (SAMU-SDIS) détient son matériel, qui ne sert que 6 mois sur 12.

Enfin le dispositif conduit à réinterroger la pertinence du régime d'alternance en termes de facturation pour le patient, puisque les interventions réalisées avec le médecin SAMU conduisent à une facturation régulière par le centre hospitalier (régime de sécurité sociale), tandis que les interventions réalisées avec le médecin du SDIS échappent à cette facturation.

2- La régulation des alertes

Une plate-forme commune 15-18-112 vient d'être mise en place au Meythet près d'Annecy. Située dans les locaux du SDIS, elle est partagée avec les personnels du SAMU, qui verse un loyer au SDIS pour cette occupation.

La régulation à réception des appels est effectuée par un groupe d'opérateurs comprenant à parité personnels du SDIS et du SAMU. Le logiciel de gestion des appels, qui a été conçu en commun par les deux services, permet à ce premier groupe d'opérateurs de rediriger l'alerte vers les groupes d'opérateurs de deuxième niveau, qui relèvent respectivement du SDIS ou du SAMU.

L'organisation permet de suivre en temps réel les appels reçus, leur gestion, ainsi que les moyens engagés. Les alertes qui auraient été dirigées par erreur vers le pôle SDIS ou le pôle SAMU peuvent être rebasculées.

On peut regretter que cette régulation, qui répond aux préconisations de la Cour dans son récent rapport sur les SDIS, reste inopérante dans le domaine du secours en montagne. Du fait du découpage départemental qui accorde l'exclusivité des interventions sur le massif du Mont-Blanc au PGHM, les appels concernant le secours en montagne suivent plusieurs voies distinctes :

- Les appels concernant un secours en montagne hors massif du Mont-Blanc restent régulés par le CTA-CODIS du Meythet, qui peut suivre l'intervention et l'engagement des moyens, notamment les hélicoptères affectés au département hors massif ;
- Les appels concernant un secours dans le massif du Mont-Blanc sont rebasculés vers le PGHM de Chamonix, qui traite exclusivement l'alerte. Le CTA-CODIS n'a plus de suivi direct

de la régulation des interventions, et notamment de l'engagement de l'hélicoptère de massif, dont il n'est informé que par téléphone.

Il est à noter enfin que, malgré la circulaire du 6 juin 2011 qui préconise la généralisation du 112 pour les appels de secours, y compris de montagne, le numéro à 10 chiffres du PGHM reste largement utilisé sur le massif du Mont-Blanc, pour des raisons notamment historiques. Il va de soi que ces appels, qui parviennent directement au PGHM, échappent à toute régulation du CTA.

Les gendarmes dénoncent l'absence de véritable spécialiste de la montagne parmi les opérateurs d'alerte du CTA du Meythet. Ils souhaiteraient une mise en conférence à 3 (SDIS-SAMU-PGHM) au niveau du CTA, mais avec une prise en main opérationnelle par le PGHM dès lors que l'alerte serait identifiée comme relevant d'un secours en montagne sur le massif. Ils défendent par ailleurs la nécessité pour le PGHM d'opérer cette régulation depuis Chamonix, et rejettent l'idée de détacher un opérateur du PGHM au Meythet : la gendarmerie ne pouvant renoncer à un opérateur d'alerte à Chamonix, seul à même d'apprécier finement les situations très évolutives dans le contexte du massif, cela conduirait à doubler les moyens en personnels pour gérer les alertes.

3- Le plan de secours départemental

Il peut être considéré en lui-même comme problématique. La première question soulevée est celle de l'alternance semaine paire/impair de la couverture hélicoptérée, qui conduit à soulever la question du surdimensionnement ou du sous-dimensionnement du dispositif. Cette alternance à deux ou trois hélicoptères selon les semaines, sans prise en compte de la saisonnalité, peine à trouver une justification. L'argument de la nécessité pour les pilotes de la sécurité civile de pouvoir s'entraîner sur le massif du Mont-Blanc ne tient pas, puisque, pour ce faire, il suffirait d'alterner deux hélicoptères et non trois ; cela supposerait, cependant, qu'en semaine de garde de l'hélicoptère de la sécurité civile au pied du massif, l'hélicoptère de gendarmerie aille effectuer une rotation à Annecy, ce dont la gendarmerie ne veut manifestement pas.

L'autre difficulté naît à la fois de l'exclusivité reconnue à la gendarmerie pour les interventions sur le massif du Mont-Blanc – exclusivité entérinée par la circulaire du 6 juin 2011 - et du régime de mixité gendarmerie-pompiers dans les autres interventions. Le dispositif de mixité, en place depuis 1993, ne peut que générer des frustrations et un mauvais climat entre services. Les pompiers de garde, qui montent dans

l'hélicoptère avec les gendarmes pour les interventions sur le département, doivent descendre dès que l'intervention a lieu dans le massif du Mont-Blanc. Ces rotations sont dénoncées par le SDIS, pour qui elles retardent les interventions au détriment de la victime. Les gendarmes réclament l'abandon du système de mixité et le passage à un système d'alternance, tout en conservant l'exclusivité sur le massif du Mont-Blanc. Le SDIS soutient que le passage à l'alternance s'avérerait plus coûteux que le maintien de la mixité.

Annexe XI – La situation dans les Alpes-Maritimes

Les Alpes-Maritimes sont un département qui comporte une problématique très particulière de secours, avec une activité littorale et une activité de montagne, dans un contexte de forte fréquentation touristique : le département, qui compte plus d'un million de personnes résidentes en temps ordinaire, accueille près de 250 000 personnes au mois d'août. L'activité de montagne occupe essentiellement le nord du département, dans le parc du Mercantour, où les sommets les plus élevés dépassent 2 500 mètres, voire 3 000 (Gélas). Le département compte une dizaine de stations de ski, la plus connue étant Isola 2000. Plus au sud, on trouve encore des reliefs escarpés et des parois où l'alpinisme est pratiqué, mais aussi des secteurs réputés pour l'activité de canyoning, comme le secteur des gorges du Loup.

A - Les moyens, l'organisation et l'activité

1- Les moyens

Le PGHM, basé à Saint-Sauveur-sur-Tinée, compte onze personnels, tous secouristes (deux BCOES, trois SEOM) ; trois sont guides de haute montagne, un aspirant guide. En soutien, le GMG comprend 35 militaires (34 détenteurs du CEM, commandés par un militaire détenteur du BCOES).

Les CRS sont localisés en présence permanente à Saint-Martin-Vésubie, avec deux localisations temporaires à Isola 2000 l'hiver et Tende l'été. Ils disposent de 20 personnels, dont quatre sont guides ou aspirants guides de haute montagne.

Le SDIS dispose de 24 personnes formés SMO (treize SMO3, onze SMO2). Ils sont intégrés au groupe milieu périlleux et sont répartis dans les centres de secours principaux pour permettre une mobilisation rapide en cas de besoin.

2- L'organisation

Le secours en montagne date du 23 janvier 1998. Le régime défini dans le département est un régime d'alternance entre gendarmerie et CRS. Le SDIS n'intervient qu'en renfort éventuel. La révision du plan de secours avec un passage à un système d'alternance à trois associant le SDIS alimente des tensions entre services. Les services assurent une

garde en pied d'hélicoptère. Ils interviennent également de façon terrestre depuis leurs implantations dans le massif.

Le traitement des alertes n'est pas encore totalement centralisé et il n'y a pas de plate-forme commune 15-18. La réception des appels au 18 se fait encore par l'intermédiaire de deux centraux différents qui retransmettent ensuite l'alerte au CODIS. Le SAMU n'est pas encore intégré au CODIS, la synchronisation des logiciels de traitement des alertes est en cours de mise en place.

L'identification des appels comme relevant du secours en montagne se fait essentiellement par le biais de la géolocalisation de l'appel et à travers les informations fournies par le requérant. Les CRS ont proposé de détacher un fonctionnaire d'alerte pour aider à la régulation de ces appels, mais ce dispositif n'est pas en place. Les gendarmes s'y refusent en arguant des doublons fonctionnels que cela entraînerait.

L'hélicoptère d'intervention est le Dragon 06 basé à Cannes. Il est médicalisé de façon systématique par le SDIS 06. La sécurité civile a expérimenté depuis peu le détachement d'un hélicoptère sur la base du Luc dans le Var ; à la suite de la fin de cette expérimentation, un deuxième hélicoptère pourrait être basé à Cannes. En cas d'indisponibilité de Dragon 06, l'hélicoptère de gendarmerie de Digne est sollicité.

3- L'activité

En 2011, les services affichaient des volumes d'intervention d'ordre de grandeur comparable (130 pour le PGHM - en baisse -, 189 pour les CRS). Ce chiffre paraît cohérent avec les déclarations du chef de base hélicoptère, selon qui chaque binôme de secouriste effectue de 22 à 23 secours par an, soit un total de 330 à 345 secours. En période de pic, le maximum d'intervention enregistré par le PGHM sur 24 heures est de cinq.

Il faut noter qu'il existe un plan de secours canyon spécifique au département, qui associe normalement PGHM, CRS et sapeurs-pompiers. Ce plan distingue deux niveaux d'alerte ; le premier niveau d'alerte est souvent dépassé, entraînant l'engagement de l'équipe spécialisée du SDIS.

B - Les problèmes

1- L'ajustement des effectifs au niveau d'activité et l'alternance à 3

Avec un total d'environ 350 interventions par an, des pics estivaux à 4-5 interventions dans la journée, le volume d'activité reste moyen. Avec le problème de l'activité se pose la question du maintien en qualification. Le chef de la base hélicoptère de Cannes a présenté une simulation censée illustrer la possibilité d'une alternance à trois services : en descendant le groupe sapeurs-pompiers à 15 personnels qualifiés (et non 24, comme présentement) et en conservant les effectifs actuels de gendarmes et de CRS, on arriverait à un rythme de 15 à 16 alertes annuelles par binôme secouriste, ce qui paraît faible. Pour retrouver un niveau d'activité comparable au niveau actuel (22-23 alertes/an), il faudrait réduire l'effectif total à 35, ce qui suppose une réduction et du groupe sapeurs-pompiers, et des CRS et des gendarmes. La question du sens d'un maintien de trois services à une dizaine de personnels chacun, effectuant la même activité, mériterait alors d'être posée, sans compter qu'il n'est pas garanti que ces services ainsi réduits seraient à même d'effectuer les gardes saisonnières que, dans les cas des CRS, ils assurent actuellement.

En sens inverse, le commandant du groupement de gendarmerie a présenté une simulation selon laquelle, en étoffant le PGHM de seulement 8 personnels (passage à vingt agents), la gendarmerie serait selon lui à même de reprendre l'intégralité de la mission de secours en montagne du département, en absorbant les pics d'interventions, tout en respectant les contraintes réglementaires de droits à permission et à repos, et sans solliciter le GMG. Le dispositif ainsi projeté ressemblerait alors à celui des Alpes-de-Haute-Provence (PGHM de Jausiers) ou de l'Ariège (PGHM de Savignac-les-Ormeaux), où la permanence de secours en montagne est assurée exclusivement par la gendarmerie, dans un contexte d'activité comparable.

La réalité est que le niveau d'activité paraît trop limité pour justifier la présence de trois services spécialisés. La démarche entreprise par la préfecture, qui s'est pourtant donné cet objectif dans le cadre de la révision du plan de secours en montagne, apparaît difficile. A partir de la définition de la circulaire « Kihl », la préfecture a en effet entrepris un travail de redéfinition de la notion de secours en montagne, de façon à proposer une définition qui satisfasse tous les services. Des interventions « classiques » pourraient ainsi être requalifiées en secours en montagne.

La démarche ne semble pas convaincre les acteurs, tant gendarmes et CRS - qui dénoncent une banalisation de la notion -, que pompiers.

2- La régulation des alertes

Le circuit de traitement des alertes souffre d'un défaut de centralisation, puisque même au sein du CODIS il résulte de la remontée d'un premier travail de recueil au sein de deux centres d'alertes distincts. L'utilisation de la géolocalisation par le CODIS pour identifier les alertes « montagne » est contestée, au motif que l'imprécision de ces données fausse toute interprétation du contexte exact d'intervention. D'une manière générale, le CODIS est accusé de ne pas répercuter les alertes montagne de façon toujours fiable, et de chercher à privilégier l'engagement de moyens SDIS en primo-intervention, alors que le plan de secours ne le prévoit qu'en renfort. Les CRS ont demandé à pouvoir déployer un effectif au CODIS, de façon à contribuer à la régulation des alertes. Les gendarmes s'y refusent (coût d'effectif).

L'absence d'interconnexion 15-18 perturbe le suivi des moyens engagés. Le SAMU, qui ne médicalise pas l'hélicoptère de Cannes, se plaint ainsi de n'être systématiquement avisé de l'engagement de moyens, dans le cas des secours en montagne, qu'*ex post*.

Le CODIS déplore de la même manière que les COS CRS et gendarmes puissent engager l'hélicoptère de gendarmerie de Digne de leur propre autorité et ne l'en aviser qu'après.

3- Les tensions inter-services et la révision du plan de secours

La volonté nettement exprimée par le SDIS d'entrer dans le secours en montagne contribue au climat parfois tendu entre les services. Chacun apporte des exemples ou des « rapports d'incidents » mettant en cause l'autre : utilisation de moyens inappropriés pour un secours en montagne⁶¹, services doublés en voiture sur l'autoroute par les équipes du service concurrent⁶², etc.

La situation apparaît dommageable et nuit à une entente nécessaire bien au-delà du simple secours en montagne. Les pompiers sont accusés de partir en procédure-réflexe de façon trop systématique, sur des opérations relevant du secours en montagne. La gendarmerie évoque ainsi une cinquantaine de cas de doublons par an. Les cas de régulation

⁶¹ Utilisation d'un hélicoptère bombardier d'eau, cas cité en première partie de ce rapport.

⁶² Cas d'un secours sur la commune de La Turbie, 22 janvier 2011.

litigieuse de l'alerte sont analysés comme une volonté de s'imposer dans le secours en montagne en violation du plan de secours. De fait, le SDIS développe une conception du premier secours qui le conduit à défendre la primo-intervention en parallèle de l'alerte aux secours de permanence, suscitant sans doute les phénomènes de doublons dénoncés⁶³.

De leur côté, les pompiers dénoncent la volonté des services CRS et gendarmes de s'approprier tous les secours en zone de montagne, y compris ceux accessibles par voie carrossable et n'exigeant pas de compétences « montagne » particulières⁶⁴. De façon plus générale, ils dénoncent un contexte d'ensemble où ils estiment être traités comme de simples supplétifs des autres services. Les gendarmes confirment que le SDIS propose très systématiquement ses propres moyens en renfort des opérations de secours en montagne.

Dans le domaine des interventions en canyon, les CRS et le PGHM se plaignent que l'équipe spécialisée canyon du SDIS soit quasi-systématiquement engagée, ainsi que le plan de secours le prévoit dès qu'est dépassé le premier niveau d'alerte. Les gendarmes notamment s'étonnent de n'être jamais engagés par le CODIS sur la zone des gorges du Loup, alors même qu'ils ont compétence judiciaire exclusive et que l'accidentalité est forte sur cette zone. Le SDIS soutient que la majorité des alertes se font en niveau 1.

⁶³ Le président du SDIS présente ainsi la position de son service dans sa réponse à la Cour : « *Le plan de secours en montagne actuel prévoit que dès qu'un organisme (sapeurs-pompiers, membres de la société de secours en montagne) a connaissance d'un accident en montagne, il doit immédiatement et sans délai diffuser l'alerte et procéder aux premiers secours dans la limite de ses compétences en attendant l'arrivée du secours en montagne. Dans ce cadre, le SDIS, dès qu'il a connaissance d'un accident et qu'il possède des moyens susceptibles de porter les premiers secours (délais d'intervention plus rapides dans l'intérêt de la victime) engage ses moyens* ».

⁶⁴ Cas d'un secours de personne s'étant blessée avec son engin de motoculture, à quelques centaines de mètres de la route, en site accessible, dans le village de Roquebillière, et qui selon le SDIS était de sa compétence.

Annexe XII – La situation en Isère

L'Isère est un département dont les zones de montagne sont assez précisément délimitées sur six massifs, la Chartreuse, le Vercors, Taillefer, Belledonne, les Grandes Rousses et l'Oisans. 25 stations de ski alpin et 14 de ski de fond y sont implantées et sont très fréquentées. Le département est, en outre, bien placé pour les activités estivales de randonnées en moyenne montagne et de haute montagne, en particulier en Oisans.

Les accidents de montagne ont d'importantes conséquences humaines : sur les trois dernières années, entre 30 et 45 décédés chaque année, et entre 300 et 450 blessés.

A - Les moyens, l'organisation et l'activité

1- Les moyens

Le PGHM dispose de 24 personnes (20 secouristes dont 11 guides de haute montagne, un secrétaire, trois gendarmes adjoint volontaires). Les CRS ont un effectif de 32 personnes, dont huit guides de haute montagne.

Les matériels des deux unités sont pour partie achetés de manière mutualisée par l'association Solidarité dauphinoise pour le secours en montagne (SDSM). Celle-ci regroupe des membres passés et présents du secours en montagne. Elle peut recevoir des dons déductibles des impôts et est financée en outre par le conseil général de l'Isère.

Le SDIS dispose d'un groupe d'intervention en milieu périlleux (GRIMP) de 43 personnes, dont trois sapeurs-pompiers volontaires guides de haute montagne. Parmi cet effectif, 10 sont titulaires d'une qualification montagne (SMO 2 et 3) et 23 sont formés à l'hélicoptère.

Les médecins disponibles pour la médicalisation des interventions sont soit ceux du SMUR de Grenoble (20 médecins formés pour la montagne) soit ceux de l'association nationale des médecins et sauveteurs en montagne, qui a passé une convention avec le CHU. Trois dotations médicales montagne sont disponibles en permanence pour les interventions.

Le département bénéficie de deux hélicoptères de la sécurité civile basés sur la base du Versoud près de Grenoble (6 équipages de deux personnes). Un des deux est six mois par an (saison estivale et hivernale) basé à l'altiport d'Huez. Le SAMU dispose de son côté d'un hélicoptère,

mais qui n'intervient que de manière exceptionnelle pour le secours en montagne et est plutôt affecté au transport secondaire.

2- L'organisation

Le plan de secours en montagne qui datait de 2005 vient d'être réformé par l'adoption du nouveau plan au 10 juillet 2012. Alors qu'auparavant le département ignorait la sectorisation, désormais celle-ci est effective, selon une ligne nord-est - sud-ouest passant en ligne médiane externe des massifs de la Chartreuse et du Vercors. CRS et gendarmes sont confortés sur la partie la plus technique du massif au sud de cette ligne. Le règlement opérationnel du SDIS, qui a été révisé en même temps que le plan de secours, renforce le rôle du GRIMP pour les interventions situées en proximité urbaine de Grenoble. La révision se fait donc le prolongement du SDACR signé par le préfet le 24 juillet 2009, et qui précisait explicitement (2.2.7) que le SDIS de l'Isère « *n'a pas de compétence générale en matière de secours en montagne et ne réalise aucune intervention* ».

Pour l'alerte, le centre d'appel 112-18 est interconnecté de façon automatique avec le centre 15 situé à l'hôpital de la Tronche, et il existe une passerelle informatique entre logiciels CODIS et SAMU. L'alerte peut en outre être donnée via le numéro d'appel à 10 chiffres arrivant directement au Versoud, mais ce numéro n'est pas très utilisé. Elle passe aussi parfois par le réseau radio sécurité Dauphiné. A l'exception des appels lui arrivant directement, la conférence à trois ne concerne pas le CODIS, mais le requérant, l'unité de permanence et le SAMU. Les conférences téléphoniques se font au moyen d'une ligne prioritaire inter-services.

Conformément au plan de secours, le vecteur aérien est mobilisé par le commandant des opérations de secours de l'unité de permanence, et est médicalisé après régulation par le SAMU. L'embarquement du médecin s'effectue à partir de l'hôpital de La Tronche.

En intersaison, l'ensemble du personnel PGHM est au Versoud. Les CRS sont implantés à Grenoble mais, depuis la fin de 2010, ils tiennent aussi leur permanence opérationnelle au Versoud donc au pied de l'hélicoptère.

En saison estivale, 4 gendarmes et 4 CRS sont détachés en alternance à l'Alpe d'Huez. Deux gendarmes et 5 CRS sont en alternance à La Bérarde (porte d'entrée du massif des Ecrins). En saison hivernale, 6 gendarmes et 6 CRS sont en alternance à l'Alpe d'Huez.

Depuis 2010, un médecin du SMUR de Grenoble assure toute l'année une permanence pendant la journée au Versoud au pied de l'hélicoptère. A l'Alpe d'Huez, un médecin (du SMUR pour 30 % des jours, de l'ANMSM pour 70 %) est présent en permanence la journée au pied de l'hélicoptère lorsque celui-ci est sur place (saisons d'été et d'hiver).

3- L'activité

663 opérations de secours ont été effectuées en 2011 (527 en 2010, 518 en 2009). Elles sont assurées moitié par le PGHM moitié par les CRS. Selon le SDIS, plus de la moitié de ces interventions ne correspondrait pas à la définition du secours en montagne de la circulaire du 6 juin 2011, soit qu'elles ne nécessiteraient pas de technique spécifique (exemple : randonnée à pied), soit qu'il s'agirait d'accidents routiers, en canyon ou sur des pistes.

La proportion d'intervention avec une composante terrestre est comprise entre 10 et 15 % (soit une trentaine pour chacune des deux forces).

Entre 350 et 400 interventions par an sont médicalisées, en quasi-totalité par voie héliportée. Le départ des interventions a lieu majoritairement depuis l'Alpe d'Huez (71 %) plutôt que du Versoud (29 %). 93 % des patients ont été transportés au CHU de Grenoble.

B - Les problèmes

Un sujet de préoccupation constant pour la préfecture

L'historique des actions menées par la préfecture montre que l'activité de secours en montagne nécessite un suivi constant. Par une note du 15 juillet 2010 transmise, après un audit, aux services concernés, le prédécesseur de l'actuel préfet décidait notamment de transférer la permanence des CRS au Versoud, ce qui permettait de réduire les navettes aériennes entre cette base et l'installation occupée par les CRS à Grenoble. Il donnait pour instruction de rationaliser l'action du CODIS en standardisant les protocoles d'information (suppression du numéro à 10 chiffres et limitation de la diffusion de ceux des postes avancés de La Bérarde et d'Huez, création d'une instance inter-services de débriefing, mise en place d'un outil statistique). Il prévoyait de détacher de manière permanente au CODIS des représentants des unités spécialisées. Ces différents points ne seront en réalité que très partiellement appliqués : le numéro à dix chiffres existe toujours et seuls

les CRS ont accepté de détacher une personne au CODIS en 2012 pour une période temporaire.

A la suite de la circulaire Kihl, le préfet a donné de nouvelles instructions par lettre du 22 septembre 2011. Il rappelle quelques principes simples, mais manifestement parfois oubliés : les interventions sur le domaine skiable doivent rester exceptionnelles et les services spécialisés ne doivent pas être mobilisés si ce n'est pas nécessaire ; le numéro à 10 chiffres doit être désactivé, et ceux des unités spécialisées ne doivent pas être diffusés au public, tout appel de secours sur ces lignes devant être renvoyé sur le 112.

Un des enjeux actuels, suite à l'adoption du nouveau plan de secours, est l'acceptation de la sectorisation par les sapeurs-pompiers, ainsi que, en sens inverse, l'acceptation du rôle accru de régulation du CODIS par les autres intervenants.

La situation à l'Alpe d'Huez

Le détachement d'effectifs l'été et l'hiver à l'Alpe d'Huez permet à l'équipe de secours d'être positionnée au cœur de sa zone d'action principale. Il présente une garantie contre la présence d'une couche nuageuse sur Grenoble qui empêche parfois le décollage des hélicoptères, l'évacuation sur Grenoble étant alors assurée par véhicule. Il peut permettre une montée en puissance plus rapide d'une caravane terrestre dans le massif des Ecrins.

Il diminue également le temps de vol pour aller chercher la victime. Cet avantage est cependant contrebalancé par le fait que de toute façon, 80 % des victimes sont orientées vers une structure hospitalière grenobloise. Au total, l'économie serait environ d'une vingtaine d'heures par an.

Il entraîne en revanche des coûts supplémentaires. Le poste de secours est mis à disposition par la commune, mais les indemnités de déplacement (alimentation) et les frais d'hébergement (locatif) s'élèvent au total à environ 20 000 € pour le PGHM.

Le vrai problème de l'implantation à l'Alpe d'Huez est son autonomie excessive par rapport à la régulation départementale d'ensemble. Les alertes du service des pistes de l'Alpe d'Huez (stations de Vaujany, Villard Reculas, La Garde, Oz-en-Oisans, Alpe d'Huez, Le Freney d'Oisans) sont systématiquement passées auprès de l'unité de permanence sans passer par une régulation médicale. Les appels arrivant directement au poste de secours sont retransmis avec retard au SAMU (et parfois pas du tout). La décision de médicalisation du secours est en

pratique systématique, le médecin d'Huez, sans consigne de son régulateur, n'ayant aucune autre possibilité que de monter dans l'hélicoptère sur la demande des secouristes et/ou du pilote. La proportion d'intervention terrestre depuis l'Alpe d'Huez est particulièrement faible (moins de 5 %), en l'absence de tout dispositif permettant d'apprécier si l'intervention hélicoptérée est vraiment nécessaire.

La station d'Huez a enfin tendance à ignorer la coordination départementale des secours au bénéfice de ses propres clients. Il arrive que le service des pistes n'alerte pas les services de secours, mais diligente sur place un médecin de la station ou fasse transporter par son véhicule « non sanitaire » des blessés graves (qui auraient dû être médicalisés sur place) vers les cabinets médicaux de station.

Le maintien d'une implantation à l'Alpe d'Huez en saison est logique. Encore faut-il qu'une régulation beaucoup plus stricte soit effectuée sur l'utilisation de ces moyens.

L'implantation à La Bérarde

Dans ce poste, site historique du secours en montagne de l'Oisans, l'hélicoptère n'est plus stationné depuis 2001. La gendarmerie nationale reconnaît elle-même que l'intérêt opérationnel de ce poste est « relatif ». Il permet de disposer d'un élément précurseur pour prêter assistance à une cordée en difficulté.

En réalité, l'action par l'hélicoptère depuis Huez ou Grenoble est beaucoup plus rapide, soit directement, soit pour projeter des secouristes. Les statistiques de nombre d'interventions montrent d'ailleurs une activité très faible (15 interventions seulement par les CRS en 2011).

Le fait que la municipalité mette à disposition une structure neuve d'hébergement et que la SDSM prenne en charge les fluides et l'ameublement n'empêche pas que les personnels et les frais de déplacement restent à la charge de l'Etat, et n'est donc pas un argument suffisant pour justifier le maintien de cette implantation. Le préfet reconnaît que l'implantation « relève plus de l'historique du secours en Oisans que d'une nécessité opérationnelle au regard de la faible activité des équipes ».

La régulation

Le CODIS ne jouait pas jusqu'ici un rôle central dans le plan de secours. De fait, à plusieurs reprises, ses instructions n'ont pas été suivies dans le choix de l'équipe sollicitée pour intervenir dans l'hélicoptère.

Un exemple de rôle insuffisant de régulation du CODIS

Le 30 juin 2009, le centre 15 informe le CODIS de la chute d'un cycliste dans un ravin sur la commune de Villard Reculas et sollicite le concours de l'hélicoptère pour embarquer les sapeurs-pompiers du GRIMP, tout en informant le PGHM. Le chef de base hélicoptère informe le CODIS que le PGHM le sollicite également. Malgré les instructions formelles du CODIS en sens contraire, qui fait valoir que c'est un secours en ravin et non en montagne, l'hélicoptère embarque finalement les gendarmes du PGHM.

D'autres dysfonctionnements sont dus à l'inverse à la volonté du SDIS d'assurer des interventions dans des conditions pourtant discutables. Ainsi, le 22 juin 2008, c'est un hélicoptère bombardier d'eau du SDIS qui est venu secourir une victime gravement blessée à la suite d'une glissade, le CODIS n'ayant mis en conférence ni le SAMU ni le PGHM. Le délai d'admission à l'hôpital s'en est trouvé substantiellement rallongé.

Dans d'autres cas, on observe une réticence du CODIS pour mettre en place en temps réel une conférence à trois. Celle-ci est pourtant le plus souvent nécessaire pour que tout le monde soit informé et que le meilleur moyen d'intervention soit défini (ex emple : opération de Seyssins du 27 juillet 2009, secours du 8 août 2010 à Saint-Christophe-sur-Guiers).

Dans d'autres cas, ces dysfonctionnements aboutissent à une redondance évidente des moyens.

Un exemple de redondance des moyens faute de régulation

Un accident au canyon du Furon du 30 juin 2009 (chute de six mètres avec grosses douleurs dorsales) fait l'objet d'une intervention des CRS (sollicités directement) et des sapeurs-pompiers par le CODIS sans qu'une régulation intervienne. De ce fait, seront présents sur place 12 sapeurs-pompiers, trois véhicules, un hélicoptère, deux agents CRS et un médecin urgentiste.

Parmi ces différents incidents, l'arbitrage de la préfecture (directeur de cabinet) est parfois ponctuellement sollicité (exemple : opération du Monteynard du 27 juillet 2009).

Le nouveau plan de secours devrait pallier ces défauts avec un rôle renforcé du CODIS : centralisation plus systématique des alertes, procédure de levée de doute claire et rapide quant aux identifications des secours à partir d'un zonage départemental et d'un logigramme d'actions, déclenchement maîtrisé des moyens, y compris aériens, commandement opérationnel unique.

Les défauts constatés de régulation par le CODIS devraient être surmontés dans le nouveau plan de secours, dans lequel la préfecture a entendu lui donner un « rôle central de régulation forte ».

*Le remboursement des frais de certains secours et l'opération du
11 février 2012*

Il s'est agi d'évacuer 61 personnes bloquées sur la télécabine du Pic Blanc à l'Alpe d'Huez à la suite d'un incident technique imputé à de violentes rafales de vent. Cette opération d'une durée totale de quatre heures a mobilisé trois agents du PGHM et deux hélicoptères avec leurs équipages, l'un emportant le matériel (39 minutes de vol), l'autre procédant aux hélitreuillages.

S'agissant d'une panne de matériel, la responsabilité du fabricant et (ou) de la société d'exploitation pourrait être engagée.

Aucun remboursement n'a logiquement été sollicité par les services de l'Etat dès lors qu'une telle possibilité n'est pas prévue par les textes en vigueur. Mais il serait logique que les règles soient revues pour que l'entreprise concernée, dans ce genre de cas, contribue financièrement aux secours.

Annexe XIII – La situation des Pyrénées-Atlantiques

A - Les moyens, l'organisation et l'activité

1- Les moyens

Les gendarmes disposent d'un PGHM de 14 personnes (11 sauveteurs-secouristes dont 4 guides de haute montagne, 3 gendarmes auxiliaires) basé à Oloron-Sainte-Marie.

Le SDIS a de son côté dans ses effectifs 20 personnes qualifiées SMO (16 SMO3, 4 SMO2), dont 9 volontaires, et, en soutien, un groupe d'intervention en milieu périlleux (GRIMP) de 20 personnes.

Le département a la particularité de posséder deux SAMU, à Bayonne (sur le Pays basque) et Pau (secteur Béarn) et trois SMUR intervenant en montagne (Pau, 8 médecins montagne, Oloron-Sainte-Marie, 4 médecins montagne, Bayonne).

Un hélicoptère EC 145 de la sécurité civile est basé à Pau. L'Ecureuil de la gendarmerie basé à Bayonne, moins adapté au secours en montagne, intervient essentiellement pour le secours côtier et à titre de renfort. Le SAMU dispose d'un hélicoptère à Bayonne qui sert surtout aux transferts inter-hospitaliers, mais effectuée épisodiquement du secours à personne ; il ne dispose pas toutefois de moyens d'hélicoptère.

2- L'organisation

Le plan de secours en montagne a été révisé plusieurs fois ces dernières années, mais sans modifier substantiellement le dispositif. A la suite de la circulaire du 6 juin 2011, il a été approuvé par un arrêté préfectoral du 30 janvier 2012 pour intégrer notamment la définition des COS selon les niveaux de complexité des opérations. La préfecture procède à des réunions régulières de coordination et de suivi avec les partenaires concernés.

L'organisation est depuis 2002 une alternance entre le PGHM et les sapeurs-pompiers. Le secours en montagne dans le département est assuré alternativement par les hommes du PGHM d'Oloron-Sainte-Marie et par les personnels du GMSP (fusionné avec le GRIMP), basé à Pau et relevant du SDIS. Depuis février 2012, les deux services expérimentent une permanence au pied de l'appareil à la base de la sécurité civile de Pau. En cas de médicalisation, l'hélicoptère va chercher le médecin selon

le secteur d'intervention, soit au SMUR de Bayonne, soit à ceux d'Oloron-Sainte-Marie ou de Pau selon la semaine d'alternance.

L'été, l'EC 145 de Pau est détaché une semaine sur deux dans les Hautes-Pyrénées sur le site de Gavarnie. Il embarque alors les CRS de Lannemezan opérant dans ce département. Pendant ce temps, les Pyrénées-Atlantiques sont couvertes par l'EC 145 de la gendarmerie basé à Tarbes (Hautes-Pyrénées), qui embarque les gendarmes du PGHM d'Oloron-Sainte-Marie et est médicalisé par le SMUR d'Oloron.

La médicalisation des hélicoptères est systématique pour l'Ecureuil de la gendarmerie de Bayonne. Pour l'EC 145 de la sécurité civile de Pau, elle est assurée en tant que de besoin par les médecins du SMUR de Pau en semaine d'alternance pompiers, et celui d'Oloron-Sainte-Marie en semaine d'alternance gendarmes.

Les appels arrivant au 15 et au 112 sont redirigés automatiquement par l'opérateur téléphonique, en fonction de l'origine géographique de l'appel, vers le SAMU basque (Bayonne) ou béarnais (Pau). Les appels du 18 arrivent au CTA-CODIS situé à Pau. Une conférence à trois est en principe obligatoire. La régulation médicale est de fait assurée par le centre d'appel du SAMU concerné, le CODIS étant informé. C'est le commandant des opérations de secours de l'unité de permanence qui choisit ou non le vecteur aérien.

3- L'activité

Confronté à la difficulté d'obtenir une information fiable et susceptible d'établir des comparaisons au sujet des secours en montagne, le SIDPC a mis en place un système de collecte des données de manière à disposer d'un outil totalement transparent et incontestable dans la gestion de ce dossier.

En 2011, le PGHM a effectué 83 interventions. De leur côté, les pompiers en ont assuré 82 (74 pour chaque année 2009 et 2010), dont 71 hélicoptérées. 60 ont été effectuées pour des accidents de randonnée (et de raquettes) et 11 pour de l'alpinisme ou de l'escalade. L'essentiel de ces interventions se situe entre juin et septembre (60 au total).

B - Les problèmes

1- L'organisation du dispositif des hélicoptères

Le détachement saisonnier à Gavarnie de l'hélicoptère de la sécurité civile normalement basé à Pau entraîne des difficultés et allonge

dans certaines périodes le délai d'intervention. Le préfet a écrit à diverses reprises à la DGSCGC pour obtenir l'affectation à temps complet d'un appareil, mais ne l'a pas obtenue. L'intervention pour les Pyrénées-Atlantiques de l'appareil de la gendarmerie de Tarbes a pour conséquence un allongement des délais d'intervention (Tarbes-Pau : 17 minutes de vol). La question affecte aussi le département voisin des Hautes-Pyrénées, avec un hélicoptère de gendarmerie qui, opérant pour les secours dans les Pyrénées-Atlantiques, est susceptible de devenir à tout moment indisponible pour d'autres missions dans le département.

Par lettre du 7 mars 2012 au DGSCGC, le préfet évoque la dégradation de la couverture opérationnelle des moyens hélicoptérés une semaine sur deux en période estivale pour la couverture des secteurs montagneux autres que Gavarnie (Ossau, Aspe et Pays basque) et demande l'affectation d'un deuxième appareil dans cette période, ou sinon une réunion interdépartementale portant sur ce sujet.

Compte tenu des statistiques d'activité, le besoin de ce deuxième hélicoptère n'est pas avéré, et il suffirait en effet de mettre en place une organisation mieux coordonnée au niveau des deux départements ou de la zone de défense.

2- La médicalisation des interventions

Le SAMU de Bayonne médicalise systématiquement les interventions. Ceci s'explique par une ressource en personnels qui le permet, mais surtout par la fonction qu'il exerce en matière de secours côtiers, qui exigent souvent une médicalisation dans les délais les plus brefs possibles.

La médicalisation était de même systématique au SAMU de Pau jusqu'en 2005. Mais la généralisation des téléphones portables, qui permet le plus souvent de connaître à l'avance l'état de la victime, a justifié qu'elle ne soit pratiquée depuis 2005 qu'au coup par coup. Le volume d'interventions hélicoptérées médicalisées reste de fait limité (53 en 2011 sur 115 interventions au total), et, à ce jour, aucune plainte n'a été déposée par les victimes.

Il reste que cette situation entraîne des délais supplémentaires (« transmission » des patients et changement de tenue du médecin urgentiste). Plusieurs dysfonctionnements sont en outre intervenus montrant une communication difficile entre le PGHM et le SAMU de Pau. Les équipages se plaignent quant à eux d'une gestion « tendue », conduisant à secourir sans médicalisation des victimes qui nécessiteraient, au minimum, un traitement anti-douleur (luxations, fractures du fémur, etc).

Il serait utile de revenir à une médicalisation systématique des vols, sous réserve que les moyens suffisants soient disponibles, par exemple en mutualisant davantage ceux des SMUR de Pau et d'Oloron.

3- La régulation

Comme dans d'autres endroits, la régulation reste dispersée et ses règles ne sont pas toujours satisfaisantes. Même s'il doit en principe être toujours informé, le CTA-CODIS n'est pas suffisamment reconnu comme l'autorité de régulation des moyens. C'est le commandant des opérations de secours qui décide du recours au vecteur aérien, le CODIS assurant son déclenchement et le suivi de son emploi. Ceci peut entraîner des difficultés de gestion lorsque plusieurs missions sont sollicitées au même moment. Dans sa réponse à la Cour, le préfet indique que de « *nouvelles modifications vont être apportées sur ce point précis au dispositif ORSEC montagne.* ».

Annexe XIV – La situation du Puy-de-Dôme

Outre les plaines, le Puy-de-Dôme comporte un relief érodé composé davantage de collines que de véritables montagnes (Forez, chaîne des puys à proximité de Clermont-Ferrand). Seul le secteur du massif du Sancy comporte une véritable problématique de secours en montagne, avec les stations de ski de la Bourboule et Superbesse, le secteur du Mont-Dore à forte fréquentation touristique (capacité de 70 000 lits) et l'existence de cascades de glace.

A - Les moyens, l'organisation et l'activité

1- Les moyens

Deux services interviennent dans le secours en montagne :

- la gendarmerie nationale (GN), outre le personnel de soutien (25 personnels GMG), dispose d'un PGM au Mont-Dore composé de 12 personnes (9 sauveteurs-secouristes, 3 gendarmes adjoints-volontaires). Aucun de ces personnels n'est guide de haute montagne, mais l'ensemble des personnels sauveteurs du PGM est habilité au commandement d'opérations simples, et trois le sont pour des opérations complexes ;

- le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) a un groupe GRIMP de 38 personnels, dont 33 sont formés SMO. Les 15 sapeurs-pompiers inscrits sur la liste d'aptitude par le préfet pour le commandement d'opérations de secours en montagne ne le sont qu'en cas d'opérations simples, à une exception près.

L'hélicoptère engagé en première intention est le Dragon 63, EC 145 basé à Clermont-Ferrand. Il est médicalisé par le SAMU 63. En deuxième intention, il peut être fait appel à l'appareil de la gendarmerie basé à Egletons (Corrèze).

2- L'organisation

Le département dispose depuis 1990 d'une plate-forme commune CODIS-SAMU à proximité du centre hospitalier. La permanence des deux services se fait dans deux salles contiguës séparées par une baie vitrée amovible ; en cas d'urgence avérée, un contact physique direct est donc possible. Les appels au 112 sont désormais systématiquement transférés au 18. Les lignes 15 et 18 sont interconnectées et la conférence à 3 avec le requérant est systématique en tant que de besoin. Le logiciel

de traitement des alertes utilisé par chacun des services n'est cependant pas identique.

Jusqu'en 2007, une garde mixte « montagne » était assurée au CODIS par un personnel gendarme et un personnel pompier. En cas d'alerte, les deux secouristes embarquaient conjointement dans l'hélicoptère pour effectuer le secours. Le dispositif a pris fin car il était critiqué par les deux parties.

Le plan de secours « montagne », établi en 2007, abolit un système précédemment fondé sur un zonage défini par l'altitude (compétence des pompiers pour le secours en deçà de 800 mètres, compétence des gendarmes au-delà) et se fonde sur une sectorisation qui reprend le classement des communes en zone montagne : la gendarmerie est compétente pour les secteurs du Sancy (lieu d'implantation du PGM) et du Forez (qui génère pourtant moins de secours). Le SDIS détient la compétence pour les interventions sur la chaîne des puys.

3- L'activité

Le total des interventions s'est élevé en 2011 à 160 (101 pour la GN, 59 pour le SDIS), dont 91 hélicoptés (55 pour la GN, 36 pour le SDIS). Les randonnées à pied ou en raquettes représentent la majorité des interventions (94) suivies des activités de VTT et de quad (31). Le ski n'a entraîné que 11 interventions de secours (à l'exclusion, bien sûr, de celles effectuées par les services de pistes), exclusivement par la GN. Les mois où les interventions sont les plus nombreuses sont janvier, février, mars et août.

B - Les problèmes

1- Le traitement des alertes

La mise en conférence à 4 (requérant-SAMU-CODIS-PGM ou COG) s'avère techniquement impossible en l'état des matériels. Confronté à cette difficulté, le CODIS a un moment envisagé les solutions techniques à ce problème, mais a dû renoncer, celles-ci supposant un renouvellement des matériels qu'il n'est pas pour l'heure en état d'assumer.

Le numéro à 10 chiffres du PGM est très actif dans le département et son abandon n'est pas effectif pour le moment. Le SAMU évalue à un tiers seulement le nombre d'appels de secours en montagne directement entrés par le 15 ; pour les deux autres tiers, il est sollicité par le PGM au titre d'appels arrivés à cet organisme.

Ces deux caractéristiques conduisent le PGM à engager parfois directement l'hélicoptère Dragon 63, sans en avvertir le SAMU et le CODIS, ou en les avertissant *a posteriori*. Cette situation entraîne des dysfonctionnements :

- le PGM engage parfois des hélicoptères non médicalisés, alors que l'inverse aurait été nécessaire. Le SAMU cite notamment le cas d'un enfant secouru par le Dragon 63 directement sur le secteur du Mont-Dore, sans qu'il ait été sollicité pour médicaliser l'appareil, alors même que la victime souffrait d'une fracture du fémur avec hémorragie interne ;

- à l'inverse, la justification de certains recours à l'hélicoptère en l'absence de sollicitation du SAMU mérite interrogation. Les victimes sont ramenées pour être prises en charge à l'hôpital, mais aucun dossier n'a été constitué par le SAMU qui perd toute trace de la justification de l'intervention et de la réalité des soins effectivement délivrés ensuite par le centre hospitalier.

2- La couverture hélicoptée

Après l'hélicoptère engagé en première intention (Dragon 63), il peut être fait appel en deuxième intention à l'appareil de la gendarmerie basé à Egletons (Corrèze), mais il s'agit d'un Ecureuil, nettement moins bien adapté au secours en montagne et qui ne peut pas être médicalisé. Dans ce cas, la rotation alors imposée pour embarquer un médecin à Clermont-Ferrand rallonge les délais d'intervention de façon significative (temps de vol entre Egletons et le Mont-Dore 25 minutes, du Mont-Dore à Clermont-Ferrand 7 minutes).

3- Le partage entre la gendarmerie et le SDIS

Le SDIS regrette la disparition du dispositif mixte CIME et critique la territorialisation du plan de secours. L'activité de secours dans la chaîne des puys restant faible, la garde opérationnelle que les pompiers assurent pour les interventions hélicoptées est très peu sollicitée, à la différence de celle des gendarmes. La situation génère des tensions suffisantes pour que le chef de la base de sécurité civile ait été conduit à refuser désormais d'héberger les équipes des deux services lors des gardes.

L'an dernier, le SDIS a souhaité la déclassification du massif de la chaîne des Puys de la zone « montagne », ouvrant de fait la voie à l'intervention régulière de ses équipes sur tous les secours. Suite au refus opposé par le préfet, la répartition sectorielle des secours en montagne ne fait plus aujourd'hui l'objet de contestations officielles. Le SDIS défend à

présent l'introduction de la notion de secours en « zones terrestres d'accès difficile » dans le plan de secours, propre à mieux légitimer l'intervention du GRIMP.

4- Le niveau d'activité du PGM

Le volume réduit de l'activité, environ 22 interventions annuelles par secouriste sur la base de deux personnes par intervention, et sa saisonnalité soulèvent la question du format actuel du dispositif. Celui-ci ne permet pas de maintenir les compétences dans de bonnes conditions. Le PGM exerce certes des missions annexes de surveillance et de renseignement dans un territoire fortement fréquenté en saison, alors même que la brigade de gendarmerie du Mont-Dore a été supprimée. La possibilité d'évoluer vers une meilleure polyvalence de ces personnels, avec un retour à l'attribution de certaines des missions traditionnelles de sécurité publique de la gendarmerie telles qu'elles pouvaient encore être mises en œuvre dans le format ancien des PGSM, mérite d'être étudiée.

5- La qualification des sapeurs-pompiers

Héritage partiel de la situation existant avant 2007, les qualifications hélicoptères délivrées au personnel du SDIS paraissent désormais en nombre excessif. 25 secouristes SMO sont qualifiés, alors que le niveau d'activité est faible (en moyenne trois secours par mois conduisant à un embarquement de personnels pompiers). En ajoutant les autres qualifications pompiers appelant un entraînement et une qualification à l'hélicoptère (plongeurs, GRIMP...), le volume de personnels SDIS appelés à être entraînés et maintenus en condition (45) semble donc excessif par rapport aux besoins, et consomme un potentiel d'heures de vol non justifié. Toutefois, le SDIS conteste cette analyse pour des raisons opérationnelles, et suggère la mise en place d'une mutualisation de ces qualifications au niveau régional⁶⁵.

⁶⁵ Dans sa réponse à la Cour, le président du SDIS 63 affirme ainsi qu'il lui paraît « nécessaire de maintenir cet effectif au regard des rythmes de travail et des contraintes de service, imposées aux personnels. (...) En revanche, il serait intéressant de mutualiser entre plusieurs SDIS de la région Auvergne ces spécialistes. Il est compliqué d'entretenir une formation et intervenir régulièrement avec Dragon lorsque celui-ci n'est pas sur le département. Ainsi les personnels du SDIS 63 pourraient-ils utilement intervenir sur les départements voisins. La conséquence directe serait de récupérer du potentiel de vol pour la machine, en ce qui concerne l'Etat, et les SDIS voisins pourraient limiter les heures de maintien des acquis pour leurs agents ».

6- La prise en charge des secours sur le domaine skiable

Lors de son déplacement, la Cour a été informée que les bennes téléphériques situées dans certaines stations fonctionnaient, alors même que les stations étaient fermées, la saison étant normalement terminée. À la suite des chutes de neige importantes, et inhabituelles, les bennes étaient notamment utilisées par des skieurs. La situation soulève des enjeux à la fois juridique et financier, avec mise en jeu de la responsabilité des maires qui, de fait, reportent la mise en œuvre du secours sur le domaine skiable, qui leur incombe, vers les services de l'Etat.

Annexe XV – La situation des Vosges

Le département des Vosges comporte le versant occidental du massif du même nom. Au-delà de cette zone de montagne, une partie du département comporte des territoires escarpés et des forêts sur des zones inhabitées et peu accessibles, en particulier l'hiver. Le contexte de secours est particulier, la crête de massif présentant la particularité d'être accessible par la route. Les altitudes ne dépassent pas 1 200 mètres, mais avec des conditions météorologiques (froid) parfois sévères. Des activités professionnelles (bois) et de loisir (randonnée, VTT, raquettes) se sont développées dans le massif, qui compte sept stations de ski et une fréquentation hôtelière d'un million de nuitées en hiver, 400 000 en été.

A - Les moyens, l'organisation et l'activité

1- Les moyens

Situé au cœur du massif, le PGM de Xonrupt-Longemer est composé de sept secouristes et quatre gendarmes adjoints volontaires. Parmi ces personnels, un est guide de haute montagne, un aspirant guide. Le PGM met en œuvre un matériel assez important : 2 motoneiges, 2 quads, 1 véhicule 4X4, 2 autres véhicules, 2 motos 125 cm³.

En appui du PGM, le GMG compte vingt militaires (18 CEM, 2 BTM). Il faut signaler enfin la présence à Saint-Etienne-lès-Remiremont d'un groupe de gendarmerie mobile montagne, qui peut également être mobilisé en appui du PGM pour les missions d'importance.

Les sapeurs-pompiers disposent pour le secours en montagne de 79 personnes, soit un groupe EPIM de cinquante personnels répartis dans les différents centres d'intervention situés dans le massif, et un groupe GRIMP-SMO de 28 personnes, 1 infirmier venant compléter cet effectif. Seulement un personnel est qualifié SMO3, cinq SMO2. Les autres membres de l'équipe de secours en montagne disposent de qualifications GRIMP. Il n'y a pas d'astreinte dédiée mais, en moyenne en 2011, 5 personnels sont mobilisables toute l'année. Le matériel spécifique est réparti dans les centres de secours de montagne.

2- L'organisation

Le plan de secours, qui est en cours de révision pour répondre aux préconisations de la circulaire du 6 juin 2011, présente la particularité de ne pas opérer de partage de responsabilité entre les équipes de secouristes

appelées à intervenir. L'algorithme de régulation des alertes prévoit explicitement, dès identification d'une opération de secours en montagne, « information bipartite immédiate et concomitante SDIS-GN ». Le requérant doit dans le même temps être transféré au CTA-CODIS, tandis qu'une interconnexion avec la plate-forme CRRA-SAMU pourra décider de la médicalisation ou non.

Au niveau de la réception des alertes, SAMU et CODIS partagent des locaux contigus, simplement séparés par une baie vitrée amovible, permettant un contact direct en cas de besoin. La régulation du 112 se fait par le 15. Les alertes sont identifiées comme relevant d'un secours montagne par décision de l'opérateur d'alerte, sur la foi des réponses apportées par le requérant à ses questions.

Le département ne dispose plus d'hélicoptère. Jusqu'à il y a quelques années, l'hélicoptère de gendarmerie de Colmar effectuait un détachement estival au peloton de Xonrupt-Longemer. Il était alors médicalisé par le SAMU 88, avec un financement par le conseil général. Ce dispositif a pris fin suite au retrait de l'hélicoptère, au regret du SAMU selon qui il fonctionnait bien. A présent, les interventions font appel le plus souvent à l'hélicoptère Dragon 67, basé à Strasbourg, qui embarque des secouristes du PGM de Xonrupt-Longemer ou du PGM de Munster-Hohrod. Il est médicalisé par le SAMU 67. En cas d'indisponibilité, il est fait appel à l'hélicoptère de la gendarmerie nationale de Colmar, médicalisé par le SDIS 68, ou au Dragon 25

3- L'activité

Les sapeurs-pompiers annoncent 36 interventions de secours en montagne par intervention terrestre en 2011, et 32 interventions de secours en montagne ayant donné lieu à l'engagement d'un quad seul. Sur ces 68 interventions, 15 ont été effectuées l'hiver et 53 l'été. Le bien-fondé de la qualification de « secours en montagne » retenue serait à discuter au cas par cas pour chacune de ces interventions. Peut-on qualifier de « secours en montagne » l'engagement d'un quad pour porter assistance dans un cas de suspicion de détresse vitale à domicile ? Une équipe terrestre engagée sur un piquet de sécurité du Rallye de France effectue-t-elle du « secours en montagne » ? Sur les 36 interventions terrestres déclarées, 14 renvoient à des accidents de circulation (chute de véhicule en ravin...), type de secours ne relevant pas du secours en montagne au sens strict.

Le PGM des Vosges a de son côté effectué 75 interventions en 2011, en forte diminution par rapport aux chiffres d'il y a quelques années (122 en 2004, 107 en 2005, par exemple). L'hélicoptère n'a été

utilisé qu'à 14 reprises (53 en 2004, 40 en 2005), la moto-neige 6 et le motoquad 9, le reste étant des interventions terrestres. Une part importante des interventions consiste en des opérations de recherche, expliquant le fort nombre de personnes indemnes parmi les personnes secourues (40 sur un total de 92 personnes secourues, soit 43 %).

B - Les problèmes

1- Les redondances et le niveau d'activité

De par sa configuration, le département offre un contexte de secours en montagne particulier : l'activité reste limitée et, selon les statistiques d'intervention, en baisse. Le fait que le plan de secours suive un principe de double engagement permet peut-être aux services de masquer cette sous-activité tendancielle, du fait que cela leur permet d'intervenir systématiquement.

Afin d'éviter ces phénomènes de doublons, une clarification du plan de secours paraît indispensable, avec la désignation d'un responsable unique des opérations, soit selon un schéma d'alternance, soit selon un schéma de sectorisation. En l'état, l'activité ne justifie pas le maintien en continu de deux services de garde opérationnelle.

Par ailleurs, la proximité des départements voisins, et notamment du Haut-Rhin, crée une situation favorable aux engagements concomitants de services, les lieux d'accidents étant souvent situés sur des zones frontalières. Les redondances deviennent ici transdépartementales, comme le montrent les exemples des opérations du 28 décembre 2011 au Petit Hohneck, ou du 20 décembre à la station de ski du Lac Blanc, cités en première partie de ce rapport. D'autres exemples existent⁶⁶.

Cette situation ne peut qu'inciter à mettre en œuvre une logique de massif. La question du maintien du format actuel du PGM de Xonrupt-Longemer doit être soulevée, notamment au regard de la présence du PGM de Munster à huit kilomètres à vol d'oiseau (18 par la route). Le PGM de Munster déploie un effectif similaire à celui de Xonrupt (huit spécialistes et trois gendarmes-adjoints volontaires). L'activité affichée par chacun des PGM ne justifie pas le maintien du dispositif en l'état (les interventions comptabilisées par chacun, déjà limitées, comportant un certain nombre d'interventions communes). La

⁶⁶ Ainsi, un secours pour un randonneur ayant fait une chute grave dans le secteur de Rouge Gazon (lac des Perches) le 6 février 2011 : deux SDIS, deux PGM, deux SAMU et un hélicoptère engagés.

réunion des deux PGM, selon une logique de massif, paraît logique, fût-ce en conservant une antenne sur chaque département. Le personnel pourrait être réajusté aux besoins, et un retour vers des activités de sécurité publique traditionnelle pourrait compléter les services effectués.

2- La désignation du COS et du COR

Suite à l'issue tragique des recherches menées pour une randonneuse en février 2010 et au conflit qui avait opposé les services, la préfecture a demandé aux gendarmes et aux pompiers de convenir d'une procédure commune permettant de régulariser les situations de secours en montagne intégrant des opérations de recherche.

Sur la base d'une distinction entre localisation (liée à un secours avéré) et recherche stricte (liée à un secours possible, mais non avéré, et relevant donc d'une opération judiciaire) – distinction reprise dans la circulaire du 6 juin 2011 -, les deux services ont cosigné une procédure commune. Les opérations de simple localisation doivent donner lieu à une alerte commune, et donc un double engagement de moyens – on retrouve le problème de redondance dénoncé au sujet du plan de secours départemental ; les opérations de recherche sont assurées par la gendarmerie.

Le document n'apparaît pas pleinement satisfaisant. Outre qu'il n'est pas contresigné par le préfet, il n'exprime pas explicitement que le commandant des opérations de recherches (COR) est le commandant du groupement de gendarmerie. Par ailleurs on voit mal le progrès réalisé : ainsi que le reconnaît la gendarmerie, un cas litigieux tel que celui de l'accident de randonneuse de février 2010 ne serait pas traité aujourd'hui différemment de ce qui avait été le cas à l'époque.

Outre une mauvaise identification du COR, à nouveau démontrée lors d'un exercice interservices mené par la préfecture le 1er février 2011⁶⁷, le plan de secours, à travers la règle de double engagement, ne permet pas d'identifier clairement le commandant des opérations de secours (COS). Le problème de responsabilité est réel, le COS étant réputé agir sous autorité du DOS (directeur des opérations de secours), en l'occurrence le préfet, dont la responsabilité est ainsi directement engagée. La désignation du COS est au demeurant un des points

⁶⁷ Le compte rendu mentionne que « la bascule Commandant des opérations de recherche (COR) - Commandant des opérations de secours (COS) n'a pas été perçue de façon évidente par les équipes intervenant sur le terrain (un léger flottement a été constaté pendant environ une demi-heure) ».

d'achoppement dans la révision actuelle du plan de secours départemental.

3- La régulation des alertes et de l'engagement de l'hélicoptère

Depuis la fin du détachement estival de l'hélicoptère de Colmar, le recours à l'hélicoptère est plus limité. Les règles d'engagement ne paraissent pas toujours claires. Bien que le CTA-CODIS soit censé réguler l'engagement, dans les faits certains comptes rendus d'intervention montrent que ce peut être le COS, ce qui est d'autant plus problématique qu'au vu du nombre d'équipes parfois engagées, le COS est mal identifié, ou il y en a plusieurs.

4- Les qualifications des sapeurs-pompiers

Le discours habituel des sapeurs-pompiers sur la polyvalence de leurs personnels s'applique dans les Vosges plus que partout ailleurs, puisque sur les 28 personnels appelés à intervenir dans l'équipe montagne, seuls six ont une formation SMO de niveau 2 (pour cinq d'entre eux) ou 3 (1 personne). Huit ont une formation SMO1, qui n'est qu'une formation d'initiation qui n'ouvre normalement pas droit à inscription sur la liste d'aptitudes. La grande majorité des secouristes intervenant relèvent donc du référentiel GRIMP (18 secouristes, les autres étant EPIM). Il convient de rappeler ici que le GNR GRIMP dispose explicitement que les détenteurs de la spécialité ne sont pas habilités au secours en montagne.

Annexe XVI – La situation de la Savoie

Fort du plus grand domaine skiable de France, le département de la Savoie connaît une intense activité de secours liée aux activités hivernales. Les stations de ski, situées en haute montagne au cœur du massif (Courchevel, Val d'Isère, Tignes...), peuvent se prévaloir de durées d'enneigement sensiblement plus longues qu'ailleurs, et avec un total de 500 000 lits touristiques, le département accueille chaque hiver 21 millions de nuitées et 20,5 millions de journées skieurs. C'est cependant en été que le département accueille le plus de visiteurs (jusqu'à 355 000), attirés par la richesse du patrimoine naturel. Ensermé entre le Beaufortin au nord, et la vallée de la Maurienne au sud, le parc de la Vanoise offre un ensemble exceptionnel, avec plusieurs sommets proches de 4000 mètres. A l'ouest, l'arrondissement de Chambéry n'est pas marqué par le même contexte de haute montagne, mais les massifs de la Chartreuse ou des Bauges restent le théâtre d'une réelle activité de secours en montagne.

A - Les moyens, l'organisation et l'activité

1- Les moyens

Le PGHM de Savoie est constitué de deux éléments, opérant depuis les deux sites de Bourg-Saint-Maurice et Modane. L'effectif total est de 35 personnes, dont 29 secouristes (17 à Bourg-Saint-Maurice, 12 à Modane), auxquels s'ajoutent six gendarmes adjoints volontaires. Quatre véhicules 4X4 sont à disposition, ainsi qu'un quad et une motoneige.

Longtemps implantés à Pralognan-la-Vanoise en cœur de massif, les CRS sont désormais implantés à Albertville. L'effectif total est de 39 personnels (33 secouristes, 6 personnels de soutien). Ils ont à disposition une motoneige et dix véhicules dont quatre 4X4.

Le SDIS déploie un groupe montagne sapeur-pompier (GMSP) de 24 agents, dont 3 guides de haute montagne, un aspirant. Sept personnels sont qualifiés SMO3, les autres personnels étant qualifiés SMO2. L'équipe GMSP dispose de 3 véhicules dédiés ; 3 locaux destinés à accueillir les matériels sont répartis entre les CSP de Chambéry, Albertville et Aix-les-Bains. En soutien au groupe GMSP, un groupe EPIM de 191 personnels est constitué ; ils sont répartis territorialement dans les centres locaux.

2- L'organisation

Le nouveau plan de secours a été mis en place par le préfet le 1^{er} décembre 2011, dans le but de mettre en œuvre les préconisations de la circulaire du 6 juin 2011 : généralisation du 112, désignation du COS selon le niveau d'intervention, etc. Il présente la particularité d'associer les trois services gendarmes, CRS et pompiers, avec une sectorisation et une alternance CRS et gendarmes dans la partie est du département (Beaufortin, Vanoise, Maurienne). A l'ouest, l'arrondissement de Chambéry est pris en charge par les pompiers. Ce partage découle d'une répartition historique. A l'origine, le secours en montagne en Savoie relevait des gendarmes, avec une exception notable dans la commune de Pralognan-la-Vanoise, prisée des alpinistes, et où étaient implantés les CRS. En 1989, suite à une directive du ministère, l'alternance CRS-gendarmes fut mise en place sur l'ensemble du département. Cependant, déjà à ce moment, l'arrondissement de Chambéry était pris en charge par les pompiers.

Les implantations géographiques correspondent à cette sectorisation, avec des pompiers intervenant depuis Chambéry, les CRS basés à Albertville et les gendarmes à Modane et Bourg-Saint-Maurice. En haute saison, la base hélicoptère de Courchevel, en plein cœur de la Vanoise, est armée en alternance par les secouristes des PGHM et des CRS.

La réception des alertes a lieu au CTA-CODIS situé à Saint-Alban-Leyse, en proximité immédiate de Chambéry. Le 112 est interconnecté avec le 18. Les hélicoptères étant systématiquement médicalisés, les mises en conférence avec le 15 ont lieu pour arbitrer la destination d'hospitalisation des victimes. Le plan de secours prévoit que dès que l'alerte est identifiée comme une alerte montagne, elle est « *dirigée ou redirigée sans délai vers le service public spécialisé secours en montagne compétent (...) Ce transfert s'effectue sous forme de conférence à trois* ».

Le dispositif hélicoptère est particulier : on compte un hélicoptère de la gendarmerie basé à Modane, un hélicoptère de la sécurité civile en détachement saisonnier (juillet-août) à Courchevel. Surtout, la base de Courchevel est armée l'hiver par deux hélicoptères du Secours aérien français (SAF), opérateur privé avec lequel les communes stations de skis sont conventionnées.

Le plan de secours est très précis dans la répartition des hélicoptères d'alerte, ce qui témoigne de l'activité intense qui prévaut à cet égard dans le département : selon l'arrondissement (Chambéry, Albertville, Saint-Jean-de-Maurienne) et selon le moment de l'année (inter-saisons, hiver, été), les hélicoptères de 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} alerte sont

très précisément identifiés. Au total, on peut identifier au moins sept hélicoptères différents appelés à intervenir. L'arrondissement de Chambéry n'est servi qu'en 3^{ème} alerte par un hélicoptère du département (l'appareil de la gendarmerie basé à Modane) : en règle générale, il fait appel aux moyens de Haute-Savoie ou d'Isère (Dragon 74 et Dragon 38). L'arrondissement de Saint-Jean-de-Maurienne fait lui-même occasionnellement appel à l'hélicoptère de gendarmerie des Hautes-Alpes. C'est dans l'arrondissement d'Albertville que la situation est la plus complexe, avec, en hiver et en inter-saisons, une division en deux sous-secteurs, devant recourir à des moyens différents et mettre en œuvre des procédures particulières, tels que l'appel direct au CTA 74 (qui décidera de l'engagement du Dragon 74 ou du Choucas 74), ou le recours, en première alerte, au moyen privé du SAF de Courchevel.

Les hélicoptères du département (Choucas 73 de Modane, SAF de Courchevel, Dragon Courchevel) sont médicalisés par les centres hospitaliers des secteurs concernés (Saint-Jean-de-Maurienne, Bourg-Saint-Maurice, Albertville) et éventuellement le SAMU de Chambéry, avec des gardes en pied d'hélicoptère.

3- L'activité

Le volume général d'activité est élevé. Le PGHM de Modane a ainsi effectué 277 interventions en 2011, celui de Bourg-Saint-Maurice 530. Les CRS revendiquent, quant à eux, 669 interventions sur la même période, tandis que le GMSP de Savoie affiche une moyenne annuelle de 230 interventions.

Les données du SNOSM, inférieures à ce total d'interventions déclarées, retiennent néanmoins près de 1 000 interventions (999) pour 2011, dont 91 % par voie hélicoptérée. Par ailleurs, plus de la moitié de ces interventions (56 %) serait réalisée hors hiver, avec une part très conséquente de secours liés aux activités de randonnée (25 % des secours découlant de randonnée d'été). Les secours liés à des activités d'alpinisme ne seraient plus que 6 %, toutes saisons confondues.

B - Les problèmes

1- Les conditions de déclenchement du moyen aérien

Lors de la transposition de la circulaire du 6 juin 2011 dans le nouveau plan de secours à destination des services, le préfet n'a pas voulu revenir sur les conditions particulières d'engagement du moyen aérien qui prévalent dans son département. En effet, alors que la circulaire prévoit

que le CODIS « doit avoir pour tâche, en lien étroit avec le COS et la régulation médicale, d'engager les moyens » aériens, le plan de secours de la Savoie précise explicitement que « lorsqu'il estime nécessaire l'intervention d'un moyen hélicoptéré, le commandant des opérations de secours (unité publique spécialisée ou directeur de service des pistes) sollicite directement la base hélicoptérée médicalisée de secours en montagne concernée »⁶⁸. Cette procédure est justifiée selon la préfecture en raison de contraintes opérationnelles, avec une meilleure capacité des COS, positionnés en plein massif (notamment, lorsque la base de Courchevel est activée), pour apprécier la situation et l'opportunité de déclencher le moyen.

On se retrouve ainsi dans une situation paradoxale, avec un CODIS qui n'a plus directement la main sur les conditions d'engagement des moyens aériens situés dans le département, ceux-ci étant engagés sous responsabilité des COS, CRS ou gendarmes, ou directeurs des pistes, implantés dans le massif. A cela s'ajoute le recours aux numéros à 10 chiffres et à des réseaux radio auxquels le CODIS n'a pas accès⁶⁹.

Le dispositif, s'il garantit peut-être aux yeux de la préfecture une meilleure réactivité aux situations de secours, n'en présente pas néanmoins des risques de défaut de régulation, avec des conditions d'engagement échappant à la rationalisation à laquelle appelle la circulaire de 2011, et plus délicates à contrôler. De fait, avec un nombre particulièrement élevé d'hélicoptères intervenant dans le département, les conditions paraissent réunies pour des déclenchements fréquents et mal vérifiables du moyen aérien.

Par contraste, il est paradoxal que le CODIS, dont le rôle général de régulation des moyens aériens ne paraît pas assez affirmé, soit lui-même dépendant du CTA de Haute-Savoie lorsqu'il s'agit d'engager des moyens à destination des sapeurs-pompiers opérant dans l'arrondissement de Chambéry : le CODIS 73 interroge en effet alors, en vertu du plan de secours, le CODIS 74 pour un engagement du Dragon 74 d'Annecy. Le plan de secours ne l'amène à recourir à un hélicoptère départemental (le Choucas 73 de Modane) qu'en troisième alerte. Cependant, un

⁶⁸ Plan de secours en montagne de la Savoie, p. 22.

⁶⁹ Le SDIS dénonce ainsi le fait que « *les appels de secours arrivent (...) régulièrement directement dans les unités de secours en montagne, soit par téléphone par leur numéro à 10 chiffres qui reste très connu des professionnels de la montagne, soit par radio sur le réseau de l'association sécurité Vanoise qui fait référence pour les pratiquants de la montagne dans le département de la Savoie. Bien que nous l'ayons sollicitée à plusieurs reprises, cette association a toujours refusé au SDIS l'accès à son réseau* ».

rapprochement des deux SDIS a eu lieu en juillet dernier, avec la création d'un GMSP commun (le groupe de haute montagne sapeurs-pompiers des deux Savoie, GHMSP2S), qui devrait rationaliser les conditions d'intervention en Savoie à partir de la base d'Annecy⁷⁰.

2- Les hélicoptères privés et la gratuité des secours

La particularité que constitue l'intégration des hélicoptères privés du SAF à l'intérieur du plan de secours a été soulignée. En hiver, ces moyens aériens sont les moyens de première intention pour les secouristes intervenant dans certains secteurs de l'arrondissement d'Albertville (cantons de Bozel, Moutiers, Aime, Bourg-Saint-Maurice et Arêches-Beaufort), et de deuxième intention dans le reste de l'arrondissement d'Albertville (après régulation par le CTA de Haute-Savoie, et si indisponibilité des moyens de Haute-Savoie), ainsi que dans l'arrondissement de Saint-Jean-de-Maurienne (si indisponibilité de l'hélicoptère de gendarmerie de Modane).

Lorsque l'intervention hélicoptérée relève d'un secours en montagne au sens strict, le secours est toujours gratuit, quel que soit l'hélicoptère intervenant (si c'est un moyen privé qui intervient, le coût est pris en charge par le SDIS, en vertu de l'article 27 de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004). Ce cas de figure est fréquent, compte tenu du manque d'hélicoptères publics. Ainsi, sur 656 interventions de secours hélicoptérées réalisées en 2011, la section de CRS de montagne d'Albertville en a effectué 331 (soit 50,4 %) à bord des hélicoptères de l'opérateur privé. Le haut niveau d'activité, et l'insuffisance des moyens d'Etat pour y répondre, conduit à une situation que la préfecture elle-même qualifie de « *mutualisation permanente des moyens publics et privés* ». L'hélicoptère désigné en première alerte l'est sur des critères purement opérationnels, et se trouve donc être souvent le moyen privé, en vertu même du plan de secours. La situation est fortement dénoncée par le SDIS : à l'inverse de la préfecture qui tend à minimiser l'impact de cette

⁷⁰ Le protocole a pour objet de préciser les modalités de coopération entre les deux SDIS au départ de la base du Meythet à Annecy (74), puisque l'arrondissement de Chambéry (73) est couvert, en vertu du plan de secours départemental, par l'hélicoptère de cette base. Les interventions vers l'arrondissement de Chambéry devraient voir embarquer 2 secouristes du GHMSP2S (composé à 2/3 de sapeurs-pompiers de Haute-Savoie, et 1/3 de personnels du SDIS de Savoie) ; cependant, pour les interventions sur les autres secteurs de Savoie, ou en Haute-Savoie, les dispositions des plans de secours imposeront l'embarquement d'un seul membre du GHMSP2S, conjointement avec un gendarme du PGHM de Haute-Savoie.

organisation, le président du SDIS s'alarme de la croissance des refacturations que le SDIS se trouve contraint d'honorer⁷¹.

Lorsqu'il s'agit d'un secours sur le domaine skiable, la refacturation éventuelle des coûts des frais de secours soulève un problème d'égalité de traitement. L'ensemble des communes sièges de stations de sports d'hiver sont conventionnées avec le SAF et pratiquent le recouvrement des frais de secours permis par la loi de 1985 (article L. 2331-4 du CGCT). Les tarifs font l'objet d'une information au public dans les stations⁷².

Les conséquences ne sont pas neutres, selon que l'hélicoptère intervenant sera privé ou public. Si l'hélicoptère est privé, la personne secourue peut se voir refacturer des sommes importantes, non nécessairement prises en charge intégralement par son assurance – a fortiori si elle n'est pas assurée - ; si le secours avait été opéré par un moyen public il n'y aurait pas eu refacturation. Cette situation conduit la préfecture de Savoie à affirmer que « *la différenciation des interventions en fonction de l'hélicoptère n'apparaissant pas opérationnellement réaliste et la nécessité de préserver une organisation visant en priorité la rapidité du secours et l'intérêt de la victime amènent à considérer comme souhaitable la mise en place d'une assurance obligatoire, incluse dans le forfait des usagers des pistes* ». A ce jour, la mise en place de semblables assurances, qui appelleraient une disposition législative, n'a pas pu se faire.

⁷¹ « *Ce dispositif (...) fait peser une lourde charge sur le budget du SDIS, d'autant plus que le total des factures augmente considérablement depuis les deux dernières saisons. Il se montait à 18 190 euros pour la saison 2009/2010 et à 68 126 euros pour la saison 2010/2011. Pour cette armée, nous avons déjà reçu près de 90 000 euros de factures. J'ai déjà saisi le Préfet de département afin qu'il fasse évoluer ce dispositif (...) et qu'il privilégie, pour les secours sur domaine public, les appareils de l'Etat (gendarmerie ou sécurité civile). Si, sur le principe, et c'est l'esprit des articles 27 et 28 de la Loi n° 2004-811, il n'est pas question de s'opposer à l'engagement du moyen le plus proche et le plus adapté en cas de prompt secours (avalanche par exemple), je ne pense pas qu'il soit acceptable d'utiliser un moyen privé facturé au SDIS alors même que des moyens publics sont disponibles et que la nature de l'intervention ne revêt pas un caractère d'urgence avéré. De plus, et contrairement aux dispositions de la circulaire NOR INT K 05 00070 C du 29 juin 2005, relative à la prise en charge des frais d'opérations de secours le prévoit [sic], une bonne partie des interventions réalisées par cette société se fait sans information préalable au CODIS et donc a fortiori, sans mon accord.* »

⁷² 51,18 € TTC la minute de vol pour l'hiver 2011-2012.

**Annexe XVII - Variation de population dans les
départements littoraux**

| Département | Population résidente | Population maximale | Augmentation (en %) |
|------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| Nord | | | |
| 59 | 2 577 500 | 2 630 300 | 2,05 % |
| 62 | 1 450 200 | 1 587 200 | 9,45 % |
| 80 | 559 000 | 700 600 | 25,33 % |
| Ouest | | | |
| 76 | 1 245 500 | 1 271 900 | 2,12 % |
| 14 | 663 500 | 847 900 | 27,79 % |
| 50 | 486 100 | 710700 | 46,20 % |
| 35 | 908 400 | 977 500 | 7,61 % |
| 22 | 560 900 | 807 800 | 44,02 % |
| 29 | 874 100 | 1 233 800 | 41,15 % |
| 56 | 677 500 | 1 110 000 | 63,84 % |
| 44 | 1 192 200 | 1 313 400 | 10,17 % |
| 85 | 576 800 | 1 120 600 | 94,28 % |
| Sud-ouest | | | |
| 17 | 587 500 | 1 148 500 | 95,49 % |
| 33 | 1 359 700 | 1 588 400 | 16,82 % |
| 40 | 347 300 | 745 400 | 114,63 % |
| 64 | 625 200 | 936600 | 49,81 % |
| Sud | | | |
| 66 | 421 200 | 907 000 | 115,34 % |
| 11 | 329 400 | 566 800 | 72,07 % |

| | | | |
|---------------|------------|------------|----------|
| 34 | 971 400 | 1 519 000 | 56,37 % |
| 30 | 6 650 00 | 802 700 | 20,71 % |
| 13 | 1 892 700 | 1 971 600 | 4,17 % |
| 83 | 957800 | 1638700 | 71,09 % |
| 6 | 1 057 000 | 1 300 600 | 23,05 % |
| Corse | | | |
| 20 | 273 100 | 654 400 | 139,62 % |
| Totaux | 21 259 000 | 28 091 400 | 32,14 % |

Source : direction du tourisme, 2006.

Annexe XVIII - Nombre de noyades accidentelles par département en 2009

| Départements | Noyades accidentelles en 2009 |
|---------------------|--------------------------------------|
| Nord | |
| 59 | 11 |
| 62 | 10 |
| 80 | 11 |
| Ouest | |
| 76 | 5 |
| 14 | 24 |
| 50 | 7 |
| 35 | 5 |
| 22 | 19 |
| 29 | 21 |
| 56 | 27 |
| 44 | 12 |
| 85 | 29 |
| Sud-ouest | |
| 17 | 65 |

| | |
|--------------|------------|
| 33 | 74 |
| 40 | 42 |
| 64 | 22 |
| Sud | |
| 66 | 81 |
| 11 | 31 |
| 34 | 71 |
| 30 | 2 |
| 13 | 40 |
| 83 | 40 |
| 6 | 66 |
| 2B | 15 |
| 2A | 7 |
| Total | 737 |

Source : INVS.

Annexe XIX - Nombre de sauvetages réalisés par les maîtres-nageurs sauveteurs CRS en 2011, par ordre décroissant

| Départements | Nombre de MNS | Sauvetages réalisés |
|---------------|---------------|---------------------|
| 40 | 91 | 1 097 |
| 33 | 60 | 451 |
| 64 | 26 | 393 |
| 14 | 34 | 91 |
| 85 | 34 | 46 |
| 35 | 11 | 20 |
| 44 | 22 | 19 |
| 2A | 14 | 19 |
| 6 | 22 | 16 |
| 66 | 15 | 13 |
| 11 | 12 | 13 |
| 34 | 24 | 9 |
| 83 | 26 | 9 |
| 62 | 32 | 7 |
| 76 | 4 | 3 |
| 59 | 10 | 2 |
| 29 | 9 | 2 |
| 56 | 13 | 2 |
| 22 | 2 | 0 |
| 13 | 4 | 0 |
| Totaux | 468 | 2 212 |

Source : DCCRS.

Annexe XX - Activités de sécurité publique des MNS CRS en 2011

| Départements | Avertissements | Police générale | Droit commun | Infractions maritimes | Infractions douanières | Infractions aéronautiques | Infractions diverses, timbres amendes |
|------------------|----------------|-----------------|--------------|-----------------------|------------------------|---------------------------|--|
| Nord | | | | | | | |
| 59 | 25 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 15 |
| 62 | 425 | 0 | 7 | 1 | 0 | 13 | 164 |
| Ouest | | | | | | | |
| 76 | 2 253 | 0 | 4 | 2 | 0 | 0 | 24 |
| 14 | 10 949 | 5 | 18 | 53 | 0 | 107 | 384 |
| 35 | 5 659 | 0 | 42 | 12 | 0 | 2 | 52 |
| 22 | 1028 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 82 |
| 29 | 3 259 | 1 | 5 | 35 | 0 | 0 | 21 |
| 56 | 4 274 | 3 | 25 | 7 | 0 | 5 | 159 |
| 44 | 12 486 | 1 | 29 | 27 | 0 | 21 | 62 |
| 85 | 11 250 | 0 | 5 | 2 | 0 | | 160 |
| Sud Ouest | | | | | | | |
| 33 | 9 462 | 2 | 157 | 63 | 0 | 25 | 194 |
| 40 | 12 929 | 26 | 97 | 2 | 0 | 8 | 255 |

COUR DES COMPTES

| 64 | 6 025 | 11 | 10 | 0 | 0 | 0 | 76 |
|---------------|---------------|------------|------------|------------|----------|------------|--------------|
| Sud | | | | | | | |
| 66 | 111 | 1 | 69 | 109 | 0 | 3 | 19 |
| 11 | 114 | 1 | 104 | 15 | 0 | 6 | 12 |
| 34 | 780 | 1 | 243 | 221 | 0 | 0 | 151 |
| 13 | 152 | 0 | 1 | 18 | 0 | 0 | 11 |
| 83 | 707 | 374 | 58 | 221 | 0 | 6 | 125 |
| 6 | 582 | 35 | 42 | 72 | 0 | 4 | 22 |
| 2-A | 573 | 0 | 1 | 14 | 0 | 0 | 31 |
| Totaux | 83 043 | 461 | 922 | 874 | 0 | 200 | 1 919 |

Source : Cour des comptes à partir de données de la DCCRS.

**Annexe XXI - Ratio d'activité de sécurité publique
(avertissements inclus) des renforts saisonniers de CRS, en
2011, par ordre décroissant**

| Départements | Ratios d'activité sécurité publique [activités de sécurité publique/effectif MNS] |
|--------------|---|
| 44 | 573,9 |
| 76 | 570,8 |
| 22 | 556,5 |
| 35 | 524,3 |
| 29 | 369,0 |
| 56 | 344,1 |
| 85 | 335,8 |
| 14 | 335,8 |
| 64 | 235,5 |
| 33 | 165,1 |
| 40 | 146,3 |
| 34 | 58,2 |
| 83 | 57,3 |
| 13 | 45,5 |
| 2A | 44,2 |
| 6 | 34,4 |
| 11 | 21,0 |
| 66 | 20,8 |
| 62 | 19,1 |
| 59 | 4,2 |
| Total | 229,3 |

Source : Cour des comptes d'après des données de la DCCRS.

Annexe XXII – GLOSSAIRE

| | |
|-----------|---|
| ANTARES | Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours, réseau numérique sécurité civile |
| BCOES | Brevet de commandant des opérations d'enquête et de secours |
| CAS | Compte d'affectation spéciale |
| CEM | Certificat élémentaire montagne |
| Choucas | Indicatif des hélicoptères de la gendarmerie (suivi du n° de département) |
| CNEAS | Centre national d'entraînement à l'alpinisme et au ski |
| CNISAG | Centre national d'instruction au ski et à l'alpinisme de la gendarmerie |
| CODIS | Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours |
| COG | Centre opérationnel de gendarmerie |
| COR | Commandant des opérations de recherche |
| COS | Commandant des opérations de secours |
| COZ | Centre opérationnel de zone |
| CRRA-SAMU | Centre de réception et de régulation des appels du SAMU |
| CT | Conseiller technique |
| CTA-CODIS | Centre de traitement des alertes du CODIS |
| DCCRS | Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité |
| DCSCGC | Direction centrale de la sécurité civile et de la gestion de crises |
| DGGN | Direction générale de la gendarmerie nationale |
| DGPN | Direction générale de la police nationale |
| DQTM | Diplôme de qualification technique montagne |
| Dragon | Indicatif des hélicoptères de la sécurité civile (suivi du n° de département) |
| DRCPN | Direction des ressources et des compétences de la police nationale |
| ENSA | Ecole nationale de ski et d'alpinisme |
| EPIM | Equipe de première intervention en montagne |
| FNSPF | Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France |
| GMG | Groupe montagne gendarmerie |
| GNR CAN | Guide national de référence Secours en canyon |
| GNR GRIMP | Guide national de référence des Groupes de reconnaissance et d'intervention en milieu périlleux |
| GNR SMO | Guide national de référence Secours en montagne (Sapeur-pompier) |

| | |
|-------|--|
| GRIMP | Groupe de reconnaissance et d'intervention en milieu périlleux |
| GSHM | Groupe spécialisé de haute montagne |
| INPT | Infrastructure nationale partageable des transmissions |
| PGHM | Peloton de gendarmerie de haute montagne |
| PGM | Peloton de gendarmerie de montagne |
| SDACR | Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques |
| SDIS | Service départemental d'incendie et de secours |
| SIDPC | Service interministériel de défense et de protection civile |
| SMO | Voir GNR SMO |
| SNOSM | Système national d'observation de la sécurité en montagne |