

N° 1203

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

TOME IX

SÉCURITÉ CIVILE

PAR M. THIERRY MARIANI,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2008 pour le présent projet de loi.

À cette date, la totalité des réponses étaient parvenues au rapporteur, qui remercie les services du ministère de l'Intérieur de leur collaboration et de leur disponibilité.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — UN BUDGET FIDÈLE AUX RECOMMANDATIONS DU LIVRE BLANC	7
A. LES ORIENTATIONS FIXÉES PAR LE LIVRE BLANC SUR LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ NATIONALE.....	7
1. Répondre aux nouveaux risques.....	8
2. Développer la capacité de réaction rapide des pouvoirs publics.....	9
3. Renforcer la résilience de la société et des pouvoirs publics.....	9
B. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2009-2011.....	10
C. LES GRANDES LIGNES DU BUDGET POUR 2009.....	12
1. Le programme « intervention des services opérationnels ».....	15
2. Le programme « coordination des moyens de secours ».....	16
II. — L'ÉTAT ACTEUR DES SECOURS	19
A. LES ACTEURS NATIONAUX DE LA SÉCURITÉ CIVILE.....	19
1. La direction de la sécurité civile et les zones de défense.....	19
<i>a) Une direction recentrée sur la sécurité civile</i>	19
<i>b) Des zones de défense renforcées</i>	20
2. Les formations militaires de la sécurité civile.....	22
3. Le service du déminage.....	25
B. LES MOYENS MATÉRIELS.....	26
1. Les moyens aériens.....	26
<i>a) La base aérienne de la sécurité civile</i>	26
<i>b) Le groupement d'hélicoptères</i>	28
2. Les moyens de communication.....	31
<i>a) L'interopérabilité des réseaux de communication</i>	31
<i>b) Le réseau national d'alerte</i>	33
3. L'adaptation aux risques NRBC.....	34
<i>a) Le matériel acquis en 2008</i>	34

<i>b) Les formations et les exercices</i>	34
<i>c) Une priorité pour l'avenir</i>	35
III. — LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	36
A. LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS	36
1. Une mutualisation à développer	36
2. Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS.....	38
3. Vers une clarification du financement des SDIS	40
B. LES SAPEURS-POMPIERS	43
1. Les sapeurs-pompiers professionnels.....	43
<i>a) Deux articles de la loi de modernisation de la sécurité civile ne sont pas encore appliqués</i>	43
<i>b) Les réformes intervenues en 2008</i>	45
<i>c) Le statut des directeurs de SDIS</i>	45
2. La situation toujours préoccupante du volontariat.....	46
C. LA REFONDATION DU SECOURS À PERSONNE.....	48
D. L'ENJEU DE LA SENSIBILISATION DES JEUNES	49
IV. — LA SÛRETÉ DES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES	53
A. LES POLITIQUES DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE	53
1. À l'échelle européenne	53
2. À l'échelle internationale.....	55
B. LES STRUCTURES CHARGÉES DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE EN FRANCE	55
C. LE DISPOSITIF DE PROTECTION DE LA POPULATION.....	56
1. Le dispositif de gestion de crise.....	56
2. Des exercices réguliers	57
D. UNE DÉMARCHE DE TRANSPARENCE À APPROFONDIR.....	58
EXAMEN EN COMMISSION	63
LISTE DES ABRÉVIATIONS	71

MESDAMES, MESSIEURS,

Au cours de l'année 2008, trois grands chantiers concernant la sécurité civile ont abouti, sous l'impulsion décisive du Président de la République.

Depuis 2002, la question de la participation des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours était en suspens, la réforme sans cesse repoussée sans que l'on sache vraiment si elle entrerait en vigueur un jour. Après concertation avec les élus locaux, la question a désormais été tranchée par le Premier ministre, et le maintien des contributions communales devrait connaître une traduction législative prochainement.

L'organisation du secours à personne faisait également débat depuis plusieurs années, créant sur le terrain des situations de tension parfois irrationnelle entre les « rouges » et les « blancs », c'est-à-dire les services d'incendie et de secours et les structures de médecine d'urgence. À l'invitation du chef de l'État, et sous la direction des ministres de l'intérieur et de la santé, les différents acteurs du secours ont fourni un travail approfondi et abouti à une position commune, prenant la forme d'un référentiel commun, déjà diffusé sur le terrain.

Enfin, le troisième chantier est un chantier d'envergure, décisif pour l'avenir de la sécurité de nos compatriotes. Sur la base des travaux menés par la commission pluraliste mise en place par le Président de la République en juillet 2007, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a défini un concept de défense globale de notre pays pour les quinze prochaines années, qui comporte un important volet concernant la sécurité civile.

Les orientations définies par le Livre blanc seront reprises dans la prochaine loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure afin de procéder aux adaptations juridiques recommandées et de programmer les investissements nécessaires dans une perspective pluriannuelle. Sans attendre l'examen de cette loi, le projet de loi de finances pour 2009 décline déjà sur le plan budgétaire les choix préconisés en matière d'investissement.

Les perspectives ouvertes par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 ne sont pas remises en cause, elles sont au contraire confirmées et approfondies, puisque ce projet de budget donne la priorité à deux projets structurants déjà engagés : la poursuite du projet ANTARES d'interopérabilité des réseaux de communication et la rénovation du réseau national d'alerte. L'effort en matière d'équipement en moyens d'intervention contre la menace nucléaire, radiologique, biologique et chimique est également réaffirmé.

Enfin, l'information des populations étant un élément essentiel de la sécurité civile de demain, ce rapport examinera plus spécifiquement la question du contrôle des installations nucléaires et de la transparence de l'information en cas d'incident.

I. — UN BUDGET FIDÈLE AUX RECOMMANDATIONS DU LIVRE BLANC

A. LES ORIENTATIONS FIXÉES PAR LE LIVRE BLANC SUR LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ NATIONALE

Par décret du 30 juillet 2007⁽¹⁾, le Président de la République a mis en place une commission, présidée par M. Jean-Claude Mallet, chargée de l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, dans une optique qui ne limite pas les questions de défense aux seules armées, et les questions de sécurité aux seules forces de sécurité intérieure.

Le Livre blanc place la protection de la population et du territoire au cœur de la stratégie de sécurité nationale, qui inclut aussi bien la sécurité extérieure que la sécurité intérieure, les moyens militaires que les moyens civils, la politique de défense proprement dite que la politique de sécurité intérieure et de sécurité civile, la politique étrangère que la politique économique.

L'actualité de ces dernières années nous a cruellement rappelé que les risques et les menaces, naturels, technologiques et terroristes, ont changé de nature et d'ampleur depuis les années 1990 et que le continent européen ne peut plus se croire à l'abri. Plusieurs événements ont fait apparaître l'exposition et la vulnérabilité du territoire et de la population à des événements pouvant porter gravement atteinte à la vie normale de la Nation.

Ainsi, les attentats de Madrid en 2004 et de Londres en 2005 ont rappelé que l'Europe n'est en aucune façon à l'abri d'actes de terrorisme majeurs. Les attaques informatiques de grande envergure que l'Estonie a subies au printemps 2007 ont montré à quel point ce type d'agression pouvait menacer le fonctionnement d'un pays et provoquer des dommages concrets. Les crises sanitaires ont-elles aussi changé d'échelle ; le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) et l'épizootie aviaire en sont des exemples. Enfin, les catastrophes naturelles connaissent une intensité nouvelle liée aux évolutions de l'environnement et du climat. L'ouragan Katrina qui a frappé les États-Unis en 2005 et le cyclone Nargis qui a frappé la Birmanie en 2008 ont donné la mesure des défis à relever pour faire face à ce type d'événements climatiques.

Les capacités de défense et de protection civile doivent évoluer afin de mieux prendre en compte le changement d'échelle prévisible des risques. Le Livre blanc insiste tout particulièrement sur la notion de « résilience », définie comme la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'événements graves, puis à rétablir rapidement leur fonctionnement normal, à tout le moins dans des conditions socialement

(1) Décret n° 2007-1144 du 30 juillet 2007 portant création d'une commission chargée de l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

acceptables. Renforcer la résilience exige de faire évoluer les moyens de surveillance des espaces nationaux et de développer une capacité de réaction plus rapide des pouvoirs publics.

Les évolutions préconisées par le Livre blanc en matière de sécurité civile ne remettent pas en cause la politique menée par le Gouvernement depuis plusieurs années, en particulier depuis la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004⁽¹⁾. Elles invitent au contraire à un approfondissement et à une accélération des réformes initiées à cette époque, comme la modernisation du système d'alerte, la sensibilisation des jeunes, l'interopérabilité des moyens de communication ou la satisfaction des besoins prioritaires en cas de crise.

La dimension nouvelle donnée à la protection des populations par le Livre blanc se traduit pour la sécurité civile par la fixation de trois axes d'action : se préparer à répondre aux nouveaux risques, développer la capacité de réaction rapide des pouvoirs publics et renforcer la résilience de la société et des pouvoirs publics.

1. Répondre aux nouveaux risques

La priorité doit être donnée aux risques qui résultent, d'une part, du développement du terrorisme au niveau international et de la possibilité de recours à une arme « sale » et, d'autre part, des dérèglements climatiques.

Compte tenu de l'ampleur des actes terroristes possibles, il est nécessaire de renforcer les capacités de détection, d'analyse et de réaction, comme les moyens de protection de nos forces de sécurité intérieure, de sécurité civile et des forces armées dans un contexte d'emploi d'armes radiologiques, biologiques ou chimiques. Pour satisfaire cet objectif, le Livre blanc préconise :

— la création d'un centre commun de formation et d'entraînement civil et militaire dans le domaine de la lutte contre la menace nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique (NRBC) ;

— l'acquisition de véhicules « laboratoires » afin d'accélérer l'analyse des produits en cause ;

— l'équipement en matériel de protection NRBC de l'ensemble des personnels de première intervention du dispositif de sécurité publique ;

— le renforcement des moyens de décontamination.

Pour mieux prendre en compte les risques induits par les changements climatiques, il est proposé que la France, soutenue par l'Union européenne, crée un centre régional d'alerte aux tsunamis qui intégrera la détection du phénomène, l'analyse et la transmission de l'alerte aux populations.

(1) Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

2. Développer la capacité de réaction rapide des pouvoirs publics

Le développement de la capacité de réaction rapide des pouvoirs publics repose sur la capacité de l'État à mobiliser toutes les ressources disponibles et à organiser cette réaction. L'État doit pouvoir compter, en cas de crise, sur le plein concours de tous les acteurs : services de l'État, collectivités territoriales et entreprises privées, qui détiennent des compétences et des moyens clés dans le domaine de la sécurité civile, et population.

Une grande partie des capacités du pays repose en effet sur la mobilisation des moyens des collectivités territoriales, qui assument une part majeure des dépenses de sécurité civile. Cette mobilisation devra être concertée et planifiée avec ces collectivités afin de veiller à la complémentarité et à l'interopérabilité des moyens. La nouvelle organisation qui va être mise en place, en particulier au niveau zonal, devra également faire une juste place aux sapeurs-pompiers, clés de voûte de la politique de sécurité civile de notre pays, dont la connaissance du terrain et le rapport avec la population sont irremplaçables.

Le recours aux entreprises privées devra être organisé de manière à pouvoir mobiliser plus efficacement celles-ci, que ce soit dans les secteurs stratégiques (communications, vaccins, alimentation, distribution et traitement des eaux, etc.) ou dans les secteurs des services (hôtellerie, résidences médicalisées, location automobile).

Enfin, le renforcement de la sensibilisation de la population revêt une importance capitale pour, en cas d'événement grave, éviter les phénomènes de panique et favoriser l'acquisition des réflexes qui peuvent sauver des vies.

Pour mettre en œuvre la nécessaire coordination des moyens, civils et militaires, nationaux et territoriaux, publics et privés, le Livre blanc propose le renforcement des zones de défense, qui deviennent des zones de défense et de sécurité, et l'adaptation de leurs missions et de leurs moyens à la gestion des crises majeures. Au niveau national, un centre de gestion interministérielle de crise, situé place Beauvau, permettra, au niveau politique, une gestion concertée de la réponse de l'État.

3. Renforcer la résilience de la société et des pouvoirs publics

Le but est de maintenir en toutes circonstances le bon fonctionnement de l'État et la continuité de la vie de la Nation. L'alerte et l'information de la population, ainsi que la stratégie de communication, doivent être placées au centre du processus de gestion de crise. Devront donc être mis en place :

— un système d'alerte de la population rénové, performant et résistant ; il s'agit de remplacer le système actuel, qui repose uniquement sur l'utilisation de sirènes, par un réseau moderne tirant parti de la diversité des supports d'aujourd'hui : sirènes, SMS, courriels, internet, panneaux d'affichage public dans les villes, gares, aéroports, réseau routier et autoroutier ;

— un portail internet gouvernemental pour la sensibilisation aux risques et aux réactions à adopter en cas de crise, comme l'avait suggéré votre rapporteur ⁽¹⁾ ;

— un centre national d'appel chargé de renseigner sur les causes des événements, de conseiller les personnes et de répondre aux inquiétudes en faisant intervenir des spécialistes.

B. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2009-2011

La politique de sécurité nationale définie par le Livre blanc suppose, pour sa mise en œuvre, des évolutions législatives et réglementaires, mais également d'importants investissements en matériel. La prochaine loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) devrait permettre, d'une part, d'adapter le cadre juridique aux orientations du Livre blanc et, d'autre part, de détailler et de planifier dans un cadre pluriannuel les investissements à venir, pour ce qui concerne le ministère de l'intérieur.

Votre rapporteur regrette que ce texte n'ait pas encore pu être présenté, compte tenu des contraintes qui pèsent sur l'ordre du jour des assemblées, et souhaite qu'il puisse être examiné au premier semestre 2009, pour accorder plus de visibilité à la représentation nationale.

Ce retard ne remet cependant pas en cause la traduction du Livre blanc en investissements, puisque les premiers éléments figurent dans le présent projet de loi de finances, et que la programmation pluriannuelle permet d'anticiper la LOPPSI en indiquant les investissements planifiés pour les trois prochaines années.

La commission pour le Livre blanc a estimé que l'effort à fournir pour la sécurité intérieure se chiffrait entre 300 et 400 millions d'euros d'investissement dans les cinq années à venir, dont 80 millions d'euros pour la modernisation du réseau d'alerte à la population et 220 millions pour améliorer la prévention du risque NRBC (centre commun de formation, équipements de protection des personnels, capacités de détection et d'identification mobiles, unités de décontamination, etc.)

Le tableau suivant rend compte des investissements envisagés par le ministère de l'intérieur dans le cadre de la LOPPSI, ainsi que de leur traduction dans le projet de loi de finances pour 2009.

(1) *Thierry Mariani*, Application de la loi du 13 août 2004 : La sécurité civile au rendez-vous de la modernisation, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 3686, 13 février 2007.*

ÉCHÉANCIER PLURIANNUEL DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT

Opérations	2009		2010		2011		Années ultérieures	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Hors LOPPSI								
Acquisition 3 EC 145 *		6 000 000						
Équipements opérationnels hélicoptères *		2 000 000		1 000 000				
Plan 2020 *		1 000 000						
Acquisition simulateur de vol EC 145 *		60 000		40 000		30 000		
ANTARES SDIS *		7 503 199		4 640 433		11 558 404	15 932 999	74 156 344
ANTARES BSPP	14 000 000	2 497 250		8 359 750		1 100 750		2 042 250
LOPPSI								
Équipements NRBC pour services opérationnels DSC	2 040 000	2 040 000	1 300 000	1 300 000	900 000	900 000	2 200 000	2 200 000
Acquisition 2 EC 145 outre-mer	16 002 480	800 000						15 202 480
Acquisition 1 EC 225 outre-mer	19 200 000							19 200 000
Création centre régional d'avertissement tsunamis (CRATANEM)	2 900 000	1 250 000		1 650 000				
Déploiement nouveau système d'alerte aux populations	1 300 000	520 000		720 000		44 700 000	2 235 000	42 525 000
Véhicules de prélèvement, détection et identification	150 000	150 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	14 000 000	14 000 000
Chaines de décontamination	1 320 000	1 320 000	1 320 000	1 320 000	1 320 000	1 320 000	11 640 000	11 640 000
TOTAL	56 912 480	25 140 449	3 620 000	20 030 183	47 920 000	18 144 154	43 772 999	180 966 074

Les opérations suivies d'un astérisque ont débuté antérieurement à 2008.

Source : Direction de la sécurité civile (DSC).

Outre le Livre blanc, les réformes qui seront mises en œuvre pour la mission sur la période 2009-2011 découlent de la révision générale des politiques publiques. La première a pour but la rationalisation de la maintenance des avions de la direction de la sécurité civile par la passation d'un nouveau marché de maintenance fin 2008. Ce nouveau marché, plus alloti et d'une durée plus longue que le précédent, devrait engendrer des économies à partir de 2009. La seconde réforme porte sur la rationalisation de l'implantation des bases d'hélicoptères de la sécurité civile et de la gendarmerie et sur la fonction support de ces flottes.

PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE LA MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »

	PLF 2009	2010	2011
Plafond AE	448 796 075	407 069 717	454 183 144
Plafond CP	421 555 044	422 538 900	427 520 298

Source : Documents budgétaires.

La programmation pluriannuelle de la mission se caractérise par une relative stabilité en crédits de paiement. L'évolution spontanée de certaines dépenses obligatoires et la mise en œuvre de la migration de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) sur le réseau ANTARES (adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours) sont compensées par la fin de plusieurs programmes aéronautiques d'envergure. L'évolution des autorisations d'engagement est quant à elle marquée par l'engagement des marchés d'acquisition de trois hélicoptères destinés à l'outre-mer en 2009 et du marché de rénovation du réseau national d'alerte en 2011.

C. LES GRANDES LIGNES DU BUDGET POUR 2009

Dans un contexte budgétaire et financier difficile, les crédits de paiement demandés pour 2009 pour la mission sécurité civile sont en hausse de 2 % par rapport à 2008. Le rapporteur se félicite que cette mission reste une priorité pour l'État alors que les collectivités territoriales assument la majeure partie du financement des secours.

D'importants efforts de rationalisation et de réorganisation ont été faits ces dernières années et ils seront poursuivis afin de consacrer l'essentiel des crédits aux missions opérationnelles. Ainsi, l'acquisition d'un entraîneur de vol pour la formation des pilotes d'hélicoptères permet d'économiser un appareil jusqu'alors dédié à la formation. De même, le développement de la mutualisation des formations avec le ministère de la défense, pour les pilotes d'hélicoptères aujourd'hui et, à l'avenir, dans le domaine de la lutte contre le risque NRBC est source d'économies et de gains d'efficacité.

Le rapporteur encourage également le ministère de l'intérieur à se faire rémunérer plus systématiquement lorsque les moyens de la sécurité civile sont

utilisés pour des actions qui ne relèvent pas de sa mission. En 2007, près de 800 000 € ont été facturés pour l'utilisation des flottes pour des missions autres que de sécurité civile, principalement pour d'autres missions du ministère de l'intérieur. Ce remboursement des heures de vol effectuées en 2007 devrait intervenir sous forme de rétablissement de crédits.

Plusieurs fonds de concours et attributions de produits ont été créés au cours des dernières années, qui témoignent de la volonté du ministère de l'intérieur de se faire rémunérer pour les actions qu'il entreprend en dehors de son champ de compétences. Ils sont notamment destinés à recouvrer :

— les sommes versées par diverses collectivités ou organismes dans le cadre de conventions de mise à disposition des hélicoptères de la sécurité civile en vue d'assurer des missions de surveillance ou de transport sanitaire ;

— la participation financière éventuelle des collectivités locales au financement de travaux de construction ou de réhabilitation des sites délocalisés de la sécurité civile ;

— la rémunération de la mise en œuvre des moyens opérationnels de la sécurité civile lorsqu'ils sont sollicités en dehors de tout contexte de crise ou d'urgence, pour des activités ne relevant pas du budget de l'État ;

— les contributions des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et des autres partenaires aux frais de fonctionnement de l'infrastructure nationale partagée des transmissions (INPT) supportant le service ANTARES, conformément à l'article 8 du décret du 3 février 2006 ⁽¹⁾.

Ainsi, le conseil général de la Manche verse une participation à la sécurité civile pour la surveillance de la baie du Mont-Saint-Michel. Une convention est aussi passée avec l'agence régionale de l'hospitalisation de la Guadeloupe pour effectuer des transports inter-hospitaliers, pour un montant de 150 000 €, versé sous forme de fonds de concours.

RÉPARTITION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS PAR PROGRAMME

Programme	Autorisations d'engagement (AE) (en euros)	Crédits de paiement (CP) (en euros)	Emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT)
161. Intervention des services opérationnels	261 980 919	241 949 439	2 103
128. Coordination des moyens de secours	186 815 156	179 605 605	414

Source : Documents budgétaires.

(1) Décret n° 2006-106 du 3 février 2006 relatif à l'interopérabilité des réseaux de communication radioélectriques des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile.

Les principaux enjeux du projet de loi de finances pour 2009 pour la mission sécurité civile s'inscrivent dans la continuité des priorités suivies avec constance depuis plusieurs années et réaffirmées par le Livre blanc. Ils concernent :

— la modernisation du système national d'alerte aux populations, qui se traduira par la mise en place d'un dispositif de proximité à base de sirènes réparties sur tout le territoire et qui pourront être déclenchées depuis un centre départemental, zonal ou national, et par la création d'un centre régional de surveillance des tsunamis pour la Méditerranée qui sera connecté à terme au système rénové d'alerte des populations ;

— le renforcement des capacités d'intervention en matériels et équipements spécialisés dans la lutte contre la menace NRBC des différents acteurs de la réponse opérationnelle. Sont ainsi prévus le déploiement, dans le cadre d'un programme d'acquisition pluriannuel, de seize véhicules constituant de véritables laboratoires mobiles, disposant de capacités en termes de spectrométrie pour assurer la couverture des seize principales agglomérations de métropole, ainsi que le triplement du nombre de chaînes de décontamination mobiles d'ici 2013 (63 à ce jour, 200 en 2013). Les services opérationnels de la sécurité civile verront également leurs moyens renforcés, par l'acquisition de robots d'intervention sur objets suspects pour le service du déminage et d'appareils de détection du risque biologique pour les formations militaires de la sécurité civile. Le montant total de l'effort financier consacré à la lutte contre la menace terroriste est de 3,5 millions d'euros en 2009 ; il sera poursuivi en 2010 et 2011 ;

— l'acquisition de trois hélicoptères, afin de pallier le désengagement programmé des forces armées outre-mer ;

— le lancement de l'opération de migration de la BSPP vers l'infrastructure nationale partagée de télécommunications ANTARES. Cette migration facilitera l'interopérabilité de cette unité, chargée de couvrir Paris et les départements de la petite couronne, avec les services départementaux d'incendie et de secours de la grande couronne, les SDIS de Seine-et-Marne et du Val-d'Oise ayant déjà rejoint l'infrastructure ANTARES ;

— la poursuite de la rénovation des sites opérationnels, afin d'améliorer les conditions de travail des personnels des formations militaires de la sécurité civile. Parallèlement à la réhabilitation des bâtiments des unités militaires, un programme de restructuration de cinq sites de stockage de munitions, situés à Jurques, Vimy, Suippes, Laon-Couvron et Souge, sera lancé afin de répondre à la nécessité de mise aux normes de ces sites et d'amélioration de la sécurité des opérations de transfert et de stockage des munitions.

1. Le programme « intervention des services opérationnels »

Doté de 241 949 439 € en crédits de paiements, ce programme représente 57 % des crédits de la mission. Il regroupe les moyens opérationnels que l'État est en mesure de mettre à disposition de la chaîne des secours pour la lutte contre les feux de forêt, les interventions menées en réponse aux autres catastrophes naturelles ou technologiques, le secours d'urgence par hélicoptère et la neutralisation des engins explosifs.

Les dépenses de personnel demandées pour 2009 sont en hausse par rapport à celles qui ont été ouvertes en loi de finances pour 2008 et s'élèvent à 127 565 180 € ; le plafond d'ETPT est fixé à 2103, dont 1 363 militaires, 341 personnels techniques, 5 personnels administratifs, 31 ouvriers d'État et 363 fonctionnaires actifs de la police nationale. Les effectifs du programme diminuent de 13 ETPT, après une baisse de 23 ETPT l'année précédente. Cette baisse s'explique par la suppression de 11 postes d'engagés volontaires de l'armée de terre et par le transfert de 2 ETPT, dont un vers le programme « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », dans le cadre du rattachement des missions de défense au secrétariat général du ministère de l'intérieur, et un vers le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » au titre de la contribution du programme à la mise en place des délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Des mesures statutaires et indemnitaires sont prévues pour les personnels de la mission à hauteur de 2 053 000 €, dont 1 756 000 € en faveur des militaires et des démineurs. Il s'agit principalement de la revalorisation de la grille indiciaire des personnels militaires et de l'indemnité spéciale de sécurité civile, portée à 7 % de la solde de base, de la prise en charge de l'indemnité de départ allouée aux personnels non officiers des formations militaire de la sécurité civile, de la requalification de douze démineurs adjoints en démineurs et de la transformation de quatre emplois de policiers en quatre emplois de personnels techniques au groupement d'hélicoptères de la sécurité civile. Enfin, un montant de 102 000 € est consacré aux mesures en faveur du pouvoir d'achat, pour les heures supplémentaires, le rachat de jours de RTT et la garantie individuelle du pouvoir d'achat ⁽¹⁾ pour les agents dont le traitement indiciaire brut a, entre 2003 et 2007, évolué moins vite que l'inflation.

Les crédits d'investissement du programme couvrent les travaux immobiliers, le remplacement de véhicules banalisés, l'achat de matériels de restauration, le programme de prolongation de durée de vie des Tracker, le renouvellement du parc de camions citernes feux de forêts, le renouvellement des matériels spécifiques de lutte contre les feux de forêts et de sauvetage des personnes, le renforcement des moyens de lutte contre la menace NRBC, l'acquisition d'équipements opérationnels pour les hélicoptères, de trois

(1) Décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat.

hélicoptères pour l'outre-mer et de matériels techniques pour le service du déminage.

En fonctionnement, les plus importants postes de dépense sont les marchés de maintenance des avions (33,9 millions d'euros) et des hélicoptères (22,76 millions d'euros) de la sécurité civile. Les crédits de fonctionnement couvrent en outre le fonctionnement courant des formations militaires et des bases d'avions et d'hélicoptères, le produit retardant, le carburant, la location d'un hélicoptère bombardier d'eau pour la saison feux et le remboursement au ministère de la défense des moyens complémentaires de lutte contre les feux de forêts mis à disposition du ministère de l'intérieur dans la zone méditerranéenne dans le cadre du protocole Héphaïstos.

2. Le programme « coordination des moyens de secours »

Le programme « coordination des moyens de secours » rend compte de l'action de l'État pour accomplir la mission de coordination définie par l'article 1^{er} de la loi de modernisation de la sécurité civile : *« L'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens. »* Il est doté de 186 815 156 € en AE et de 179 605 605 € en CP.

Les dépenses de personnel, en baisse par rapport à 2008, s'élèvent à 23 766 248 € ; le plafond d'ETPT est fixé pour 2009 à 414 ETPT, soit une diminution de 33 par rapport à la loi de finances pour 2008. Cette baisse s'explique par la suppression de six emplois et par le transfert de 27 ETPT vers le programme « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » dans le cadre du rattachement des missions de défense au secrétariat général du ministère.

Une enveloppe de 538 000 € est prévue pour les mesures statutaires et indemnitaires, dont 290 000 € au titre des mesures en faveur du pouvoir d'achat, 120 000 € pour la revalorisation de la grille indiciaire des personnels militaires et 10 000 € pour la revalorisation de l'indemnité spéciale de sécurité civile, à compter du 1^{er} octobre 2009.

Le budget pour 2009 met l'accent sur deux grands projets transversaux et structurants. 14,18 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP sont ainsi inscrits pour la poursuite du déploiement de l'infrastructure nationale partagée de télécommunications, mis en œuvre depuis 2007. Le projet de modernisation de l'alerte aux populations bénéficie pour sa part de 4,2 millions d'euros en AE et 1,77 million d'euros en CP.

Outre ces deux projets, les crédits d'investissement serviront à financer le renforcement des moyens d'intervention en matériels et équipements spécialisés dans la lutte contre la menace NRBC, pour 1,47 million d'euros, du matériel pour la réserve nationale (groupes électrogènes et amélioration des capacités d'une

cellule de traitement de l'eau) et l'acquisition de véhicules pour les établissements de soutien opérationnel et l'administration centrale.

Les dépenses de fonctionnement couvrent le financement du marché de crédit-bail pour le projet ANTARES, le projet de modernisation de l'alerte aux populations, l'entretien de l'actuel réseau national d'alerte, l'acquisition de petit matériel pour la réserve nationale, le financement des études et exercices, le fonctionnement courant des services centraux, les dépenses de soutien logistique et le remboursement aux SDIS et à la BSPP, respectivement, de cinquante-trois sapeurs-pompiers professionnels et soixante-dix-neuf sapeurs-pompiers de la BSPP mis à disposition.

La subvention de l'État au budget de fonctionnement de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) s'élève à 4,47 millions d'euros. 2,469 millions d'euros sont en outre attribués à l'ENSOSP afin de financer le remboursement de l'emprunt contracté par l'établissement pour le financement de la construction de sa nouvelle implantation à Aix-les-Milles.

Les dépenses d'intervention de l'action 2 « coordination des acteurs de la sécurité civile » retracent notamment les transferts du budget de l'État vers les collectivités territoriales. La participation de l'État au budget spécial de la ville de Paris pour la BSPP, prévue par l'article L. 2512-19 du code général des collectivités territoriales, s'élève à 75,05 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 5,576 millions d'euros pour le fonctionnement du service technique d'inspection des installations classées et du service interdépartemental de la protection civile. Le fonds d'aide à l'investissement zonal des SDIS (FAI) est quant à lui doté de 24,41 millions d'euros.

Les dépenses d'intervention couvrent également les colonnes de renfort (3,257 millions d'euros, montant correspondant à la moyenne de la consommation des trois dernières années), des crédits d'extrême urgence pour allouer une aide financière à des sinistrés, les actions de prévention des feux de forêts, des subventions à des organismes de recherche comme le CEDRE (centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux) ou l'AFNOR (association française de normalisation), le régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires victimes d'accidents et des subventions à des associations œuvrant dans le domaine de la sécurité civile.

RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET PAR TITRE

Intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement (en euros)			Crédits de paiement (en euros)		
	Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Évolution	Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Évolution
161. Intervention des services opérationnels	563 018 091	261 980 919	- 53 %	239 253 091	241 949 439	+ 1 %
Titre 2. Dépenses de personnel	119 479 000	127 565 180	+ 7 %	119 479 000	127 565 180	+ 7 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	423 229 091	84 676 259	- 80 %	85 639 091	86 246 259	+ 1 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	20 310 000	49 739 480	+ 145 %	34 135 000	28 138 000	- 18 %
128. Coordination des moyens de secours	165 828 374	186 815 156	+ 13 %	175 828 374	179 605 605	+ 2 %
Titre 2. Dépenses de personnel	24 640 000	23 766 248	- 4 %	24 640 000	23 766 248	- 4 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	19 611 076	22 143 982	+ 13 %	19 611 076	22 237 181	+ 13 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	246 855	18 445 000	+ 7372 %	10 246 855	11 142 250	+ 9 %
Titre 6. Dépenses d'intervention	118 861 895	119 991 378	+ 1 %	118 861 895	119 991 378	+ 1 %
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	2 468 548	2 468 548	/	2 468 548	2 468 548	/
Totaux pour la mission	728 846 465	448 796 075	- 38 %	415 081 465	421 555 044	+ 2 %

RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

Intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement (en euros)			Crédits de paiement (en euros)		
	Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Évolution	Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Évolution
161. Intervention des services opérationnels	563 018 091	261 980 919	- 53 %	239 253 091	241 949 439	1 %
01 Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts	447 182 784	104 143 226	- 77 %	108 125 784	108 476 826	/
02 Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	31 951 508	31 532 721	- 1 %	30 513 508	32 755 121	7 %
03 Secours à personne par hélicoptère	51 187 720	93 172 244	- 82 %	69 127 720	66 728 764	- 3 %
04 Neutralisation des engins explosifs	32 696 079	33 132 728	- 1 %	31 486 079	33 988 728	8 %
128. Coordination des moyens de secours	165 828 374	186 815 156	- 13 %	175 828 374	179 605 605	2 %
01 Préparation et gestion des crises	13 110 995	21 113 927	- 61 %	13 110 995	18 433 927	41 %
02 Coordination des acteurs de la sécurité civile	125 323 831	138 439 688	- 10 %	135 323 831	134 260 137	- 1 %
03 Soutien à la politique de sécurité civile	27 393 548	27 261 541	/	27 393 548	26 911 541	- 2 %

II. — L'ÉTAT ACTEUR DES SECOURS

A. LES ACTEURS NATIONAUX DE LA SÉCURITÉ CIVILE

1. La direction de la sécurité civile et les zones de défense

a) Une direction recentrée sur la sécurité civile

L'ancienne direction de la défense et de la sécurité civile est devenue « direction de la sécurité civile » suite aux conclusions du Livre blanc, qui a considéré que la notion de défense civile devait laisser la place aux notions de sécurité intérieure et de sécurité civile, résultant des lois de 2002⁽¹⁾ et 2004⁽²⁾. Ces notions couvrent la protection des populations et la sauvegarde des installations et des ressources d'intérêt général.

Afin de mieux faire face aux nouvelles menaces et d'adapter l'organisation du ministère de l'intérieur dans le cadre de ses missions de défense et de sécurité, telles qu'elles ressortent de l'examen approfondi entrepris dans le cadre des travaux de la commission chargée du Livre blanc, la fonction de haut fonctionnaire de défense, jusqu'ici exercée par le directeur de la sécurité civile, a été transférée au secrétaire général du ministère, qui a, dans cette capacité, autorité sur l'ensemble des services du ministère.

Cette réorganisation, dont l'objectif est une prise en compte plus large de la défense civile, actuellement centrée sur la sécurité civile, et de la notion de « résilience », se traduit pour les effectifs de la mission « sécurité civile » par le transfert de 29 ETPT vers le programme « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « administration générale et territoriale de l'État ».

Cette évolution s'accompagne, pour améliorer la capacité d'anticipation, de prévention et de préparation des crises du ministère de l'intérieur, de la création d'une direction de la planification de sécurité nationale, chargée de l'élaboration et du suivi de la planification, du pilotage des zones de défense et de sécurité, de la sécurité des systèmes d'information du ministère, aux niveaux central et territorial, et de l'intelligence économique territoriale.

La création de la délégation à la prospective et à la stratégie traduit quant à elle la volonté de doter le ministère d'une capacité d'analyse prévisionnelle, à l'horizon de dix à quinze ans, dans le cadre de ses différentes missions.

La DSC est la structure centrale responsable de la gestion des risques en France, qu'il s'agisse de la vie courante ou des catastrophes majeures. Dans les situations d'urgence, elle agit de concert avec les autres ministères, notamment

(1) Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

(2) Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

ceux de la défense, de la santé, de l'environnement et des transports pour mobiliser les experts et les matériels spécialisés. Elle dispose pour ce faire du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC), situé dans les locaux de la direction de la sécurité civile à Asnières-sur-Seine. Le COGIC est la seule cellule de veille et de gestion de crise civile activée 24 heures sur 24. Il permet d'anticiper puis de suivre l'évolution des événements, de les traiter de façon globale et interministérielle et de répercuter les instructions du ministre de l'intérieur et du Gouvernement. Il assure la remontée d'information vers les cabinets du ministre de l'intérieur et du Premier ministre, les hauts fonctionnaires de défense et de sécurité des ministères et le conseiller du Président de la République pour les affaires de sécurité civile afin de les alerter sur la survenance d'une crise de sécurité civile ou de toute perturbation de la vie collective.

Le COGIC est également chargé d'assurer l'engagement des moyens nationaux, tant humains que matériels.

Le COGIC comprend actuellement trois niveaux d'activation. Une structure permanente, le « centre opérationnel » assure une veille permanente et peut être renforcée, si le niveau de la crise le justifie, par la mise en place d'une cellule comprenant les experts de la direction (niveau 2). Un troisième niveau est activable lorsqu'une crise, par son ampleur et sa généralisation à l'ensemble du territoire national, nécessite de coordonner l'action interministérielle en appui de la cellule interministérielle de crise.

Créée en 2005, cette cellule est une structure politique et stratégique. Elle n'est pas permanente et suppose l'occupation des salles du cabinet du ministre place Beauvau. Cette localisation et ce dispositif temporaires ne sont plus adaptés et seront remplacés par un nouveau centre de crise courant 2009.

Ce centre sera permanent, avec des salles dédiées pouvant être activées dans un délai maximum d'une heure. Son action se placera au niveau stratégique sous la conduite du ministre et du cabinet. Il est destiné à permettre au ministre de l'intérieur, dans son rôle de coordination interministérielle, d'accueillir ses pairs afin d'avoir une vision commune de la situation et de prendre les décisions les plus adaptées. Il s'agira, face à une ou plusieurs situations d'ampleur nationale, de coordonner l'ensemble des forces de la Nation pour assurer la gestion puis la sortie de crise. La création de ce nouveau centre ne remet pas en cause le rôle du COGIC au quotidien.

b) Des zones de défense renforcées

Pour répondre efficacement aux nouveaux types de risques et de menaces, dont les effets changent progressivement d'échelle, le Livre blanc préconise de revoir l'organisation des pouvoirs publics au niveau territorial en s'attachant à renforcer l'échelon zonal. Ces recommandations s'inscrivent dans la continuité de la démarche engagée par le ministère de l'intérieur, en particulier depuis la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004. Ainsi, en octobre 2007, le ministre de

l'intérieur avait confié à l'inspection générale de l'administration un audit des zones de défense, dans l'optique du renforcement de leurs structures.

Le Livre blanc propose de modifier l'appellation des zones de défense, qui deviendront des zones de défense et de sécurité, d'élargir leur champ de compétence, et d'adapter leurs missions et leurs moyens à la gestion des crises majeures. Ces changements se traduiront par une modification du code de la défense et seront pris en compte dans le futur code de la sécurité intérieure.

Les préfets de zone et de sécurité deviendront l'échelon interministériel déconcentré de premier rang en matière de préparation et de gestion de crise majeure. Ils assureront en particulier le pilotage de la prévision et de la gestion des crises, la synthèse de l'information en situation de crise, l'appui aux départements en matière de planification, d'exercices et de formation et l'animation de la politique transfrontalière en matière de sécurité et de protection civiles.

En matière de planification, les préfetures de zone et de sécurité bénéficieront de l'expertise de la direction de la sécurité civile ainsi que de l'appui de la nouvelle direction de la planification de sécurité nationale créée au sein du ministère de l'intérieur pour assurer l'élaboration et le suivi des plans. Il leur reviendra également d'impliquer les collectivités territoriales et les opérateurs d'importance vitale et de veiller à l'entraînement commun de tous les acteurs de la gestion de crise. Le rapport de l'inspection générale de l'administration ⁽¹⁾ sur les zones de défense et de sécurité préconise notamment d'associer les élus départementaux et ceux des grandes agglomérations à une réunion annuelle d'information sur les objectifs de la zone et les retours d'expérience.

Le renforcement de l'échelon zonal passe également par une meilleure coordination des moyens civils et militaires. Afin de mieux assurer cette coordination, trois orientations ont été définies :

— le préfet de zone de défense et de sécurité s'appuie sur un conseiller militaire, l'officier général de zone de défense, placé sous l'autorité directe du chef d'état-major des armées ;

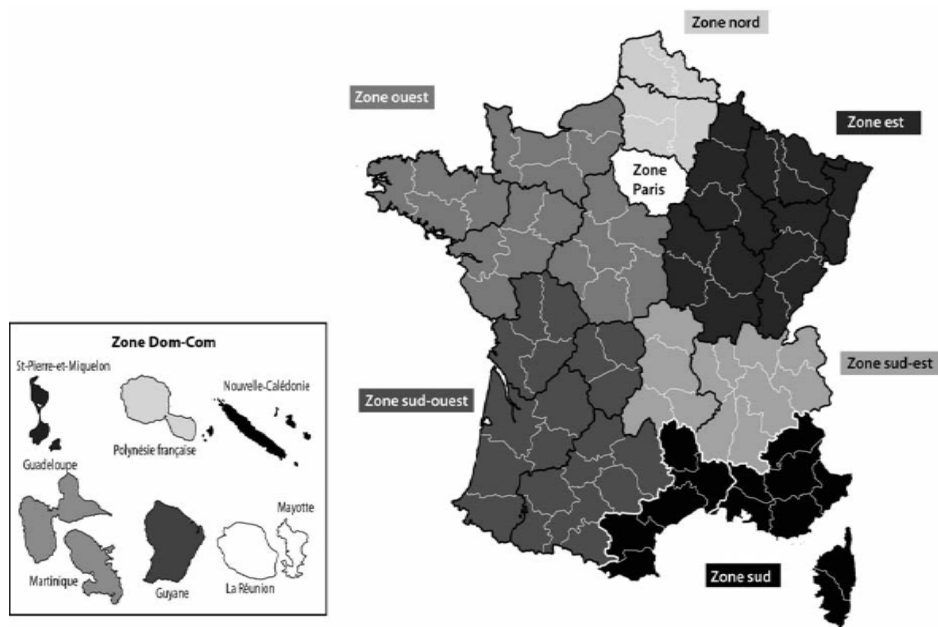
— les états-majors des préfets de zone et ceux des officiers généraux de zone de défense seront rapprochés afin de regrouper les moyens militaires de planification dans un état-major unique sous l'autorité du préfet de zone ;

— l'officier général de zone de défense disposera d'une délégation du chef d'état-major des armées pour l'emploi des moyens militaires courants de la zone.

Cette coordination sera aussi renforcée dans les départements et collectivités d'outre-mer en prenant en compte les spécificités de ces territoires.

(1) *Inspection générale de l'administration, Zones de défense et de sécurité : Propositions d'évolution, présenté par M. Pierre Duffé et Mme Françoise Taheri, août 2008.*

ZONES DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ



Source : Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Le renforcement de la coordination entre les dispositifs de sécurité intérieure et de sécurité civile et les armées devra s'accompagner d'une amélioration de l'interopérabilité technique des moyens dont disposent ces différentes forces.

Les préfets de zone et de sécurité se verront également confier le pilotage et la mise en cohérence des réserves de l'ensemble des ministères, en liaison avec les autorités militaires pour ce qui concerne les réserves spécifiquement militaires et en appui des préfets de département pour les réserves communales. Afin de renforcer la cohérence nationale du dispositif, un comité des préfets de zone de défense et de sécurité se réunira régulièrement sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

2. Les formations militaires de la sécurité civile

Les formations militaires de la sécurité civile renforcent les sapeurs-pompiers territoriaux lorsque les circonstances exigent un appui ou une préparation particulière face aux risques. Ces sapeurs-sauveteurs, issus de l'arme du génie, sont notamment compétents dans les domaines des feux de forêts, des risques technologiques et de la recherche des personnes ensevelies. Basés à Nogent-le-Rotrou, Corte et Brignoles, les 1 471 hommes et femmes des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) participent également

aux actions internationales de secours. Le projet de loi de finances prévoit la suppression de 11 postes d'engagés volontaires de l'armée de terre. Cette suppression fait suite aux 10 postes de volontaires de l'armée de terre supprimés en 2007 et 11 postes supprimés en 2008.

Les détachements spécialisés « feux de forêts » des UIISC commenceront en 2009, après avoir vu leur flotte de camions citernes de 6 000 litres renouvelée depuis 2006, à bénéficier du programme de renouvellement des camions citernes feux de forêts de type CCF 4 000, de moindre capacité mais plus maniables, principalement utilisés en Corse. 2,13 millions d'euros sont prévus pour l'achat de quatre équipements pour CCF 6 000, deux châssis CCF 6 000 et neuf châssis CCF 4 000.

INTERVENTIONS DES SERVICES DE SÉCURITÉ CIVILE À L'ÉTRANGER

Depuis le début de l'année 2008, les services de sécurité civile, qu'ils relèvent de l'État ou des collectivités territoriales, ont participé à de nombreuses missions à l'étranger :

1. Évacuation de ressortissants du Tchad vers la France, du 2 au 8 février 2008

À la demande du ministère des affaires étrangères, le ministère de l'intérieur a envoyé un détachement spécialisé dans la gestion des crises, composé de treize sapeurs sauveteurs des formations militaires de la sécurité civile (FORMISC) et de deux personnels militaires de la BSPP. Ils ont été mis à la disposition des autorités consulaires pour assurer l'accueil des ressortissants français et étrangers et l'organisation de leur embarquement. Au total, plus d'un millier de ressortissants ont été rapatriés vers la métropole. L'accueil à l'aéroport Charles-de-Gaulle avait été renforcé par un officier de sapeurs-pompiers fourni par la DDSC et par deux sapeurs-pompiers de la zone Île-de-France. La DDSC avait également mis en place un officier de liaison auprès de la cellule de crise du ministère des affaires étrangères.

Le coût de cette opération a été de 15 659 €.

2. Mission d'aide humanitaire mise en place au Cameroun en faveur des réfugiés tchadiens, du 7 au 16 février 2008

Une équipe de sept logisticiens des FORMISC (deux officiers et cinq sous-officiers) a été envoyée pour gérer l'arrivée, le stockage et la distribution des quarante tonnes de médicaments, tentes, bâches et jerricanes envoyés par le ministère des affaires étrangères aux différents intervenants humanitaires présents sur place.

Le coût de cette opération a été de 9 030 €.

3. Envoi d'un détachement en Inde du 10 au 16 mai 2008 suite au passage du cyclone Nargis en Birmanie

À la demande du ministère des affaires étrangères, un détachement des FORMISC de six personnes a été dépêché à Madras par voie aérienne civile afin d'assister le consul général de Pondichéry dans la commande de vivre et matériels humanitaires et d'aider les logisticiens du bâtiment de projection et de commandement « Mistral » à conditionner, stocker et transférer ce fret à bord du navire. Le navire n'a finalement pas été autorisé à accoster en Birmanie.

Le coût de cette opération a été de 5 418 €.

4. Envoi d'un détachement médical en Chine, du 24 mai au 7 juin 2008, suite au séisme du 12 mai 2008

Un détachement de soins projetable de la sécurité civile de dix militaires et trois sapeurs-pompiers a été envoyé en Chine pour participer, au côté des équipes médicales locales, à des interventions de transport ou de prise en charge de patients arrivant à l'hôpital. Le détachement a ensuite été engagé pour des interventions de type service d'aide médicale urgente (SAMU). Parallèlement à l'envoi de cette équipe médicale, un expert français a été détaché pendant une semaine au Monitoring and information center (MIC) de l'Union européenne, à Bruxelles, afin de l'aider à suivre l'évolution de la crise.

Le coût de cette opération a été de 25 650 €.

5. Mission aérienne de lutte contre les incendies de forêts en Grèce, du 25 au 27 juillet 2008

Deux Canadair ont été envoyés en renfort sur l'île de Rhodes, dans le cadre du mécanisme européen, à la demande des autorités grecques.

Le coût de cette opération a été de 113 040 €.

6. Mission d'expertise européenne du 2 au 12 août 2008 suite aux inondations en Moldavie

Le directeur du SDIS de l'Aude a été retenu pour diriger une mission d'évaluation des besoins matériels et humains à mettre à disposition des autorités moldaves.

Le coût de cette opération a été de 1 680 €.

7. Envoi de matériel humanitaire en Géorgie suite au conflit d'août 2008 avec la Russie

Les matériels de la réserve nationale ont été mis à disposition du ministère des affaires étrangères pour être acheminés par voie aérienne militaire vers Tbilissi. Le ministère des affaires étrangères a intégralement remboursé à la DSC le coût de ces matériels, d'un montant de 446 842 €.

Un détachement de quatre experts européens, dont le directeur du SDIS de Charente, a par ailleurs été envoyé à Tbilissi pour évaluer les besoins d'aide en faveur des populations touchées par le conflit. À leur demande, soixante-cinq tenues de lutte contre le feu et deux cent vingt vestes de feu, offertes par les SDIS, ont été acheminés par la DSC, qui a affrété à cet effet un Dash 8, disposant d'une capacité de transport pouvant également être utilisée par d'autres pays européens pour mutualiser les coûts.

Le coût de l'affrètement de l'avion, 125 235 €, a été pris en charge pour moitié par l'Union européenne et pour moitié par la DSC.

La programmation immobilière de 2009 poursuit l'important effort d'investissement engagé en 2008 afin d'améliorer les conditions de travail des personnels des formations militaires de la sécurité civile. Aux opérations actuellement en cours de réalisation à l'UIISC basée à Briognes (réfection du poste de sécurité, construction d'un bâtiment d'hébergement pour les personnels célibataires et restructuration des services techniques), s'ajoute le lancement de

nouvelles opérations dans les deux autres unités, basées à Nogent-le-Rotrou (UIISC 1) et Corte (UIISC 5).

L'opération la plus importante concerne la restructuration du bâtiment 1 de l'UIISC 1, dédié à la fonction de commandement et à l'hébergement des militaires, qui nécessite une réhabilitation de fond. L'autre opération prioritaire porte sur la réfection de l'atelier d'entretien des véhicules de l'UIISC 5, dont les capacités sont insuffisantes pour assurer la maintenance de la totalité du parc de véhicules spécialisés dans la lutte contre les feux de forêts.

Du point de vue de la formation, la mutualisation avec le ministère de la défense est recherchée. Si la formation générale des sapeurs-sauveteurs de la sécurité civile est essentiellement militaire, les formations spécialisées sont composées d'unités de valeur « sécurité civile » issues des guides nationaux de référence des sapeurs-pompiers. Le cursus se déroule dans les conditions suivantes :

— la formation militaire et les formations dans les domaines de l'administration, des ressources humaines, de la maintenance et des finances sont prises en charge par le ministère de la défense ;

— la formation à la sécurité civile, liée à l'emploi, est prise en charge par la DSC, dans les écoles spécifiques que sont l'ENSOSP et l'école d'application de sécurité civile (ECASC), les SDIS, les UIISC, la BSPP et le bataillon de marins-pompiers de Marseille ;

— la prise en charge des formations présentant dans leur déroulement pédagogique à la fois un aspect militaire et un aspect « sécurité civile » est partagée entre les ministères de la défense et de l'intérieur.

3. Le service du déminage

Répartis dans vingt centres et six antennes, en métropole et outre-mer, les trois cent onze démineurs ont trois missions principales : la neutralisation et la destruction des munitions des deux derniers conflits mondiaux, la détection, la neutralisation et la destruction des objets suspects et la sécurisation des voyages officiels et des grandes manifestations.

Au cours de l'année 2007, ils ont collecté 488 tonnes de munitions et sont intervenus à 13 444 reprises sur des engins de guerre (+ 6 % par rapport à 2006) et à 3 648 reprises sur des colis suspects (+ 6,5 %). Le nombre de sécurisations de manifestations est également en hausse, de 8,5 %, et s'élève à 669.

Les projets proposés dans le cadre de la programmation pluriannuelle et dans le projet de loi de finances pour 2009 témoignent de la priorité donnée à la sécurité des démineurs, d'une part, et des installations, d'autre part.

Pour améliorer la sécurité des démineurs, outre l'acquisition de véhicules opérationnels neufs, le projet de budget prévoit l'achat d'appareils de radioscopie et de robots afin de diminuer les risques encourus lors des opérations de neutralisation.

Le vol d'explosif survenu au fort de Corbas au mois de juillet 2008 a montré la nécessité de poursuivre et d'amplifier les efforts déjà accomplis pour sécuriser les sites. Le ministère de l'intérieur a également engagé une réflexion sur le statut de chef de centre de déminage, destinée à mieux asseoir son autorité à l'intérieur comme à l'extérieur du centre.

En 2009, un programme de restructuration de cinq sites de stockage de munitions, situés à Jurques, Vimy, Suippes, Laon-Couvron et Souge sera lancé. 2 059 000 € en AE et 2 915 000 € en CP sont inscrits au titre des travaux immobiliers. Cette restructuration, qui répond à la nécessité de mise aux normes pyrotechniques de ces sites, permettra, en améliorant la sécurité des opérations de transfert et de stockage des munitions, de renforcer également la sécurité des démineurs qui travaillent ponctuellement sur ces sites. Par ailleurs, la mutualisation des implantations des services opérationnels est systématiquement étudiée. Cette démarche va prochainement se concrétiser par la construction d'un centre de sécurité civile à Bastia, regroupant un centre de déminage et une base d'hélicoptères et ultérieurement en Guadeloupe pour une opération immobilière similaire.

B. LES MOYENS MATÉRIELS

1. Les moyens aériens

a) La base aérienne de la sécurité civile

Pour assurer l'appui aérien à la lutte contre les feux de forêts, la sécurité civile dispose d'une flotte de vingt-trois bombardiers d'eau (douze Canadair, neuf Tracker et deux Dash 8) et de trois avions de liaison et d'investigation de type Beechcraft king 200. Les bombardiers d'eau effectuent, en moyenne, 18 000 largages par an.

La flotte est basée à Marignane, sur le site aéroportuaire de Marseille-Provence. Il apparaît que cette implantation peut constituer une gêne pour l'activité commerciale de l'aéroport. La relocalisation de la base fait donc l'objet de réflexions, en liaison avec l'armée, pour proposer des lieux d'accueil adaptés aux besoins opérationnels.

BILAN D'ACTIVITÉ DE LA FLOTTE DURANT L'ÉTÉ 2008 (DU 15 JUIN AU 31 AOÛT)

Type d'avion	Nombre total d'heures de vol	Heures de vol « lutte contre le feu »	Heures de vol « guet aérien armé »
Canadair CL 415	862,2	400,4	150,4
Tracker	806,4	144,2	414,4
Dash 8	167,9	44,2	60,7
Beech 200	204,6		
Total	2041,1	588,8	625,5

Source : Groupement des moyens aériens.

La saison 2008, au 1^{er} septembre, se caractérise par une activité historiquement faible. Le bilan dans le domaine de la lutte contre les feux de forêts, dans un contexte météorologique certes favorable, peut être considéré comme très satisfaisant, puisque la surface brûlée est nettement inférieure à la moyenne décennale et les dégâts ont été limités. Ces bons résultats, qui font suite à ceux de 2007, témoignent de la pertinence de la doctrine d'emploi des moyens aériens et de la démarche d'anticipation systématique appliquée afin de traiter tout départ de feu sans délai. Ils ont été rendus possibles par l'effort fait au cours des dernières années pour renforcer les moyens aériens de l'État, par l'achat d'un douzième Canadair et l'intégration à la flotte des deux bombardiers d'eau Dash 8.

Afin d'optimiser la gestion opérationnelle des moyens aériens et d'améliorer le dialogue entre les parties concernées par la lutte contre les feux de forêts, une cellule des opérations aériennes de la sécurité civile a été créée pour la première fois au sein de l'état-major de zone sud pour la « saison feux » 2008. Elle est responsable de la planification et de la conduite des moyens aériens nationaux engagés dans la campagne de lutte contre les feux de forêts.

La préservation de la disponibilité de la flotte est un enjeu majeur pour l'efficacité de la lutte contre les feux de forêts. Compte tenu du vieillissement de la flotte (les Tracker ont 49 ans, les Beechcraft King 200 24 ans) la maintenance revêt une importance particulière. Les Tracker, en particulier, ont bénéficié du « plan 2020 », destiné à permettre leur exploitation jusqu'en 2020. S'il apparaissait que le prolongement de leur utilisation était de nature à remettre en cause la disponibilité de la flotte et à nuire à l'efficacité du guet aérien armé, la question de l'anticipation de leur renouvellement devrait être soulevée.

L'année 2008 a été marquée, pour les aéronefs de la sécurité civile, par la passation de nouveaux marchés de maintenance. 33,9 millions d'euros sont inscrits à ce titre au projet de budget pour 2009. Les nouveaux marchés incluent, en plus des douze Canadair, neuf Tracker et trois Beechcraft déjà compris dans les précédents contrats, les deux Dash 8 acquis par la sécurité civile en 2006, et dont la maintenance a été assurée jusqu'au 30 septembre 2008 dans le cadre d'un marché de maintenance spécifique.

En 2006, dans le cadre des audits de modernisation de l'État, un audit de la maintenance des aéronefs de la sécurité civile a été réalisé. Il préconisait notamment de :

- découper le marché pour les cellules des Canadair et des Tracker en deux lots pour favoriser la concurrence, en encourageant les offres de sociétés qui ne seraient pas spécialisées dans l'un ou l'autre des modèles ;
- allonger la durée contractuelle des marchés au-delà de quatre ans ;
- adapter les contraintes de disponibilité aux besoins opérationnels réels.

Un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été passé en septembre 2007 pour aider la DDSC à optimiser les conditions de passation de ce marché.

La solution retenue, qui prend en compte les principales recommandations de l'audit, est celle d'un accord-cadre mono attributaire d'une durée de douze ans (une tranche ferme de six ans et une tranche conditionnelle de six ans), divisée en quatre lots :

- un lot portant sur les cellules des douze Canadair ;
- un lot portant sur les cellules des neuf Tracker et des trois Beechcraft ;
- un lot portant sur les cellules des deux Dash 8 ;
- un lot portant sur la totalité des moteurs.

Les lots concernant les moteurs et les Dash 8 ont été notifiés aux entreprises. Les offres concernant les deux autres lots sont en cours d'analyse.

b) Le groupement d'hélicoptères

Chaque année, les quarante hélicoptères de la sécurité civile (six hélicoptères Alouette III, quatre hélicoptères Écureuil et trente hélicoptères EC 145), grâce aux deux cent dix pilotes et mécaniciens sauveteurs, portent secours à 10 000 personnes. Implanté dans vingt-et-une bases en métropole et une en Guadeloupe, le groupement d'hélicoptères dispose à Nîmes d'un centre de formation des équipages et d'un centre de maintenance des appareils avec une cinquantaine de techniciens.

Les six Alouette, vieux de 39 ans, seront retirés du service entre novembre 2008 et août 2009. Ce retrait sera en partie compensé par l'acquisition de trois hélicoptères EC 145, dont les autorisations d'engagement ont été ouvertes en loi de finances pour 2007. 6 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits au projet de loi de finances pour 2009 afin de solder le marché d'acquisition, dont le coût total est de 22,5 millions d'euros.

La réduction de la flotte, qui passera de trente-neuf à trente-six appareils en 2009, est rendue possible par la mise en service de l'entraîneur de vol au groupement de Nîmes, qui économise un appareil dédié jusqu'alors à la formation, et par le redéploiement des appareils entre les vingt-deux bases. L'acquisition de l'entraîneur de vol a permis de diminuer du tiers le nombre d'heures de vol effectuées pour la formation des équipages lors du premier semestre 2008.

La redéfinition du format des forces armées outre-mer préconisée par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale nécessite la reconstitution d'une flotte d'hélicoptères répartie entre la gendarmerie et la sécurité civile. La sécurité civile devra ainsi acquérir trois appareils, deux de type EC 145 et un de type EC 225, qui seront déployés à la Martinique et à La Réunion. 35,202 millions d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement afin de permettre la notification des marchés en 2009, la livraison des appareils étant prévue à partir de 2012. Un montant de 0,8 million d'euros est également inscrit en crédits de paiement pour payer l'avance forfaitaire du marché relatif à l'acquisition de deux hélicoptères EC 145.

UN EFFORT PARTICULIER POUR L'OUTRE-MER

Les départements et collectivités d'outre-mer doivent faire face à des enjeux exceptionnels, liés à la fois à leur isolement géographique et aux risques naturels auxquels ils sont confrontés. En effet, ces territoires sont soumis à de nombreux aléas de nature cyclonique, sismique ou volcanique, à des pluies parfois de forte intensité, ainsi qu'à des risques technologiques accrus par une démographie de plus en plus concentrée dans les zones urbaines.

L'éloignement de ces collectivités de la métropole (7 000 kilomètres pour la Guyane, 8 000 kilomètres pour Mayotte, 18 300 kilomètres pour la Nouvelle-Calédonie) rend plus difficile une projection rapide de renforts, tant humains que matériels, et implique donc une amélioration de leur capacité propre de gestion de crise.

Le Livre blanc préconise le renforcement de la coordination des moyens civils et militaires, de manière à mettre en place en Guyane, à La Réunion et en Nouvelle-Calédonie des moyens capables d'intervenir rapidement, respectivement dans les zones Antilles-Guyane, océan indien et pacifique en cas de crise (catastrophe naturelle par exemple).

Dans les collectivités d'outre-mer (COM) :

Dans les COM, les collectivités territoriales ne sont pas toujours en mesure de jouer leur rôle en matière de sécurité civile, leurs centres communaux étant, lorsqu'ils existent, sous-équipés. On ne dénombre ainsi que dix-huit pompiers à Wallis-et-Futuna, tous sur l'île de Wallis, or l'envoi de renforts lourds depuis la Nouvelle-Calédonie demande trois jours et demi de mer.

En Nouvelle-Calédonie, pour palier la lente montée en puissance des services de secours, le ministère de l'intérieur envoie depuis plusieurs années un soutien opérationnel pour renforcer le dispositif pendant la saison des feux de brousse. Ces renforts n'ont pas vocation à être pérennes, la capacité de la Nouvelle-Calédonie à faire face aux feux de brousse progressant chaque année.

Les forces armées participaient jusqu'à présent fréquemment à des missions de sécurité civile. La réduction de leur format, prévue par le Livre blanc, impose une augmentation des moyens civils, notamment aériens.

Dans les départements d'outre-mer (DOM) :

Des efforts importants ont déjà été fournis pour renforcer les infrastructures et doter la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion d'un centre opérationnel départemental (COD) modernisé. Un premier concours financier a également été apporté à la préfecture de Mayotte pour un projet de construction d'un bâtiment dédié à la gestion de crise et doté d'un COD.

En Guyane, où un état-major de zone a récemment été créé, l'immensité du territoire, la faiblesse des moyens de communication et la présence du site aérospatial de Kourou justifient que l'effort soit poursuivi.

Dans un souci de rationalisation et de diminution des coûts, la DSC s'est associée pour l'essentiel de la couverture de ses besoins de réparations et de rechanges d'équipements aéronautiques aux marchés négociés de maintenance aéronautique des aéronefs du ministère de la défense similaires aux siens, au travers de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD). Les autres besoins ponctuels, dont la spécificité ou le faible montant ne justifie pas le rattachement à la SIMMAD, sont couverts directement par la DSC. Le coût prévisionnel de la maintenance pour l'année 2009 (22,76 millions d'euros) a été établi sur la base d'une activité de 17 500 heures, proche de l'activité effectivement connue en 2007, dernière année pleine, soit 17 348 heures. Les crédits prévus pour 2009 se décomposent en 22,16 millions d'euros pour les marchés SIMMAD et 0,6 million d'euros pour les achats directs par la DSC.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, les décisions des conseils de modernisations pour la DSC intéressent essentiellement les emprises du groupement des moyens aériens. Les études concernant l'optimisation de l'utilisation des hélicoptères de la sécurité civile et de la gendarmerie devraient déboucher à terme sur une révision des implantations des emprises des bases d'hélicoptères. Aucune décision n'a été arrêtée pour l'instant ; cependant, par anticipation, l'extension du centre technique de Nîmes a été inscrite dans la programmation pluriannuelle 2009-2011, permettant ainsi d'avoir les capacités d'assurer, si nécessaire, la maintenance des hélicoptères de la gendarmerie en plus de ceux de la sécurité civile.

Une meilleure utilisation des moyens aériens de l'État paraît possible si la réflexion sur le redéploiement prend en compte l'ensemble des ressources disponibles, qu'elles appartiennent aux différents services du ministère de l'intérieur, notamment pour le secours en montagne, ou aux services d'urgence.

2. Les moyens de communication

a) L'interopérabilité des réseaux de communication

Le projet ANTARES permettra d'accroître la confidentialité, l'efficacité et la coordination des communications des services concourant aux missions de sécurité civile, tout en rationalisant les dépenses publiques grâce à une infrastructure de communication partagée s'appuyant sur le réseau de la police nationale, ACROPOL.

Il est destiné à organiser l'interopérabilité des réseaux de communication des moyens nationaux de la sécurité civile, des services d'incendie et de secours, de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, du bataillon de marins-pompiers de Marseille, de la police nationale (ACROPOL), de la gendarmerie nationale (RUBIS) ainsi que des services d'aide médicale urgente ⁽¹⁾.

Ce réseau remplacera dans les années à venir les réseaux analogiques actuels des services d'incendie et de secours. Tous ces services disposeront à l'avenir d'un outil de télécommunications permettant la coordination préfectorale et la remontée d'informations à tous les niveaux. Chaque service utilisateur contribue financièrement aux frais de fonctionnement de l'infrastructure et prend en charge les compléments des éléments de l'INPT rendus nécessaires par son accueil.

À la suite de la mise en service opérationnelle complète de la plate-forme de l'Ain fin 2005, les expérimentations ANTARES ont été réalisées en 2007 dans les départements de l'Eure-et-Loir et de la Seine-et-Marne. Le programme est désormais entré dans sa phase de généralisation :

CALENDRIER PRÉVISIONNEL DU PROGRAMME ANTARES

Département	Trimestre d'ouverture opérationnelle du réseau	Département	Trimestre d'ouverture opérationnelle du réseau
Ain	En service	Lot	2009 – T2
Aisne	2009 – T1	Lot-et-Garonne	2009 – T1
Allier	En service	Lozère	2009 – T4
Alpes-de-Haute-Provence	2009 – T2	Maine-et-Loire	2009 – T1
Hautes-Alpes	2009 – T2	Manche	2009 – T3
Alpes-Maritimes	2009 – T1	Marne	2009 – T3
Ardèche	2009 – T1	Haute-Marne	2009 – T1
Ardennes	2009 – T2	Mayenne	2009 – T4
Ariège	En service	Meurthe-et-Moselle	2008 – T4
Aube	2009 – T2	Meuse	2008 – T4
Aude	2008 – T3	Morbihan	2009 – T2
Aveyron	2009 – T1	Moselle	2009 – T1
Bouches-du-Rhône	À définir	Nièvre	2009 – T4
Calvados	En service	Nord	2008 – T2
Cantal	2008 – T2	Oise	2008 – T4
Charente	2009 – T2	Orne	2009 – T3
Charente-Maritime	En service	Pas-de-Calais	2008 – T3

(1) Décret n° 2006-106 du 3 février 2006 précité.

Département	Trimestre d'ouverture opérationnelle du réseau	Département	Trimestre d'ouverture opérationnelle du réseau
Cher	2009 – T1	Puy-de-Dôme	2009 – T1
Corrèze	2008 – T3	Pyrénées-Atlantiques	2008 – T4
Corse-du-Sud	2008 – T3	Hautes-Pyrénées	2009 – T4
Haute-Corse	2008 – T3	Pyrénées-Orientales	2009 – T4
Côte-d'Or	2008 – T2	Bas-Rhin	2008 – T4
Côtes-d'Armor	En service	Haut-Rhin	2008 – T3
Creuse	2009 – T2	Rhône	2008 – T2
Dordogne	2008 – T2	Haute-Saône	2009 – T2
Doubs	2008 – T4	Saône-et-Loire	2009 – T4
Drôme	2008 – T4	Sarthe	2009 – T3
Eure	2008 – T2	Savoie	2008 – T4
Eure-et-Loir	En service	Haute-Savoie	2008 – T2
Finistère	2009 – T4	Seine-Maritime	2008 – T3
Gard	2008 – T4	Seine-et-Marne	En service
Haute-Garonne	2008 – T4	Yvelines	2009 – T4
Gers	En service	Deux-Sèvres	2009 – T3
Gironde	En service	Somme	2008 – T4
Hérault	2009 – T2	Tarn	2009 – T3
Ille-et-Vilaine	2009 – T2	Tarn-et-Garonne	2009 – T3
Indre	2008 – T2	Var	2008 – T4
Indre-et-Loire	2009 – T2	Vaucluse	2008 – T2
Isère	2008 – T4	Vendée	2009 – T2
Jura	En service	Vienne	2009 – T1
Landes	En service	Haute-Vienne	2009 – T4
Loir-et-Cher	2009 – T2	Vosges	En service
Loire	2008 – T4	Yonne	2009 – T2
Haute-Loire	2009 – T1	Territoire-de-Belfort	2008 – T2
Loire-Atlantique	2009 – T1	Essonne	2009 – T4
Loiret	En service	Val-d'Oise	En service

Source : DSC.

Les marchés d'extension et d'adaptation du réseau ont été notifiés par le ministère de l'intérieur fin 2007, pour des réalisations programmées de 2009 à 2010. Les préfets ont été destinataires des échéanciers nationaux afin d'assurer la coordination avec les plans d'équipement que réalisent les SDIS et les SAMU. En 2007, 12 % des sapeurs-pompiers ont été équipés de terminaux ANTARES ; les perspectives 2008-2009 conduisent à un taux de migration de l'ordre de 20 %. Il semblerait toutefois que la migration pose quelques problèmes dans certains SDIS, liés au décalage entre la migration et l'équipement en terminaux des équipes sur le terrain et à la communication avec un SDIS voisin n'ayant pas encore migré.

Le ministère assume la charge financière du projet d'infrastructure, pour lequel 118 millions d'euros étaient inscrits en autorisation d'engagement au budget 2007.

Le projet de budget pour 2009 comprend les crédits nécessaires, d'une part, au financement du marché de crédit-bail (180 000 € en AE et 1,5 million d'euros en CP) et du marché industriel classique (6 millions d'euros en CP) conclus en 2007 et, d'autre part, au lancement de l'expérimentation relative à la migration de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris vers ANTARES. Cette migration permettrait le remplacement du réseau radio analogique utilisé actuellement par la BSPP et faciliterait l'interopérabilité de cette unité, chargée de

couvrir Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, avec les SDIS des autres départements franciliens.

b) Le réseau national d'alerte

L'année 2008 est consacrée à la préparation du projet de rénovation de l'alerte des populations, prévue par l'annexe de la loi de modernisation de la sécurité civile et par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Ce nouveau système d'alerte, reposant sur la notion de bassin de risques, pourra être déclenché en cas de survenance d'un risque majeur autre qu'en relation avec la défense aérienne (risque naturel ou technologique).

Ce projet, qui constitue un des objectifs prioritaires de la sécurité civile, devrait figurer dans la future LOPPSI pour un montant total de 46 millions d'euros et s'achever en 2013. Pour 2009, 1,3 million d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement afin de financer les études préalables et l'assistance à maîtrise d'ouvrage du projet de modernisation du réseau des sirènes. 835 000 € sont en outre inscrits pour l'entretien de l'actuel réseau national d'alerte.

Le système d'alerte des populations repose actuellement sur les vecteurs suivants :

— le réseau national d'alerte, composé de 4 300 sirènes, dont 3 900 encore opérantes, datant des années 1950, dont la fonction était d'alerter les populations en cas d'attaque aérienne massive. Ce système, de technologie obsolète, n'est plus adapté pour alerter les populations face aux risques et menaces contemporains ;

— le réseau des sirènes des exploitants des sites à risques, composé de 900 sirènes, qui diffuse l'alerte en cas de menace aux abords immédiats des sites ;

— les sirènes communales (2 000) dont la fonction essentielle était l'appel des sapeurs-pompiers avant la mise en place de moyens de rappel radioélectriques.

Le projet de modernisation du système d'alerte a pour objectif de mettre en place un dispositif de proximité à base de sirènes mettant en réseau toutes les sirènes existantes, qu'elles appartiennent à l'État, aux collectivités territoriales ou aux entreprises. Ces sirènes, réparties sur tout le territoire, avec une densité plus importante dans les grandes agglomérations et les bassins à risques, seront dotées d'une nouvelle technologie de déclenchement, grâce à laquelle elles pourront être déclenchées de manière sélective depuis un centre départemental, zonal ou national fonctionnant 24 heures sur 24. Le réseau modernisé devra aussi permettre d'utiliser au mieux la diversité des supports aujourd'hui disponibles : sirènes, internet, SMS, courriels, panneaux d'affichage public dans les villes, gares, aéroports, réseaux routier et autoroutier.

À son achèvement, le nouveau système d'alerte permettra d'activer les sirènes et les autres moyens d'alerte depuis un centre opérationnel sur un ou plusieurs bassins de risques. La transmission du signal d'alerte vers les moyens d'alerte et d'information s'effectuera via le réseau radio numérique ANTARES sur l'infrastructure nationale partagée des transmissions du ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, le littoral méditerranéen, fortement peuplé, ne dispose pas d'un système d'alerte précoce au tsunami, risque naturel auquel il est pourtant exposé. Pour pallier cette carence, un centre régional d'alerte aux tsunamis pour l'Atlantique nord-est et la Méditerranée (CRATANEM) sera créé et les moyens de détection sismique et marégraphique devront être renforcés pour réduire les temps d'alerte. Le CRATANEM devra être connecté au système d'alerte des populations. 2,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,25 million d'euros en crédits de paiement sont destinés à la création du CRATANEM et au financement des études d'analyse des risques.

3. L'adaptation aux risques NRBC

a) Le matériel acquis en 2008

Afin d'accroître les capacités opérationnelles disponibles au niveau territorial pour faire face à la menace terroriste NRBC, la DSC a procédé en 2008 à l'acquisition de huit chaînes mobiles de décontamination de masse, portant à soixante-trois unités le parc de ce type d'équipements au bénéfice des différents acteurs de la sécurité civile (SDIS et UIISC).

Le service de déminage s'est en outre doté de soixante-cinq radiamètres, un ensemble de confinement pour objets suspects NRBC, un appareil de radioscopie haute définition pour objets suspects, neuf tenues lourdes de protection balistique et NRBC et trente-huit spectromètres portables pour la détection des produits chimiques pouvant être contenus dans des objets suspects.

b) Les formations et les exercices

Dans le domaine de la formation, les personnels des SDIS ont pu bénéficier des formations inter-services dispensées dans le cadre du centre de formation à la défense civile, d'abord à Cambrai, puis depuis septembre 2007 à l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES), en Seine-Saint-Denis.

Par ailleurs, tous les personnels spécialisés reçoivent, dans le cadre de leur formation générale, un enseignement spécifique sur la menace NRBC et les réponses à y apporter.

Huit exercices ont été réalisés au cours du premier semestre 2008, dont un exercice de niveau national (Biotox). Les scénarios ont porté sur l'ensemble de la menace : attaques radiologiques, chimiques et biologiques. Pour le second semestre, seize exercices, dont un de niveau européen, ont été planifiés.

Les enseignements tirés de ces exercices seront pris en compte pour la rénovation en cours des outils de planification de la réponse à la menace NRBC, tels que les plans gouvernementaux Piratome, Biotox et Piratox, les plans ORSEC « matières dangereuses » et les circulaires de 2002 et 2003 qui fixent la doctrine des services intervenant sur le terrain.

c) Une priorité pour l'avenir

Le Livre blanc a mis en lumière la nécessité d'améliorer nos capacités de lutte contre la menace NRBC en augmentant les capacités d'intervention, de traitement et de détection et en développant une culture de sécurité en matière NRBC commune à tous les primo-intervenants.

Pour ce faire, sera étudiée la possibilité de créer un centre national de formation commune civile et militaire à la défense civile en matière NRBC. L'objectif est de regrouper l'ensemble des partenaires intervenant sur le théâtre des opérations (armée, police, gendarmerie, sécurité civile, santé), afin d'optimiser les modes opératoires et d'améliorer l'efficacité des dispositifs par une action plus rapide et coordonnée.

Les investissements en matériel doivent également être renforcés. Ces investissements seront réalisés dans le cadre d'un programme pluriannuel, engagé à partir de 2009, avec 3,5 millions d'euros prévus dans le budget. Le livre blanc préconise l'acquisition de cent trente chaînes supplémentaires de décontamination de nouvelle génération. Ce chiffre permettra de tripler les capacités actuelles et de doter les services chargés du secours en fonction des besoins au niveau local. Il est prévu d'en acquérir onze en 2009, pour un montant total de 1,32 million d'euros.

RÉPARTITION ACTUELLE DES CHAÎNES DE DÉCONTAMINATION

Zone est	6
Zone sud	5
Zone sud-est	8
Zone sud-ouest	8
Zone ouest	6
Zone nord	5
Zone de Paris	12
Brigade de sapeurs-pompiers de Paris	8
Formations militaires de la sécurité civile	5

Source : DSC.

En cas d'attaque terroriste ayant recours à des substances NRBC, l'efficacité de la prise en charge des victimes dépend de la rapidité de la détection et de l'identification des matières en présence. Or, si les cellules mobiles d'interventions radiologiques utilisées aujourd'hui permettent une identification fiable des radioéléments impliqués, il n'en va pas de même pour les agents chimiques et biologiques. Il est donc nécessaire de renforcer les capacités mobiles d'intervention de ces agents en déployant sur les principaux bassins de population des véhicules de détection et d'identification des agents chimiques et biologiques. Les seize agglomérations concernées seraient celles de Paris, Lyon, Marseille,

Nice, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Toulon, Strasbourg, Grenoble, Rouen, Metz-Nancy, Montpellier, Rennes et Pau-Bayonne. 150 000 € sont inscrits dans le projet de loi de finances pour financer la réalisation d'un prototype, le coût d'un véhicule étant estimé à 1 million d'euros.

Pour le service du déminage, afin d'améliorer la rapidité de prise en compte d'un attentat éventuel, 1,2 million d'euros sont prévus pour couvrir l'achat d'un lot d'outillage spécifique au traitement des munitions chimiques, quatre lots de confinement NRBC, trois robots d'intervention sur colis suspects et un appareil de radioscopie des objets suspects. Il est prévu d'acquérir d'ici 2011 six de ces appareils de radioscopie pour les aéroports d'Orly, de Roissy, de Marseille, de Nice, de Bordeaux et de Bâle-Mulhouse. Ces appareils permettront de traiter beaucoup plus rapidement l'examen des bagages suspects et d'éviter les attentes trop longues de voyageurs bloqués en aéroport en raison de l'intervention des démineurs.

Enfin, le programme d'équipement comprend également pour 2009 l'acquisition de deux appareils de détection biologique et six tenues lourdes de protection.

III. — LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

A. LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS

Les dépenses prévues pour 2008 au budget primitif des SDIS s'élèvent au total à 5,3 milliards d'euros, ce qui représente une hausse de 6,15 % par rapport au total des budgets primitifs 2007. Cet ordre de grandeur peut être retenu pour mesurer le poids des SDIS dans l'effort national en faveur de la sécurité civile. Il est à mettre en relation avec les crédits consacrés globalement par l'État à la politique de sécurité civile, que le document de politique transversale chiffre à 1 000 480 681 € en AE et 972 094 147 € en CP, et avec les crédits de la mission sécurité civile (448 796 075 € en AE et 421 555 044 € en CP).

1. Une mutualisation à développer

Les articles L. 1424-51 à L. 1424-57 du code général des collectivités territoriales, créés par la loi de modernisation de la sécurité civile⁽¹⁾, offrent la possibilité à plusieurs SDIS de créer un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours (EPIDIS).

Cette disposition, qui nécessite un consensus entre les SDIS qui le constituent sur le choix des compétences et des attributions de l'EPIDIS et sur la constitution de l'équipe de direction de l'établissement, n'a pas encore été mise en

(1) Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 précitée.

œuvre. De nombreux élus s'interrogent sur un éventuel alourdissement des structures et un dessaisissement de leurs compétences.

Un accord de partenariat a toutefois été conclu en 2006 entre les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin afin de définir les instruments utiles à la création éventuelle d'un EPIDIS. Ce projet progresse, les deux SDIS sont actuellement en phase de définition des moyens susceptibles d'être mis en commun par les deux SDIS. Plusieurs projets communs sont en cours de réalisation, comme l'achat de matériels en vue de la mise en place de l'infrastructure ANTARES et d'un système de maintenance des matériels de transmission. De plus, un projet de création d'une école régionale chargée de la mise en œuvre des plans de formation des deux SDIS doit être validé prochainement par les deux conseils d'administration concernés. Il s'agit d'une démarche pragmatique et progressive de définition de projets communs qui a pour objectif, à terme, la création d'un EPIDIS.

L'Entente interdépartementale pour la protection de la forêt méditerranéenne, qui regroupait les départements du sud-est, a de son côté procédé aux transformations nécessaires pour répondre aux critères fixés par l'article 63 de la loi de modernisation de la sécurité civile et se transformer en Établissement public pour la protection de la forêt méditerranéenne. La création de cet établissement public avait été prévue par la loi pour reconnaître le travail effectué par l'entente depuis 1963 et lui offrir un cadre juridique adapté. Son étendue géographique et les modalités de son financement rendent en effet le statut d'EPIDIS inadapté. L'établissement public a été créé, après les délibérations des collectivités territoriales concernées, par un arrêté du préfet de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône, du 5 juin 2008, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2008. Les adhérents de l'établissement public sont les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Hautes-Alpes, des Alpes-Maritimes, de l'Ardèche, de l'Aude, des Bouches-du-Rhône, de la Corse du Sud, du Gard, de l'Hérault, de la Lozère, des Pyrénées Orientales, du Var et de Vaucluse, les SDIS de ces départements ainsi que celui de Haute-Corse et la collectivité territoriale de Corse.

Enfin, hormis ces exemples de mutualisation institutionnalisée, ou en passe de l'être, des actions de mutualisation ponctuelles se développent entre les SDIS, notamment dans le domaine des achats, pour réduire les coûts. Les modalités de mutualisation des achats entre les SDIS visent à encourager ces établissements soit à sous-traiter leurs achats auprès d'organismes de groupements d'achats, soit à mutualiser leurs investissements avec d'autres SDIS, comme le prévoit la loi du 13 août 2004. Progressivement, les SDIS s'engagent vers des achats groupés en s'associant, soit en interdépartemental, soit en ayant recours à l'Union des groupements d'achat public (UGAP), centrale d'achat public (vingt-cinq SDIS en 2007 contre treize en 2006). Ces achats mutualisés ont concerné des véhicules (véhicules de secours et d'assistance aux victimes, véhicules de lutte contre les incendies et les feux de forêt) ou des équipements de protection individuelle. Depuis 1999, un groupement de commande a par exemple été

constitué entre les SDIS de la région Poitou-Charente pour l'habillement, les ambulances et certaines formations. Des solutions sont également étudiées pour le carburant. Ces actions ponctuelles présentent pour les SDIS l'avantage de la souplesse et permettent de réaliser des économies substantielles sans générer de frais de structure.

Il serait souhaitable que cette recherche de mutualisation s'applique également au domaine de la formation, où les plateaux techniques constituent des investissements importants. Des formations communes permettraient des économies d'échelles et une meilleure compréhension entre des équipes de départements voisins parfois amenées à intervenir ensemble.

2. Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS

Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS a été instauré par l'article 129 de la loi de finances pour 2003 ⁽¹⁾ en remplacement de la majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement des départements dont les SDIS ont bénéficié en 2000, 2001 et 2002 ⁽²⁾. L'article L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales précise que les crédits sont attribués par les préfets de zone, après avis d'une commission composée de représentants des SDIS « pour la réalisation d'une opération déterminée correspondant à une dépense réelle d'investissement et concourant au financement des systèmes de communication ou à la mise en œuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques ». Le montant des crédits affecté à chaque zone de défense est fixé en fonction de la population des départements après prise en compte, le cas échéant, d'une réserve destinée à soutenir des opérations d'intérêt national ⁽³⁾.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU FAI

Année	Autorisations de programme ou autorisations d'engagement	Crédits de paiement
2003	45 millions d'euros	45 millions d'euros
2004	54 millions d'euros	45 millions d'euros
2005	61,45 millions d'euros	65 millions d'euros
2006	67 millions d'euros	64,85 millions d'euros
2007	37,5 millions d'euros	37,5 millions d'euros
2008	27,65 millions d'euros	27,65 millions d'euros
2009	24,4 millions d'euros	24,4 millions d'euros

Source : DSC.

(1) Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003.

(2) Article 24 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'État aux collectivités locales.

(3) Article D. 1424-32-3 du code général des collectivités territoriales.

Depuis 2008, une fraction du FAI concourt au financement du projet ANTARES, qui vise à favoriser l'interopérabilité des réseaux de communication des services publics participant aux missions de sécurité civile. Ce concours a été de 10 millions d'euros en 2008 et sera de 7,5 millions d'euros en 2009.

Le fonds a fait l'objet de critiques émanant tant de la Cour des comptes que de la représentation nationale et des bénéficiaires, critiquant un saupoudrage alors que l'objectif annoncé de ce fond consistait à aider les SDIS à réaliser des investissements structurants.

Pour tenir compte de ces critiques, une circulaire de 2007 a amorcé une réorientation des crédits du FAI vers le financement de moyens lourds ou structurants couvrant les risques majeurs, tels que des moyens de coordination interdépartementaux, la mise en place de plates-formes communes d'appels d'urgence et l'adaptation des systèmes d'information dans le cadre de la migration vers ANTARES. Elle a en outre encouragé la mutualisation des acquisitions et de l'emploi des matériels. La répartition par nature des dépenses du FAI pour 2007 témoigne des premiers résultats de cette circulaire : plus de 80 % des crédits ont été demandés pour les feux d'espaces naturels (40 %) et les matériels de transmission et d'informatique (43 %).

La circulaire de 2008 s'inscrit dans la continuité de 2007, et amplifie la priorité donnée à la migration vers ANTARES, reflet de la priorité donnée au plan national à l'interopérabilité des réseaux de communication des différents services concourant à la sécurité civile.

La réalisation du complément d'infrastructure par l'État devant être réalisée de 2008 à 2010, la généralisation de la migration des SDIS vers ANTARES est d'ores et déjà en cours. Dans sa mission de coordination, l'État doit donc encourager et aider les SDIS à adhérer au nouveau réseau et à faire migrer leurs terminaux en vue de l'exploitation du réseau. C'est pourquoi la circulaire de 2008 a proposé d'accorder une aide supplémentaire aux SDIS qui effectuent cette migration dès 2008. Ainsi, l'affectation des subventions du FAI pour le raccordement à ANTARES est fonction de l'avancement du déploiement du réseau dans chaque département.

La répartition des crédits au 1^{er} septembre 2008 montre que les SDIS ont pris en compte les orientations dégagées au plan national, puisque 63 % des crédits du FAI ont été attribués aux transmissions et à l'informatique, dont 90 % au financement des compléments nécessaires au raccordement à l'infrastructure ANTARES.

Cette circulaire ne représente toutefois qu'une étape dans la démarche entreprise vers l'amélioration des modalités d'attribution des crédits, et les critiques émises par le passé demeurent. Un projet de décret a été élaboré pour permettre à l'État d'imposer des priorités en dehors desquelles aucune aide à l'investissement ne serait consentie. L'État pourra alors recentrer son action sur un

nombre réduit de priorités, donner aux acteurs une visibilité pluriannuelle compatible avec la réalisation d'équipements structurants et évaluer plus efficacement les résultats obtenus. Ce projet de décret sera soumis à une prochaine Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS).

3. Vers une clarification du financement des SDIS

Les modalités de financement des SDIS sont fixées par l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales, à partir des contributions des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Si la contribution du département est fixée chaque année par une délibération du conseil général, les modalités de calcul et de répartition des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour la gestion des services d'incendie et de secours sont laissées à la libre appréciation du conseil d'administration du SDIS. Si aucune délibération n'est prise par le conseil d'administration du SDIS, la contribution de chaque commune et de chaque établissement public de coopération intercommunale est égale, pour 80 % de son montant, à la part de la commune ou de l'EPCI dans le total des contributions des communes et des EPCI constaté dans le dernier compte administratif du SDIS et, pour les 20 % restant, au produit de la population par l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes du même groupe démographique et le potentiel fiscal par habitant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale ⁽¹⁾.

Pour maîtriser une évolution des dépenses jugée trop forte, l'article 121 de la loi relative à la démocratie de proximité ⁽²⁾ a plafonné l'évolution des contributions des communes et des EPCI à hauteur de l'indice des prix à la consommation. Ladite loi avait également prévu de les remplacer à compter du 1^{er} janvier 2006 par un prélèvement opéré sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes. Cette échéance a été reportée au 1^{er} janvier 2008 par la loi de modernisation de la sécurité civile, puis au 1^{er} janvier 2010 par la loi de finances rectificative pour 2006.

Ces reports successifs ont été motivés par l'apparition de plusieurs problèmes :

— le premier report a été voté afin de permettre aux conseils d'administration des SDIS de réduire les écarts de contribution parfois très importants entre les différentes collectivités d'un même département et de ne pas perpétuer des inégalités ;

— le montant de DGF perçu par plus de 4 000 communes et 300 EPCI s'est avéré inférieur à leur contribution au budget du SDIS. La mise en œuvre de

(1) Article R. 1424-32 du code général des collectivités territoriales.

(2) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

la réforme aurait donc conduit à un prélèvement sur les ressources fiscales de ces collectivités, dans des conditions qui n'ont pas été déterminées ;

— la loi du 27 février 2002 n'avait pas prévu le cas des groupements de communes ne percevant pas de DGF ;

— l'article 122 de la loi relative à la démocratie de proximité avait prévu qu'une loi ultérieure définirait « *les conditions dans lesquelles la diminution de la dotation forfaitaire devra être modulée pour tenir compte des différences de richesse entre les communes et de leur éligibilité à la dotation de solidarité urbaine ou à la dotation de solidarité rurale* » et « *les modalités de péréquation entre les départements en fonction des charges que représente le fonctionnement du service départemental d'incendie et de secours et de la participation des communes avant la promulgation* » de la loi de 2002. Or, faute de consensus entre les élus, aucun projet de loi n'a été présenté.

En outre, certains acteurs des secours, en particulier la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), ont exprimé leur crainte que la suppression des contingents communaux conduise à un désengagement des maires alors que leur action en faveur du volontariat est déterminante, qu'ils sont souvent les premiers employeurs de sapeurs-pompiers volontaires et qu'ils jouent un rôle de premier plan dans les situations de crise.

Devant ces reports successifs, le Président de la République, le 29 septembre 2007, a demandé qu'une concertation s'engage avec l'Association des maires de France (AMF) et l'Assemblée des départements de France (ADF) afin de parvenir à une solution après les élections municipales et cantonales. Cette concertation a été menée et une mission d'inspection conjointe de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale des finances (IGF) a été diligentée. Sur la base de son rapport, le Premier ministre a décidé de pérenniser le rôle du maire en maintenant en l'état les contributions communales, rejetant, afin d'encourager la maîtrise des dépenses des SDIS, la demande de l'ADF d'un « dégel » des contributions communales. Lors de son audition par la commission des Lois, Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, a précisé qu'une disposition en ce sens devrait être présentée dans le cadre du futur projet de loi de finances rectificative pour 2008.

Le rapporteur ne peut que se féliciter de cette décision, qu'il appelait de ses vœux l'an dernier. Elle met fin à une situation d'incertitude préjudiciable à l'ensemble des acteurs et réaffirme l'importance du rôle du maire.

RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES SDIS

Année	Total	Évolution	Contributions départements	Part départements	Évolution départements	Contributions communes et EPCI	Part des communes et EPCI	Évolution communes et EPCI
2000	2 060 219 214		893 561 725	43%		1 166 657 488	57%	
2001	2 409 865 680	+ 17%	992 080 045	41%	+ 11%	1 417 785 635	59%	+ 22%
2002	2 680 151 564	+ 11%	1 146 564 878	43%	+ 16%	1 533 586 686	57%	+ 8%
2003	2 891 608 488	+ 8%	1 338 634 382	46%	+ 17%	1 552 974 106	54%	+ 1%
2004	3 076 253 988	+ 6%	1 492 905 557	49%	+ 12%	1 583 348 431	51%	+ 2%
2005	3 293 889 005	+ 7%	1 678 082 952	51%	+ 12%	1 615 806 053	49%	+ 2%
2006	3 513 840 890	+ 7%	1 866 808 132	53%	+ 10%	1 647 032 758	47%	+ 2%
2007	3 672 733 906	+ 4,5%	1 997 230 806	54%	+ 7%	1 675 503 101	46%	+ 2%
2008	3 831 473 639	+ 4%	2 132 698 752	54%	+ 7%	1 698 774 887	46%	+ 1%

Pour l'année 2007, les montants indiqués sont issus des comptes de gestion et pour 2008 des budgets primitifs.

Source : DSC.

Selon les chiffres fournis au rapporteur par l'ADF, entre 1996, début de la départementalisation des services d'incendie et de secours, et 2006, les contributions des conseils généraux au budget des SDIS ont augmenté de 90 % et celles des communes et EPCI de 14 %. Les SDIS sont désormais financés à hauteur de 54 % par les conseils généraux.

Cette forte augmentation a permis la modernisation des services de secours et l'amélioration du service rendu, le nombre de sapeurs-pompiers professionnels pour 10 000 habitants augmentant de 42 % en dix ans. La remise à niveau étant terminée pour ce qui concerne le matériel et les personnels, des efforts doivent désormais être faits pour maîtriser les dépenses, même si des investissements immobiliers sont encore à prévoir dans les prochaines années.

Le rapporteur réitère sa proposition, dans un souci de clarification et de maîtrise des dépenses, de faire figurer sur la feuille d'impôts de chaque contribuable la somme totale qu'il consacre au financement du SDIS.

Comme le souligne une circulaire du Premier ministre du 22 septembre 2008 ⁽¹⁾, « les travaux de la révision générale des politiques publiques portant sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales ont mis en évidence l'accroissement des charges qui résulte pour ces dernières de l'inflation des textes les concernant, de la complexité croissante des procédures qu'elles doivent mettre en œuvre et du caractère parfois excessivement détaillé des règles techniques encadrant l'activité des services publics locaux. Ce phénomène ne peut être maîtrisé sans une meilleure association des collectivités territoriales à l'élaboration des projets de textes les concernant. »

(1) Circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes.

C'est particulièrement le cas pour les SDIS et c'est l'un des problèmes posés par leur gouvernance actuelle, puisque chaque texte statutaire a des conséquences importantes sur le budget des SDIS, les dépenses de personnel représentant 72 % des dépenses de fonctionnement. La commission consultative d'évaluation des normes⁽¹⁾, créée au sein du comité des finances locales à l'initiative des sénateurs Alain Lambert et Éric Doligé, tous deux présidents de conseil général et de conseil d'administration de SDIS, va permettre aux élus d'être préalablement informés sur l'impact financier des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

Les délibérations de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, dont le Gouvernement a toujours suivi les avis, seront donc désormais mieux éclairées sur l'impact financier des mesures proposées.

L'avis de la CNSIS étant obligatoire sur les projets de loi ou d'acte réglementaire relatifs aux SDIS, il est regrettable qu'elle n'ait pu être réunie depuis le début de l'année à cause des échéances électorales. Plusieurs dossiers ont été bloqués de ce fait et il faudra attendre la fin de l'année pour que les membres de la CNSIS puissent se prononcer.

B. LES SAPEURS-POMPIERS

1. Les sapeurs-pompiers professionnels

a) Deux articles de la loi de modernisation de la sécurité civile ne sont pas encore appliqués

Deux articles de la loi de modernisation de la sécurité civile, qui concernent tous deux les sapeurs-pompiers, n'ont pu jusqu'ici être mis en application. Il s'agit de l'article 70, sur les élèves lieutenants du Centre national de la fonction publique territoriales (CNFPT) et de l'article 82 sur le recrutement de sapeurs-pompiers volontaires pour remplacer momentanément des sapeurs-pompiers professionnels ou faire face à des besoins saisonniers ou occasionnels.

L'article 70 de la loi de modernisation de la sécurité civile attribue la qualité d'élève du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) aux candidats admis au concours de lieutenant de sapeurs-pompiers professionnels, dont la scolarité se déroule à l'ENSOSP.

Un premier projet de décret avait été élaboré. Il n'a toutefois pas pu être retenu, l'analyse des situations réelles effectuée auprès des promotions d'officiers stagiaires ayant permis de constater que les stagiaires concernés par cette réforme subiraient une diminution sensible de leur rémunération globale et des avantages

(1) Article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales.

en nature dont ils bénéficient. L'article 70 de la loi n'a donc pas pu être mis en œuvre sur ce point et l'ancien système de recrutement a été maintenu.

Dans ce contexte, la DSC a décidé de s'orienter vers la rédaction d'un décret modifiant le décret du 30 juillet 2001 portant statut particulier du cadre d'emploi des majors et lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels. Ce décret devrait intégrer des dispositions relatives aux lieutenants nommés par examen ainsi que des dispositions pour le passage en catégorie A ; il n'a toutefois pas encore été finalisé.

L'article 82 de la loi de modernisation de la sécurité civile permet aux SDIS de recruter des sapeurs-pompiers volontaires par des contrats à durée déterminée pour remplacer momentanément des sapeurs-pompiers professionnels ou faire face à des besoins saisonniers ou occasionnels. Seuls des sapeurs-pompiers volontaires peuvent être recrutés par contrat à cette fin, ces derniers disposant de la formation et de la compétence nécessaires à l'accomplissement des missions qui leur sont confiées, dans des conditions optimales de sécurité pour eux-mêmes et pour les personnes secourues.

Un décret en Conseil d'État doit déterminer les besoins pour lesquels les SDIS peuvent recourir à de tels recrutements, les durées maximales des contrats, les conditions de leur renouvellement, les conditions d'activité et de rémunération des agents recrutés et la liste des emplois qui ne peuvent donner lieu à de tels recrutements.

L'engagement saisonnier de sapeurs-pompiers volontaires, tel qu'il est actuellement prévu par l'article 67 du décret n° 99-1039 du 10 décembre 1999 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires, permet de répondre, en saison estivale, à un besoin important en matière de surveillance de baignades et d'activités nautiques.

Cette pratique est cependant plus proche d'un emploi saisonnier que des missions traditionnellement dévolues aux sapeurs-pompiers volontaires. De plus, les sapeurs-pompiers volontaires sont indemnisés selon le système des vacances horaires et ne bénéficient d'aucun droit à la retraite.

Le dispositif prévu par l'article 82 permettra aux SDIS de répondre à ce type de besoins et devrait remplacer à terme le recours à des engagements saisonniers de sapeurs-pompiers volontaires. Cette solution présente l'avantage de replacer le recours à des non titulaires dans le cadre du droit commun de la fonction publique territoriale.

Cependant, en application des règles de non-cumul des rémunérations publiques et privées, les agents contractuels ne doivent pas percevoir d'autres revenus professionnels pendant la même période, y compris la rémunération des congés payés. Ces contrats seront donc principalement susceptibles de concerner des personnes sans emploi ou des étudiants.

Un projet de décret a été communiqué aux ministères contresignataires ainsi qu'à l'ensemble des organismes représentatifs des sapeurs-pompiers. Il sera présenté à la prochaine réunion de la CNSIS, en vue d'une parution au printemps 2009, soit près de cinq ans après le vote de la loi.

b) Les réformes intervenues en 2008

Toutes les réformes concernant les sapeurs-pompiers professionnels intervenues depuis 2005 ont obtenu l'accord de la CNSIS, l'État s'étant engagé à ne pas passer outre en cas d'avis défavorable.

Après les réformes de 2007 sur l'intégration des sapeurs-pompiers mahorais dans les cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels, la transposition des « accords Jacob » aux sapeurs-pompiers professionnels non officiers et la transposition de directives sur la reconnaissance des qualifications professionnelles et l'ouverture au détachement des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels, deux autres dossiers statutaires ont été traités en 2008.

Le premier concerne le reclassement des sapeurs-pompiers non officiers dans le grade de major ou de lieutenant. Le décret n° 2008-581 du 18 juin 2008 ⁽¹⁾ institue des dispositions spécifiques de reclassement indiciaire en faveur des anciens sergents et adjudants, victimes d'inversion de carrière après avoir été admis au concours interne de lieutenant. Pour les majors, il prévoit que, dans la limite de l'ancienneté maximale exigée pour une promotion à l'échelon supérieur, ils conservent l'ancienneté d'échelon qu'ils avaient acquise dans le grade d'adjudant lorsque l'augmentation de traitement consécutive à leur nomination est inférieure à celle qui aurait résulté d'un avancement d'échelon dans leur ancienne situation.

Le second est la création d'un régime indemnitaire pour les infirmiers d'encadrement ⁽²⁾, dont le cadre d'emploi a été créé fin 2006. Les taux de l'indemnité de responsabilité des médecins, pharmaciens et infirmiers ont été adaptés sur le modèle de ce qui existe pour les autres cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels, afin de mieux prendre en compte la professionnalisation progressive de ces emplois.

c) Le statut des directeurs de SDIS

Au cours de l'année 2009, en concertation avec les SDIS et les représentants des sapeurs-pompiers, une réforme du statut des directeurs de SDIS pourrait également être engagée, visant en particulier à favoriser la mobilité. Elle pourrait apporter une réponse aux difficultés de recrutement rencontrées par les SDIS les plus importants.

(1) Décret n° 2008-581 du 18 juin 2008 portant diverses dispositions relatives aux cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires.

(2) Décret n° 2008-528 du 4 juin 2008 portant diverses dispositions relatives aux cadres d'emplois des infirmiers, médecins et pharmaciens de sapeurs-pompiers professionnels.

La gestion actuelle des directeurs départementaux de service d'incendie et de secours (DDISIS) est aujourd'hui confrontée à un certain nombre de difficultés, liées principalement à l'inadaptation et à la rigidité du système de co-nomination dans ces emplois, partagée entre l'État et le président du conseil d'administration du SDIS (PCASDIS).

Les grandes lignes de la réforme envisagée pourraient être les suivantes :

— le DDISIS continuerait à être choisi par le PCASDIS parmi une liste de candidats proposés par la DSC. Cette liste serait le résultat d'un parcours sélectif des officiers de sapeurs-pompiers professionnels, maîtrisé par l'État, au sein duquel une mobilité statutaire serait introduite ;

— le DDISIS serait nommé pour une durée déterminée de 5 ans renouvelable, en qualité de directeur, de chef de corps et de commandant des opérations de secours, par le préfet et le PCASDIS. Toutefois, pendant cette période, il pourrait être mis fin à ses fonctions sur demande des deux autorités ;

— le classement des SDIS, actuellement en cinq catégories en fonction de la population du département, des contributions, participations et subventions ordinaires au vu du dernier compte administratif connu et de l'effectif de sapeurs-pompiers du corps départemental, doit se rapprocher de celui des conseils généraux, en trois catégories, afin de rendre à ce dispositif sa cohérence ;

— une réflexion doit être engagée sur les aspects indemnitaires, afin de rendre les postes à haute responsabilité plus attractifs.

2. La situation toujours préoccupante du volontariat

Les 199 221 sapeurs-pompiers volontaires constituent le socle de notre organisation des secours, les principaux garants du droit reconnu à nos concitoyens de pouvoir bénéficier, en tout lieu et à tout moment, de secours rapides, efficaces et à coûts maîtrisés.

Alors que le nombre d'interventions ne cesse d'augmenter (+ 4 % entre 2006 et 2007), les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires connaissent une baisse aussi préoccupante qu'ininterrompue depuis 2004. Selon les chiffres fournis par la DSC, le nombre de sapeurs-pompiers volontaires était en effet de 199 221 au 31 décembre 2007, contre 207 583 au 31 décembre 2004. Il faut remonter à 1999 pour trouver un effectif plus réduit (196 236).

De nombreuses initiatives ont été prises, depuis 1996, pour favoriser la compatibilité du volontariat avec un emploi, aussi bien du point de vue de l'employeur que du point de vue du salarié, et pour inciter, y compris financièrement, les entreprises à embaucher des sapeurs-pompiers volontaires. Elles n'ont pas encore porté leurs fruits.

On note cependant une montée en puissance progressive de la disposition de la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, qui permet aux entreprises de déclarer comme dons les salaires des salariés pompiers volontaires mis à la disposition des SDIS pendant les heures de travail et de bénéficier d'une réduction d'impôts correspondant à 60 % de ce montant, dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires.

La direction générale des finances publiques ne peut pas distinguer dans l'ensemble du dispositif mécénat la part représentée par son application au profit du volontariat. Pour la deuxième année consécutive, la DSC a donc lancé une enquête auprès des SDIS, qui fait apparaître que ce dispositif est mis en œuvre dans la moitié des SDIS (contre un tiers l'année précédente) et qu'il bénéficie à 7 800 employeurs (contre 457), pour environ 10 000 sapeurs-pompiers volontaires. Cette enquête a permis de relever qu'environ 5 % des sapeurs-pompiers volontaires sont à la tête d'entreprises unipersonnelles, qui ne peuvent pas bénéficier de cette mesure.

Pour reconnaître l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et leur témoigner de la reconnaissance de la nation, la loi de modernisation de la sécurité civile a créé la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR), avantage retraite dont le montant peut atteindre 1 800 € par an et dont le coût est estimé à 64 millions d'euros par an, pris en charge par l'État pour moitié. L'assemblée générale de l'association nationale pour la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires (APFR) a décidé, le 7 février 2008 une hausse de la valeur de service du point de 1,7 %.

Si l'objectif de reconnaissance est atteint, il est encore trop tôt pour savoir si la PFR aura de réelles conséquences en ce qui concerne la fidélisation. Peut-être faudrait-il réfléchir également au rôle confié aux volontaires dans les SDIS et aux contraintes qui pèsent sur eux pour favoriser leur fidélisation.

Le 4 octobre 2008, au congrès de la FNSPF, la ministre de l'intérieur a annoncé son intention, en concertation avec la FNSPF et l'Assemblée des départements de France, d'alléger les programmes de formation et de favoriser la validation des acquis de l'expérience. Elle rejoint ainsi une préoccupation exprimée de longue date par la FNSPF, qui considère que les obligations de formation des sapeurs-pompiers volontaires sont inutilement lourdes et dissuasives. Il ne faudrait toutefois pas qu'une éventuelle réforme de la formation nuise à la sécurité des sapeurs-pompiers, ni à la qualité des secours, les sapeurs-pompiers volontaires étant placés, en intervention, dans les mêmes conditions que les professionnels. Il subsiste par ailleurs des centres, en milieu rural, où il n'y a pas de professionnels.

C. LA REFONDATION DU SECOURS À PERSONNE

En 2007, le secours à personne a représenté 62 % de l'activité des SDIS et 65 % de celle de la BSPP. La BSPP a atteint en 2007 un niveau d'activité opérationnelle supérieur à 460 000 interventions, ce qui correspond à la plus forte sollicitation opérationnelle jamais enregistrée de son histoire et à une augmentation de plus de 5 % par rapport à 2006. Cette augmentation est due à la forte hausse du nombre d'interventions pour accidents de la circulation (26 004, en hausse de 8 %) et pour secours à victimes (317 106, en hausse de 6 %). Pour l'année 2008, la très forte augmentation de l'activité pour secours à victimes se confirme encore. Le nombre total des interventions effectuées par la brigade au 30 juin 2008 est de 247 900, ce qui correspond à une augmentation de 10,6 % par rapport à la même période en 2007, hausse essentiellement due au secours à victimes. Les appels abusifs, pour des situations qui ne sont pas urgentes et qui relèvent de la médecine de ville, mettent en péril la capacité de la BSPP à répondre aux vraies urgences et pourraient nuire à la qualité des interventions.

Cette situation soulève deux problèmes, celui de la responsabilisation de nos concitoyens qui appellent les pompiers en dehors des situations d'urgence et celui de la répartition des responsabilités et des dépenses entre les différents intervenants des secours.

S'il n'est pas question de remettre en cause la gratuité des secours, nos concitoyens doivent être sensibilisés aux risques que les appels abusifs font encourir à l'équilibre de notre système de secours. Le rôle de la médecine de ville ou de SOS Médecins, par exemple, doit être rappelé. Dans certains cas, Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, a estimé, lors de son audition par la commission, que les appels abusifs pouvaient être traités sur le plan de la responsabilité civile.

Conformément à la demande faite par le Président de la République dans son discours au Congrès de la FNSPF de 2007, un comité quadripartite sur le secours à personne a été constitué en novembre 2007, associant la DDSC, la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du ministère de la santé et les représentants des structures de médecine d'urgence et des services d'incendie et de secours. Après un intense travail en commun, ce comité a présenté ses conclusions le 25 juin 2008.

Le « référentiel commun » établi par le comité a permis de clarifier les missions et les responsabilités respectives de chacun des deux services. Il permettra également d'optimiser l'emploi des moyens et des ressources disponibles au service des victimes et de faire face aux évolutions de la société, qui sont autant de défis pour les services de secours : augmentation des demandes d'assistance, allongement de la durée de la vie, apparition de nouveaux risques, développement des maladies chroniques, changement du mode d'exercice médical, amélioration des technologies de communication et impératif de la maîtrise des dépenses publiques.

Les travaux du comité quadripartite ont permis d'aboutir à une position commune sur les points suivants :

— la gestion de l'alerte et l'optimisation des interconnexions entre les centres de réception des appels 15 et 18, en tenant compte des progrès technologiques dans la numérisation et les transmissions ;

— la reconnaissance et l'amélioration de la réponse secouriste des services d'incendie et de secours et de l'emploi des moyens du service de santé et de secours médical (SSSM), questions qui constituaient une priorité pour les sapeurs-pompiers ;

— la réaffirmation de la valeur ajoutée d'une médicalisation des urgences et la nécessité d'une régulation médicale ;

— les modalités de financement des missions. Le référentiel rappelle en particulier que, s'il a procédé à des interventions qui ne se rattachent pas directement à l'exercice de ses missions, le service d'incendie et de secours peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration du SDIS. C'est la nature de l'intervention qui définit qu'une intervention ne relève pas d'une mission propre, et non la qualité du prescripteur ou le lieu de réception de l'appel. C'est le cas en particulier pour l'appui logistique aux SMUR, qu'il soit permanent, saisonnier ou temporaire, l'évacuation par indisponibilité d'ambulanciers ou les actions de relevage ou de brancardage réalisées à la demande du SAMU ;

— l'adoption d'une démarche qualité commune ayant pour but le meilleur service aux patients et victimes ;

— la mise en cohérence des formations dans le domaine des secours et des soins urgents ;

— la définition d'axes de progrès communs.

Le référentiel a d'ores et déjà été diffusé à l'ensemble des services publics concernés pour une mise en œuvre immédiate. Il fera l'objet d'un arrêté interministériel avant la fin de l'année.

Le comité quadripartite sur le secours à personne, transformé en comité de suivi, se réunira régulièrement afin de suivre les évolutions du dispositif et d'aider à la résolution de problèmes qui pourraient apparaître localement.

D. L'ENJEU DE LA SENSIBILISATION DES JEUNES

L'enseignement des règles générales de sécurité, des principes simples pour porter secours, mais aussi la sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours sont intégrés dans les horaires et programmes des

écoles primaires, des collèges et des lycées, comme le prévoyait l'article 5 de la loi de modernisation de la sécurité civile. Le rapporteur attache beaucoup d'importance à cette sensibilisation, qui place le citoyen au cœur de la sécurité civile et permettra, à terme, de compter sur une population informée et responsable, capable de faire face aux risques grâce à une connaissance effective des consignes de prévention et de participer, à sa place, à la réponse aux situations de crise.

Ces activités peuvent être organisées dans le cadre du projet d'école ou revêtir un caractère institutionnel. À ce titre, la DSC a organisé en 2007 la semaine nationale de la sécurité civile, qui coïncidait avec la journée internationale de prévention des catastrophes, initiée par l'ONU et relayée par le ministère de l'écologie. En 2008, le ministère de l'intérieur était présent au salon « Kidexpo » pour diffuser auprès du jeune public les principes de sauvegarde, sous la forme de jeux et de démonstration, avec des jeunes sapeurs-pompiers de la BSPP et de l'Oise.

LES JEUNES SAPEURS-POMPIERS (JSP)

Les jeunes sapeurs-pompiers sont des garçons et des filles âgés de 10 à 18 ans désireux d'apprendre les gestes élémentaires de survie, de développer leurs aptitudes physiques et leur sens civique. L'effectif des jeunes sapeurs-pompiers était de 28 406 au 1^{er} janvier 2008. Même s'il ne devient pas, à terme, sapeur-pompier volontaire (moins d'un tiers des jeunes sapeurs-pompiers deviennent volontaires) ou professionnel, le jeune sapeur-pompier aura acquis un savoir, un savoir-faire et un savoir être qui lui seront utiles tout au long de sa vie.

Un décret du 28 août 2000 ⁽¹⁾ et un arrêté du 10 octobre 2008 fixent les modalités de leur formation et de l'organisation du brevet national de jeunes sapeurs-pompiers. Les enseignements sont conformes aux guides nationaux de référence et aux documents pédagogiques applicables aux sapeurs-pompiers.

La formation est axée autour du secours à personne, de la lutte contre les incendies et de la protection des biens et de l'environnement. Elle comporte également une information précisant le cadre administratif et juridique dans lequel évoluent les sapeurs-pompiers. Elle comprend quatre modules de formation totalisant un volume horaire de 232 heures environ.

Les jeunes sapeurs-pompiers peuvent participer aux diverses manifestations officielles aux côtés des sapeurs-pompiers.

Entre 16 et 18 ans, les jeunes qui le souhaitent peuvent passer le brevet national de jeunes sapeurs-pompiers. Les détenteurs de ce diplôme peuvent bénéficier, dès leur recrutement en qualité de sapeur-pompier professionnel ou volontaire, lorsqu'ils remplissent les conditions d'aptitude médicale, d'une dispense partielle de la formation d'équipier.

Les épreuves du brevet national de jeunes sapeurs-pompiers sont les suivantes :

— deux épreuves écrites portant l'une sur l'incendie et l'autre sur les interventions diverses ;

(1) Décret n° 2000-825 du 28 août 2000 relatif à la formation des jeunes sapeurs-pompiers et portant organisation du brevet national de jeunes sapeurs-pompiers.

— trois épreuves pratiques portant sur l'établissement et l'utilisation des lances, l'exécution d'une manœuvre de sauvetage et d'une manœuvre de protection contre les chutes et l'exécution de deux manœuvres de techniques opérationnelles ;

— des épreuves sportives composées de cinq épreuves d'athlétisme, d'une épreuve de natation et d'une épreuve spécifique dénommée « parcours sportif du sapeur-pompier ».

La DSC participe aux travaux menés avec les ministères en charge de l'éducation et de la santé, dans le cadre d'un comité de pilotage national visant à favoriser chez l'élève l'acquisition de connaissances et de comportements indispensables pour prévenir la panique, à développer la culture du risque et à affirmer sa place de citoyen au cœur de la sécurité civile. Figurent ainsi, dans le socle commun de connaissance et de compétences, au titre des « compétences sociales et civiques », la connaissance des gestes de premier secours et la capacité à porter secours, reconnues par l'attestation de formation aux premiers secours.

Le comité de pilotage a élaboré un programme triennal d'action sur la période 2008-2010 qui comprend les actions suivantes :

— mise en place, à la rentrée 2008, sur le site internet « Eduscol » du ministère de l'éducation nationale, d'une rubrique « éducation à la responsabilité face aux risques » ;

— élaboration au premier trimestre 2008-2009 d'une plaquette de sensibilisation relative à l'éducation à la responsabilité face aux risques ;

— mise à disposition, à la rentrée scolaire 2009, pour les équipes éducatives des ressources pédagogiques utiles à la diffusion des comportements à adopter face aux sinistres ;

— pérennisation de journées spécifiques de sensibilisation des jeunes durant le temps scolaire par des rencontres formalisées, à l'échelon local, entre les acteurs de la sécurité civile et les équipes éducatives.

Est en outre engagée, en collaboration avec le centre régional de documentation pédagogique de Versailles, la création au sein de la collection « Docsciences » d'une série spécifique autour des quatre éléments, qui traiterait à la fois des questions liées aux risques majeurs et de l'étude scientifique de ces éléments et rappellerait les bons comportements à adopter face aux risques, en fonction des orientations du programme scolaire et de celles de la DSC.

La DSC favorise les rencontres entre les équipes pédagogiques locales pour échanger les bonnes pratiques, notamment l'utilisation de supports pédagogiques interactifs pour les élèves de la 6^e à la terminale. Ainsi, le DVD « Sociétés face aux risques » a été diffusé aux correspondants risques majeurs des académies. La DSC anime également le réseau des services interministériels des

affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile, placés auprès de chaque préfet, pour promouvoir l'information préventive et la connaissance des acteurs du secours au sein du réseau scolaire.

Aux côtés des acteurs départementaux de la sécurité civile, les sapeurs-pompiers agissent de longue date, au plus près du terrain, pour favoriser le développement d'une véritable culture de sécurité civile au sein de la population, par des actions dans les écoles, dans les centres de loisirs, les entreprises, les formations aux gestes de premiers secours, les journées d'information et les campagnes de prévention. Soucieux de l'avenir, ils font de leurs actions envers la jeunesse une priorité.

C'est le cas du SDIS des Alpes-Maritimes, qui a mis au point l'information préventive aux comportements qui sauvent⁽¹⁾, qui est régulièrement proposée dans les établissements scolaires. Il s'agit de développer une culture citoyenne de prévention et de connaissance du risque à travers l'initiation à l'identification des dangers auxquels l'individu est exposé, tant sur son lieu de travail que sur son lieu de vie, et à l'évaluation des risques. Conçue pour tous, cette démarche permet une maîtrise comportementale des initiés face à une situation accidentelle ou de crise.

De même, dans le Haut-Rhin, les sapeurs-pompiers ont organisé l'opération « collégiens, citoyens de demain », avec le soutien des élus locaux, de l'inspection d'académie et de partenaires privés. Ils ont fait bénéficier les collégiens d'une sensibilisation d'une heure à trois aspects de la citoyenneté, en s'appuyant sur des films et des mises en situation : l'incitation à se former aux gestes élémentaires de survie, la compréhension du fonctionnement des services d'incendie et de secours et la manière d'alerter les sapeurs-pompiers.

Pour ce qui concerne l'enseignement professionnel adapté aux métiers de la sécurité civile, un baccalauréat professionnel « sécurité-prévention » a été créé. Durant deux ans, autour d'un tronc commun (français, mathématiques, langues étrangères, etc.), une formation de dix-huit semaines est dispensée en milieu professionnel, répartie entre services de police et sapeurs-pompiers. Les élèves prennent, dès le début de la formation, un engagement de sapeur-pompier volontaire.

À titre d'exemple, depuis le début 2003, le lycée professionnel de Mourenx (64) a mis en place un partenariat par voie de convention avec le SDIS des Pyrénées-Atlantiques pour assurer la partie sécurité civile, nécessitant notamment des cours théoriques et pratiques de la part de formateurs sapeurs-pompiers, sans compter l'obligation de mise en pratique en milieu professionnel des unités d'enseignement relatives à la sécurité civile : secours à personne, lutte contre un incendie, techniques opérationnelles. Cette démarche permet aux jeunes de découvrir la vie en centre d'incendie et de secours.

(1) Voir Thierry Mariani, *op. cit.*, page 32.

Le baccalauréat professionnel « sécurité-prévention » est également accessible par la validation des acquis de l'expérience pour les sapeurs pompiers professionnels et volontaires. Cette possibilité permet aux sapeurs pompiers d'obtenir une reconnaissance de leur savoir-faire et de poursuivre leurs études et, pour les sapeurs-pompiers volontaires, de bénéficier d'une évolution de carrière. Ce pourrait être une piste pour fidéliser les sapeurs-pompiers volontaires, ce diplôme pouvant leur donner accès à un premier emploi ou à une évolution dans une entreprise privée ou le secteur public. Dix-sept sapeurs-pompiers professionnels et volontaires du SDIS de Seine-et-Marne, département pilote, ont ainsi été diplômés en mars 2008, après une formation à la sécurité publique de quarante heures à l'école nationale de police de Draveil.

IV. — LA SÛRETÉ DES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES

Au cours de l'été 2008, plusieurs incidents ont été signalés dans les centrales nucléaires françaises, révélant la sensibilité de la population à la question de la sûreté, mais aussi les progrès réalisés ces dernières années en matière de transparence. Si le contrôle des installations proprement dit ne relève pas de la mission « sécurité civile » mais de la mission « écologie, développement et aménagement durables », le rapporteur ne peut se désintéresser de ces questions, puisqu'il reviendrait aux équipes de la sécurité civile et des services de secours d'intervenir en cas d'accident. Le programme « prévention des risques » figure d'ailleurs dans le document de politique transversale « sécurité civile », qui montre les limites du périmètre ministériel de la mission.

A. LES POLITIQUES DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

1. À l'échelle européenne

La politique communautaire en matière de radioprotection a été mise en place dès le traité EURATOM. Les initiatives communautaires en matière de sûreté sont en revanche plus récentes. Elles doivent tenir compte du principe de responsabilité nationale en matière de sûreté nucléaire et du respect des attributions de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) en ce domaine. Depuis 2002, la jurisprudence communautaire a toutefois consacré une compétence communautaire en matière de sûreté nucléaire alors que le traité EURATOM ne visait que la protection sanitaire ⁽¹⁾.

Le 30 janvier 2003, la Commission européenne a approuvé un projet de directive relatif à la sûreté des installations nucléaires et un projet de directive sur la gestion des déchets radioactifs et des combustibles irradiés. Une forte minorité de blocage d'États membres hostiles à toute extension des compétences

(1) *Cour de justice des communautés européennes, 10 décembre 2002, affaire C-29/99, Commission des communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne.*

communautaires en matière nucléaire, parmi lesquels l'Allemagne, la Finlande, le Royaume-Uni et la Suède s'est opposée à ces projets.

Un compromis a néanmoins été trouvé. Il figure dans les conclusions du Conseil du 28 juin 2004. Un plan d'action, validé par le groupe des questions atomiques du Conseil du 3 décembre 2004, doit permettre de mieux connaître les pratiques des États membres concernant la sûreté nucléaire et tracer des perspectives d'harmonisation technique. Ce plan a mis en place un processus de consultation sur chacun des trois sujets concernés : sûreté des installations, gestion des déchets et gestion des charges de long terme. Ce processus de consultations a permis au Conseil d'adopter, le 8 mai 2007, des conclusions qui ont abouti à la création du groupe de haut niveau sur la sûreté nucléaire, chargé d'examiner la possibilité de produire des mesures communautaires. L'objectif de la France dans ce domaine est l'adoption de textes normatifs sur la base du traité EURATOM en matière de sûreté nucléaire et de gestion des déchets radioactifs, ainsi que de financement des charges de long terme.

Par ailleurs, l'article 40 du traité EURATOM prévoit que « *la Commission publie périodiquement des programmes à caractère indicatif portant notamment sur des objectifs de production d'énergie nucléaire et sur les investissements de toute nature qu'implique leur réalisation* ». Depuis 1958, la Commission a publié quatre programmes indicatifs nucléaires, dont le contenu est compatible avec la politique énergétique de la France, qui a fait le choix de l'énergie nucléaire, et correspond à la vision stratégique communautaire de la France.

Il existe enfin un Forum européen sur l'énergie nucléaire qui se réunit deux fois par an, alternativement à Bratislava et à Prague. Ce forum constitue une plate-forme d'échanges et de débats rassemblant l'ensemble des acteurs du monde nucléaire : représentants des États membres et de la Commission, membres du Parlement européen, représentants des industriels, des autorités de sûreté, des syndicats et des associations. Il n'a toutefois pas vocation à produire des propositions techniques immédiatement exploitables en matière de sûreté nucléaire.

À la suite de la première réunion du Forum, qui s'est tenue à Bratislava en novembre 2007, trois groupes de travail ont été mis en place pour traiter des thèmes suivants : les opportunités de l'industrie nucléaire, les risques liés à l'énergie nucléaire et la transparence dans le secteur du nucléaire. Lors de la deuxième réunion du Forum, qui a eu lieu à Prague les 22 et 23 mai 2008, le ministre français en charge de l'industrie, Luc Chatel, a insisté pour qu'un cadre réglementaire européen permettant une exploitation sûre du nucléaire soit mis en place, opinion largement partagée par l'assistance.

Les mises à jour des protocoles entre la France et les pays frontaliers (Belgique, Allemagne et Suisse) devraient se poursuivre en 2009 dans le cadre des commissions bilatérales. La direction de la sécurité civile est invitée à ces

réunions par l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui représente l’État français dans ces instances.

2. À l’échelle internationale

En tant que membre de l’AIEA et de l’Agence pour l’énergie nucléaire de l’organisation de coopération et de développement économiques, la France participe à de nombreux groupes de travail chargés de l’amélioration des dispositifs de gestion des situations d’urgence en matière de sûreté nucléaire (alerte, échanges d’informations, organisation et gestion de crise, communication, formation, exercices, retour d’expérience, information des populations). La longue expérience de la France dans ces domaines est généralement appréciée.

La France a par ailleurs été sollicitée à deux reprises en avril 2008 afin de prêter assistance au Bénin, pour la sécurisation d’une source radioactive détectée sur un porte-conteneurs, et à la Tunisie, pour l’accueil en France d’un jeune Tunisien irradié sur un chantier par un appareil de gammagraphie.

L’ASN a été élue présidente des autorités compétentes au titre des deux conventions internationales de 1986⁽¹⁾ relatives à la notification rapide d’un accident nucléaire et à l’assistance internationale pour la région Europe de l’Ouest pour la période 2007-2009. L’ASN entretient des relations bilatérales avec les autorités de sûreté nucléaires de nombreux États partenaires afin de partager les bonnes pratiques en matière de gestion des situations d’urgence. De fait, des demandes d’échanges de pratiques sont régulièrement adressées à l’ASN. En 2008, elle a ainsi assisté l’Afrique du Sud, qui s’apprête à agrandir son parc nucléaire et souhaite pour cette raison renforcer son dispositif de crise.

L’ASN élabore enfin avec les pays frontaliers des protocoles bilatéraux relatifs à l’alerte et à l’échange d’informations en cas de situations d’urgence radiologique. Cinq projets sont actuellement en cours de préparation pour 2009 avec la Suisse, la Belgique, l’Allemagne, le Luxembourg et l’Espagne.

B. LES STRUCTURES CHARGÉES DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE EN FRANCE

Deux structures sont chargées du contrôle de la sûreté nucléaire en France :

— pour les installations et activités nucléaires de défense, le Délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les installations et activités intéressant la défense (DSND), placé sous la double tutelle du ministre de la défense et du ministre chargé de l’industrie ;

— pour les installations civiles, l’Autorité de Sûreté nucléaire, autorité administrative indépendante composée d’un collège de cinq membres.

(1) Convention du 26 septembre 1986 sur la notification rapide d’un accident nucléaire et convention du 26 septembre 1986 sur l’assistance en cas d’accident nucléaire ou de situation d’urgence radiologique.

Créée par la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, l'ASN s'appuie sur les services de l'ancienne direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, aujourd'hui direction générale de l'ASN, et assure au nom de l'État le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, pour protéger les personnes et l'environnement des risques liés aux activités nucléaires. Elle participe à l'information du public et assure des inspections des installations nucléaires et, plus généralement, des établissements civils où sont utilisés des rayonnements ionisants.

C. LE DISPOSITIF DE PROTECTION DE LA POPULATION

1. Le dispositif de gestion de crise

La gestion de la crise s'appuie sur l'organisation des pouvoirs publics et des processus de décision, notamment au travers des plans particuliers d'intervention (PPI), plans de secours établis par le préfet et visant à organiser l'action des pouvoirs publics afin de faciliter la gestion de crise et de protéger les populations à court terme en cas de menace. Ces plans sont régulièrement éprouvés par la mise en situation des acteurs impliqués au cours d'exercices nationaux (une douzaine par an).

Le plan d'urgence interne (PUI), établi par l'exploitant, a pour objet de protéger le personnel travaillant sur le site, de limiter les conséquences d'un éventuel accident à l'extérieur du site et de restaurer la sûreté de l'installation concernée. C'est un document à vocation pratique et opérationnelle, soumis à l'ASN. Il précise l'organisation et les moyens à mettre en œuvre sur le site. Il comprend également les dispositions permettant d'informer rapidement les pouvoirs publics et précise l'organisation et les moyens à mettre en œuvre sur le site.

Le PPI, établi par le préfet, définit les moyens et l'organisation nécessaires pour protéger les populations en cas d'accident et apporter à l'industriel exploitant l'installation accidentée l'appui des moyens d'intervention extérieurs (pompiers, police, gendarmerie, SAMU, etc.).

Le PPI précise les missions des différents services de l'État concernés, les schémas de diffusion de l'alerte des populations, les moyens matériels et humains qui seraient mis en œuvre et l'articulation avec le plan d'urgence interne.

Les PPI ne prévoient que les actions d'urgence, et ne préjugent pas des dispositions qui pourraient être prises sur le long terme et à de plus grandes distances, telles que des restrictions de consommation ou de commercialisation de produits alimentaires ou encore la réhabilitation des zones contaminées.

L'ASN apporte son concours technique aux autorités compétentes pour l'élaboration, au sein des plans d'organisation des secours des dispositions prenant en compte les risques résultant d'activités nucléaires prévues aux articles 14 et 15

de la loi de modernisation de la sécurité civile. Lorsque survient une situation d'urgence, elle assiste le Gouvernement pour toutes les questions de sa compétence. Elle adresse aux autorités compétentes ses recommandations sur les mesures à prendre sur le plan médical et sanitaire ou au titre de la sécurité civile. Elle informe le public de l'état de sûreté de l'installation à l'origine de la situation d'urgence, lorsque celle-ci est soumise à son contrôle, et des éventuels rejets dans l'environnement et de leurs risques pour la santé des personnes et pour l'environnement.

2. Des exercices réguliers

Les sites nucléaires civils et militaires doivent procéder régulièrement à des exercices nationaux de simulation afin de tester leur dispositif pour faire face aux situations d'urgence radiologique. Chaque site civil ou de défense fait l'objet d'un exercice national tous les trois, quatre ou cinq ans impliquant les pouvoirs publics et, souvent, une partie des populations concernées par le risque nucléaire.

Douze exercices ont été réalisés en 2007. Les exercices sur sites ont concerné les sites EDF de Dampierre, Gravelines, Saint-Alban, Flamanville et Blayais, le site AREVA de Pierrelatte, la base aérienne de Luxeuil et la base navale de Toulon. S'y sont ajoutés un exercice « hors site », un exercice Piratome (plan national de réponse aux risques nucléaires et radiologiques) et deux simulations d'accidents de transport de matières radioactives en Loire-Atlantique et dans le Vaucluse.

Treize exercices ont été programmés pour 2008. Sept ont été réalisés au premier semestre, dont deux exercices liés au transport de matières radioactives en Creuse et dans l'Aude, ainsi que cinq sur les sites EDF de Nogent-sur-Seine et de Golfech, le site du CEA de Marcoule, le site de Grenoble et la base navale Brest-Île-Longue. Sont prévus pour le second semestre des exercices sur les sites EDF de Saint-Laurent et de Fessenheim, le site du CEA Défense Valduc, le site AREVA de La Hague et le site FBFC de Romans. Un exercice inopiné sera également déclenché sur un site avec mise en place de l'organisation locale et nationale de crise et début de gestion de crise jusqu'au premier message de situation donnant un diagnostic ainsi que les conseils de protection de la population associés.

Pour 2009, douze exercices sont par ailleurs prévus : deux exercices de transport concernant la défense et le nucléaire civil et dix exercices concernant les sites d'EDF de Belleville, Bugey, Cattenom, Chooz, Penly et Tricastin, les sites du CEA de Caradache et de Saclay, la base aérienne de Mont-de-Marsan et la base navale de Cherbourg.

Enfin, la DSC, l'ASN et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire ont proposé aux préfetures un scénario d'exercice « clef en main » d'accident de transport de matières radioactives. Cet exercice a été joué d'abord à titre expérimental le 18 juin 2008 par la préfeture du Maine-et-Loire, puis par celles

du Lot-et-Garonne et de Saône-et-Loire. Cette démarche devrait être étendue à toutes les préfectures qui le souhaitent.

D. UNE DÉMARCHE DE TRANSPARENCE À APPROFONDIR

L'information du public et la transparence sur les activités nucléaires ont été renforcées par la loi du 13 juillet 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, qui reconnaît un droit d'accès du public aux informations détenues par les exploitants d'installations nucléaires et les personnes responsables du transport de matières radioactives ou détenteurs de telles substances.

Les règles relatives à l'information du public en matière de sécurité nucléaire sont fixées par les articles 18 à 27 de ladite loi. L'article 18 dispose que « *l'État est responsable de l'information du public sur les modalités et les résultats du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection* ».

Le droit à l'information concerne en particulier l'information du public sur les événements survenus dans les installations nucléaires de base (INB) ou lors de transports de matières radioactives et sur les rejets, normaux ou accidentels, des INB, l'information des travailleurs sur leur exposition radiologique individuelle et l'information des patients sur l'acte médical, notamment son volet radiologique.

L'année 2007 a été marquée par la mise en place du nouveau cadre législatif et réglementaire issu des lois du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire et du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs⁽¹⁾. C'est ainsi qu'ont été créés :

— le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, instance d'information, de concertation et de débat sur les risques liés aux activités nucléaires et sur l'impact de ces activités sur la santé des personnes, sur l'environnement et sur la sécurité nucléaire ;

— la Commission nationale des aides dans le domaine radioactif auprès de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs.

L'article 22 de la loi a par ailleurs accordé une consécration législative aux commissions locales d'information, qui avaient été mises en place dans les années 1980 autour de la plupart des installations nucléaires, à l'initiative des conseils généraux, sur le fondement d'une circulaire du Premier ministre du 15 décembre 1981. Le décret d'application de cet article a été publié au *Journal officiel* le 14 mars 2008⁽²⁾. Il est prévu qu'une commission locale d'information soit créée auprès de chaque INB, sur décision du président du conseil général. Ces

(1) Loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs.

(2) Décret n° 2008-251 du 12 mars 2008 relatif aux commissions locales d'information auprès des installations nucléaires de base.

commissions ont une mission générale de suivi, d'information et de concertation en matière de sûreté nucléaire, de radioprotection et d'impact des activités nucléaires sur les personnes et l'environnement pour ce qui concerne les installations du site. Elles reçoivent les informations nécessaires à leur mission de l'exploitant, de l'ASN et des services de l'État.

Si l'État a la responsabilité de l'information du public sur le contrôle de la sûreté nucléaire, l'information du public au quotidien incombe aux exploitants d'INB et à l'ASN.

La loi du 13 juin 2006 impose en effet à tout exploitant d'INB d'établir chaque année un rapport sur sa situation et sur les actions qu'il mène en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection. Elle a surtout innové en créant un droit d'accès aux informations directement opposable aux exploitants. Ceux-ci doivent communiquer à toute personne qui en fait la demande les informations qu'ils détiennent, qu'ils les aient reçues ou établies, sur les risques liés à leur activité et sur les mesures de sûreté ou de radioprotection qu'ils ont prises pour prévenir ou réduire ces risques.

Les procédures encadrant ce droit sont similaires à celles applicables aux autres droits d'accès : en cas de refus d'un exploitant, le demandeur peut saisir la Commission d'accès aux documents administratifs, qui donne un avis sur le bien-fondé du refus. Dans le cas où les intéressés ne suivent pas l'avis de la commission, les tribunaux administratifs sont amenés à décider si la décision doit être communiquée ou non.

En cas d'incident ou d'accident dans une installation nucléaire, l'industriel comme les pouvoirs publics ont un devoir d'informer la population. L'exploitant est tenu de déclarer sans délai l'incident à l'ASN et au représentant de l'État dans le département, sous peine de sanctions pénales. Il doit également informer la commission locale d'information dans les meilleurs délais.

Le préfet informe quant à lui la population sur les mesures de protection qu'il a décidé de mettre en œuvre (mise à l'abri, prise de comprimés d'iode, évacuation) et sur les comportements que la population affectée par l'accident doit adopter. La préfecture met un numéro d'appel à disposition du public pour renseigner toute personne sur la situation et la conduite à tenir.

L'ASN, enfin, informe, de manière indépendante de l'industriel, le public ainsi que le Gouvernement de l'analyse qu'elle fait de la situation et des conseils qu'elle est amenée à donner au préfet pour protéger les populations.

L'ÉCHELLE INES

L'échelle INES (International nuclear event scale) est l'échelle internationale qui classe, en fonction de leur gravité, les événements survenus sur les installations nucléaires. Cette échelle comporte sept niveaux, le niveau 7 correspondant à un accident dont la gravité est comparable à celui de Tchernobyl.

Les événements de niveaux 1 à 3, sans conséquence significative sur les populations et l'environnement, sont qualifiés d'incidents, ceux des niveaux supérieurs d'accidents.

Les événements qui surviennent en France chaque année ne sont généralement pas classés ou sont classés au niveau 1 de l'échelle INES.

Niveau	Conséquences à l'extérieur du site	Conséquences à l'intérieur du site	Dégradation de la défense en profondeur
7 Accident majeur	Rejet majeur : effets étendus sur la santé et l'environnement		
6 Accident grave	Rejet important susceptible d'exiger l'application intégrale des contre-mesures prévues		
5 Accident	Rejet limité susceptible d'exiger l'application partielle des contre-mesures prévues	Endommagement grave du cœur du réacteur / des barrières radiologiques	
4 Accident	Rejet mineur : exposition du public de l'ordre des limites prescrites	Endommagement important du cœur du réacteur / des barrières radiologiques / exposition mortelle d'un travailleur	
3 Incident grave	Très faible rejet : exposition du public représentant une fraction des limites prescrites	Contamination grave / effets aigus sur la santé d'un travailleur	Accident évité de peu / perte des barrières
2 Incident		Contamination importante / surexposition d'un travailleur	Incidents assortis de défaillances importantes des dispositions de sécurité
1 Anomalie			Anomalie sortant du régime de fonctionnement autorisé
0 Écart	Aucune importance du point de vue de la sûreté		
Événements hors échelle	Aucune importance du point de vue de la sûreté		

Tous les événements significatifs pour la sûreté nucléaire sont déclarés par les exploitants sous 24 heures à l'ASN, avec une proposition de classement dans l'échelle INES soumise à son approbation. L'ASN demeure seule responsable de la décision finale de classement.

En 2007, sur 928 incidents recensés, 842 ont été classés au niveau 0 et 86 au niveau 1. Un seul accident, de niveau 4, a eu lieu en France, en 1980 à la centrale de Saint-Laurent.

L'utilisation de l'échelle INES permet à l'ASN de sélectionner, parmi l'ensemble des événements et incidents qui surviennent, ceux qui ont une importance suffisante pour faire l'objet d'une communication de sa part. Tous les incidents classés au niveau 1 et au-dessus font systématiquement l'objet d'un avis

d'incident publié sur le site internet de l'ASN. Les incidents de niveau 2 et au-dessus sont, de plus, signalés à l'attention des journalistes et font l'objet d'une déclaration auprès de l'AIEA. Les incidents de niveau 0 ne sont pas systématiquement rendus publics. Ils peuvent faire l'objet d'une publication s'ils présentent un intérêt particulier.

L'ASN publie sur son site internet, depuis le 1^{er} janvier 2002, les résultats de toutes les inspections réalisées par ses inspecteurs sur les installations nucléaires de base (environ 700 par an) accompagnés des lettres adressées aux exploitants à l'issue de chaque inspection. Elle met également en ligne, depuis le 5 avril 2005, des avis d'information sur les arrêts des réacteurs d'EDF, en précisant le contexte de l'arrêt, les principaux chantiers réalisés, les actions de contrôle qu'elle a menées ainsi que les principaux événements survenus au cours de l'arrêt.

En dépit de l'effet anxiogène qu'a pu avoir la multiplication d'avis d'incidents sans gravité au cours de l'été 2008, le rapporteur souhaite souligner l'importance de poursuivre une démarche d'information du public en toute transparence. Cette transparence est indispensable à l'acceptation par la population des installations nucléaires nécessaires à l'indépendance énergétique de notre pays. Compte tenu de l'importance de cette problématique, aussi bien en termes de sécurité que de politique énergétique, on peut se demander si les indicateurs de performance retenus dans le cadre du programme « prévention des risques », qui portent sur la notoriété de l'ASN, la satisfaction du public sur l'information fournie par elle et les délais de publication de ses décisions, sont bien à la hauteur de l'enjeu.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 21 octobre 2008, la Commission procède à l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, sur les crédits des missions « Sécurité », « Sécurité civile », « Administration générale et territoriale de l'État » et « Outre-mer » pour l'année 2009.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Madame la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, au nom de l'ensemble de mes collègues, je vous souhaite la bienvenue à la commission des lois.

Nous allons examiner quatre missions budgétaires dont vous assumez la charge : *Sécurité*, *Sécurité civile*, *Administration générale et territoriale de l'État*, *Outre-mer*, étant rappelé que la mission *Relations avec les collectivités territoriales* fera l'objet d'une commission élargie, le 4 novembre.

Selon les documents de présentation des missions budgétaires, il s'agit : pour la *Sécurité*, de poursuivre l'amélioration de la sécurité de nos compatriotes, notamment en renforçant la mutualisation des forces de sécurité et en développant leurs moyens technologiques ; pour la *Sécurité civile*, de protéger les populations et d'assurer la mise en œuvre des moyens nécessaires à la gestion des crises ; pour l'*Administration générale et territoriale de l'État*, d'assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire de la République et la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local ; pour l'*Outre-mer*, de substituer une logique de développement endogène à un système reposant essentiellement sur le soutien de la demande.

Il appartiendra à nos quatre rapporteurs pour avis, Guy Geoffroy, Thierry Mariani, Jérôme Lambert et Didier Quentin, de vous poser les questions que ces missions appellent. (...)

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. C'est toujours avec grand plaisir que je me présente devant votre commission, avec laquelle j'ai déjà abordé de nombreux thèmes que nous retrouvons dans ce projet de budget.

Celui-ci intervient dans un contexte caractérisé par trois défis : un nouveau périmètre ministériel, une situation financière exigeante et des menaces réelles sur la sécurité.

Le nouveau périmètre de mon ministère résulte tout d'abord de l'intégration pleine et entière au 1^{er} janvier 2009 de la gendarmerie nationale, qui était déjà placée pour emploi sous la responsabilité du ministre de l'intérieur pour toutes les opérations intérieures. Le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie fixe les modalités de cette intégration et garantit le statut militaire de la gendarmerie. Il va être examiné au Sénat en première lecture et j'espère qu'il

pourra être soumis à l'Assemblée nationale avant la fin de l'année, mais ce n'est pas certain.

L'autre changement de périmètre concerne l'outre-mer, dont le rattachement au ministère date de la constitution de ce gouvernement. Une délégation générale à l'outre-mer vient d'être créée pour remplacer les deux directions antérieures, ce qui s'est traduit par une diminution des effectifs mais aussi par une amélioration de la qualification des personnels employés dans cette administration de mission.

Je ne m'étendrai pas sur le contexte financier. Chacun connaît la situation actuelle et l'engagement du Premier ministre de réduire les déficits, en vue d'en venir à bout à l'horizon 2012. Le ministère de l'intérieur ne saurait rester extérieur à cette ambitieuse démarche d'intérêt national. Encore faut-il que ses missions fondamentales ne soient pas remises en cause.

La menace terroriste reste élevée, des signes très nets enregistrés ces derniers mois en attestent. Cette année, avec 140 000 victimes en moins, la délinquance de proximité a baissé de 8,4 %. Les chiffres des violences aux personnes sont stabilisés, bien que les citoyens aient davantage tendance à déclarer les violences intrafamiliales, souvent perpétrées en état alcoolique. La délinquance générale a encore reculé de 2,3 %, en dépit d'une hausse des délits révélés du fait du surcroît d'activité des services ; celui-ci est clairement illustré par le taux d'élucidation, passé de 35,4 à 37,6 % – en 2001, il n'était que de 25 %. Ces chiffres sont ceux des neuf premiers mois de 2008. En 2009, je veux encore progresser, notamment concernant les violences gratuites et intrafamiliales, la lutte contre la drogue et la lutte contre les escroqueries, commises notamment sur Internet. À cet effet, je proposerai un grand plan d'action.

Pour mieux protéger les Français, ma première ambition est d'adapter mes services aux évolutions de la délinquance.

Il convient en particulier de moderniser les moyens mis à la disposition des policiers et des gendarmes, en développant la police technique et scientifique et en étendant la vidéoprotection : 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40 millions en crédits de paiement y seront consacrés.

Il faut aussi mieux protéger les policiers et les gendarmes en tirant les leçons d'événements récents. Ainsi, 11 millions seront affectés à la police et 14 millions d'euros à la gendarmerie pour équiper les forces de l'ordre en lunettes de protection, en gilets tactiques et en nouvelles tenues de maintien de l'ordre.

Mieux protéger les Français, c'est aussi les protéger face aux catastrophes naturelles ou industrielles. En ce qui concerne la sécurité civile, le système d'alerte sera rénové. D'autre part, pour tenir compte de la montée du risque NRBC – nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique –, onze chaînes de décontamination mobiles seront acquises.

Ma deuxième ambition est de rapprocher l'État du citoyen.

À cet égard, la première des actions consiste à clarifier le fonctionnement de l'État. C'est l'objet de la réforme de l'administration territoriale, qui conduira à un nouvel État territorial. Demain, les préfectures et les sous-préfectures garantiront la proximité de l'autorité de l'État. Il n'est pas question de fermer des sous-préfectures situées dans des zones fragiles. Seules pourraient être fermées des sous-préfectures situées dans de grosses agglomérations, à proximité immédiate de la préfecture et bien desservies par les moyens de transport.

En ce qui concerne le rapprochement des services, de nouveaux modes de délivrance des titres seront adoptés, notamment pour le système d'immatriculation à vie des véhicules. Les passeports puis les cartes d'identité pourront être reçus à domicile.

Ma troisième ambition, c'est la valorisation de nos territoires et de nos personnels.

Outre-mer, nous cherchons à mieux utiliser les spécificités et les atouts des territoires, notamment dans les domaines des énergies nouvelles, du développement durable, de l'agriculture. La mise en place des zones franches globales d'activités et les mesures relatives à l'aide au fret tirent les leçons de dispositifs antérieurs, qui ont insuffisamment répondu aux enjeux. Le recentrage du dispositif d'exonération des charges sociales sur les bas salaires et l'encadrement intermédiaire constitue une autre réponse ; cette réforme générera une économie annuelle évaluée à 138 millions. De plus, un fonds exceptionnel d'investissement, destiné à accompagner la construction d'équipements collectifs structurants dans les collectivités et les territoires d'outre-mer, sera doté de 40 millions en AE et de 16 millions en CP.

Le soutien aux collectivités territoriales ultramarines est un autre élément important : l'État continuera de soutenir le développement économique des territoires, à travers notamment leur capacité d'investissement, ce qui leur permettra de mieux assumer les compétences particulières qui leur ont été transférées. Ce soutien est même renforcé pour les aides à la reconversion de l'économie polynésienne, dont les crédits progressent de plus de 7 %.

Priorité est clairement donnée au logement en outre-mer. Le projet de loi de finances marque un effort significatif de consolidation des crédits consacrés aux logements sociaux, avec des AE en progression de 9,32 % et la création d'un outil inédit de défiscalisation.

S'agissant des personnels, il faut donner aux hommes et aux femmes qui sont motivés pour s'engager dans des métiers exigeants la possibilité d'aller au bout de leur vocation. C'est pourquoi je veux recentrer les policiers et les gendarmes sur leur cœur de métier. Je veux substituer à des activités répétitives des missions plus valorisantes. Je veux encourager la formation permanente des

agents. Je veux mieux détecter les hauts potentiels pour offrir des carrières épanouissantes.

Les moyens concrets pour relever l'ensemble de ces défis sont financiers, humains et opérationnels.

Moyens financiers : sur la totalité des missions relevant de ma responsabilité, les crédits progressent de 2 %, mais avec des variations. Ceux de la mission *Outre-mer* progresseront davantage afin de rattraper des retards et de répondre au besoin en logements sociaux. Ceux des missions *Sécurité* et *Sécurité civile*, qui conditionnent la protection des Français, progresseront respectivement de 2,5 et de 2,4 %. Ceux de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* seront en stagnation, voire en baisse dans certains cas, les nouvelles procédures dématérialisées permettant de faire disparaître certaines activités.

Moyens humains et opérationnels, ensuite : dans ce ministère, le rôle des hommes et des femmes est essentiel. La révision générale des politiques publiques – RGPP – prévoit le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Ayant fait valoir que ce ratio ne pouvait être appliqué mécaniquement dans ce ministère régalien, j'ai obtenu sa limitation à 41 % et même à 36 % dans le domaine de la sécurité. Les rémunérations bénéficieront des économies réalisées.

L'enveloppe catégorielle nous permettra de respecter les engagements pris et d'en prendre de nouveaux. Pour la police, nous continuerons de mettre en œuvre le protocole « Corps et carrières ». L'encadrement intermédiaire sera renforcé, avec la création de 2 300 postes de brigadier, 460 postes de brigadier major et 175 postes de responsable d'unité locale de police. Pour la gendarmerie, les engagements du Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées – PAGRE – seront respectés. Pour l'administration territoriale et centrale, le ministère disposera d'une enveloppe de mesures salariales représentant 13,8 millions d'euros et le plan de requalification sera poursuivi, avec 1 100 promotions supplémentaires.

Dans le contexte budgétaire actuel, il me revient de suivre une démarche de valorisation systématique des moyens opérationnels mis à notre disposition.

Tout d'abord, les policiers et les gendarmes seront recentrés sur leur cœur de métier. Ils seront extraits d'une série de missions comme les gardes statiques et les transfèrements de prisonniers. J'ai donné des instructions en ce sens et je demande que ces évolutions soient effectivement mises en œuvre au niveau local, où des pesanteurs et des réticences peuvent s'exprimer. De même, je veux que les missions administratives et techniques soient remplies par du personnel administratif et technique et non par du personnel en uniforme, qui ne s'est pas engagé pour gérer de l'immobilier ou pour servir d'hôtesse d'accueil. Au total, quelque 1 200 gendarmes et policiers seront ainsi remplacés en 2009.

Par ailleurs, le rapprochement entre la police et la gendarmerie favorisera les mutualisations dans de nombreux domaines : formation des plongeurs et des

équipes cynophiles, perfectionnement au maintien de l'ordre ; fonctions de soutien comme les réparations automobiles ou les achats ; mise à disposition des hélicoptères de la gendarmerie et de la sécurité civile au profit de la police. Tous ces rapprochements nous permettront de renforcer l'efficacité tout en diminuant assez sensiblement les coûts.

Je compte faire de ce ministère un grand ministère moderne. Pour cela, nous devons être exemplaires dans l'utilisation des technologies nouvelles, qui facilitent la vie de nos concitoyens et allègent les tâches bureaucratiques. Pour les relations entre les préfetures et les sous-préfetures, nous allons systématiser les transferts dématérialisés des actes. Il en ira de même des relations entre les collectivités et les préfetures et sous-préfetures, notamment pour les contrôles de légalité. Pour faciliter les démarches des victimes, je viens d'engager une expérience de dépôt de pré-plainte en ligne, qui sera menée pendant six mois dans deux départements, la Charente-Maritime et les Yvelines ; au vu du retour d'expérience, nous pourrions étendre ce dispositif à l'ensemble du territoire national. Le nouveau système d'immatriculation des véhicules facilitera considérablement les démarches des particuliers, tout en renforçant la sécurité puisque l'utilisation du nouveau système de lecture des plaques deviendra possible. La mise en œuvre des passeports biométriques et demain des cartes d'identité électroniques facilitera également les relations entre usagers et services. Bref, toutes ces mesures améliorent la sécurité et la proximité tout en offrant aux personnels des perspectives d'emploi et de promotion plus valorisantes.

Ces objectifs seront réalisables dans le cadre de ce budget. Le ministère de l'intérieur, enrichi par le rattachement de la gendarmerie nationale, pourra continuer d'assumer pleinement ses missions au service des Français dans la lutte contre le terrorisme et la délinquance, dans l'aide en cas de catastrophe naturelle, dans la protection des libertés et dans le maintien de notre pacte républicain. (...)

M. Thierry Mariani, rapporteur pour avis pour la mission *Sécurité civile*. J'ai noté que la mission *Sécurité civile* restait une priorité de votre ministère.

Plusieurs incidents ont eu lieu durant l'été sur le site nucléaire du Tricastin. En tant qu'élue de cette circonscription, je suis convaincu que le meilleur moyen de favoriser l'acceptation du nucléaire, indispensable à la politique énergétique de notre pays, est d'être irréprochable sur l'information de la population en cas d'incident. Que compte faire le Gouvernement pour l'améliorer ?

Devant le dernier congrès de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France – FNSPF –, vous avez annoncé l'intention du Gouvernement de revenir sur la suppression des contributions communales aux services départementaux d'incendie et de secours – SDIS – votée en 2002 et sans cesse reportée, aujourd'hui jusqu'à 2010. Je m'en félicite d'autant plus que j'avais soutenu cette position dans mon rapport sur le budget 2008. À quelle échéance allez-vous

procéder à cette réforme ? Comment s'articulera-t-elle avec la réforme des collectivités territoriales souhaitée par le Président de la République ? Envisagez-vous, comme le demande l'Assemblée des départements de France – ADF –, de supprimer le plafonnement des contributions communales instauré en 2002 ?

Le référentiel commun élaboré par le comité quadripartite sur le secours à personne a été bien accueilli par l'ensemble des acteurs et met un terme à des tensions qui duraient depuis des années. Pouvez-vous nous préciser les modalités et le calendrier de sa mise en application ?

Le général Prieur, commandant la brigade des sapeurs-pompiers de Paris – BSPP –, a évoqué la possibilité de facturer les appels abusifs afin de responsabiliser les personnes qui appellent les pompiers pour des interventions ne relevant pas de leurs missions. Quelle est votre position ?

Quels sont les efforts accomplis par le ministère pour se faire rémunérer lorsque les moyens de la sécurité civile sont engagés pour des activités ne relevant pas de la mission *Sécurité civile* ?

Après le vol d'explosifs qui a eu lieu au fort de Corbas en juillet, quelles mesures a-t-on pris pour renforcer la sécurité des installations de stockage des munitions ? (...)

Mme la ministre de l'intérieur. Monsieur Mariani, l'incident du Tricastin doit servir d'exemple. Compte tenu de la sensibilité de l'opinion publique sur le sujet du nucléaire, l'information doit être complète. Elle est peut-être trop importante dans certains cas mais l'essentiel est que chacun ait le sentiment que le Gouvernement entend assurer la transparence. Je m'en suis entretenue avec Mme Lauvergeon.

L'affaire des contributions communales aux SDIS est sur la table depuis plusieurs années. Lorsque j'ai pris mes fonctions, j'ai préconisé une large concertation avec l'Association des maires de France et l'ADF. J'ai donné mon accord pour une mission d'inspection qui vient de rendre son rapport. Sur cette base, avec le Premier ministre, nous avons décidé que les contributions communales seront maintenues en l'état, afin de réaffirmer le lien entre les pompiers et les communes. Un projet d'amendement allant dans ce sens a été rédigé et sera inséré dans la loi de finances rectificative pour 2008 ; il n'a aucun impact sur le projet de réforme des collectivités territoriales.

Je salue le travail effectué par les pompiers et les représentants des SAMU en vue d'élaborer un référentiel commun. À mon arrivée au ministère, il existait une certaine animosité entre les uns et les autres : lorsque, avec Roselyne Bachelot, nous avons réuni les partenaires pour la première fois, nous n'étions pas sûres qu'ils se serrent la main. Quelques mois après, les représentants des SAMU étaient présents au congrès de la FNSPF. Le travail en commun a permis de clarifier les missions des uns et des autres. Ce référentiel a d'ores et déjà été distribué à l'ensemble des services publics et sa mise en œuvre sur le terrain a été

immédiate. Un arrêté interministériel reprenant le référentiel sous forme juridique sera publié avant la fin de l'année.

Pour les appels d'urgence, le principe de gratuité est un acquis important et il demeurera. Il faut néanmoins tenir compte de la pression pesant en particulier sur la BSPP. Certains organismes lui remboursent des prestations, lorsqu'elle remplit des tâches sortant du champ de ses missions propres, par exemple lorsque la régulation médicale du 15 lui renvoie un usager faute d'autre équipe disponible. Les appels abusifs peuvent être traités sur le plan de la responsabilité civile, voire de la responsabilité pénale.

La sécurité civile a mis en place un système de facturation de ses prestations, appliqué pour des administrations ou des organismes ne relevant pas du périmètre du programme, correspondant par exemple à des heures de vol sur ses appareils : en 2007, le coût de ces vols s'est élevé à 800 000 euros.

Le vol du fort de Corbas est absolument inadmissible, et j'ai immédiatement pris plusieurs décisions. J'ai relevé de ses fonctions le responsable. J'ai demandé à chaque préfet d'établir le relevé de tous les sites où sont stockés des produits pyrotechniques, de faire le point sur leur protection et de la renforcer si nécessaire. Des alarmes directement branchées sur les services de police ou de gendarmerie ont été installées. Enfin, des travaux d'un montant de 6 millions d'euros seront accomplis pour garantir la sécurité pyrotechnique de locaux. (...)

M. Jean-Christophe Lagarde. La refacturation ne réglerait pas le problème de l'augmentation du nombre d'interventions de la BSPP, qui est en tension permanente. (...)

M. Michel Hunault. Des mesures incitatives sont nécessaires afin de favoriser l'engagement bénévole des sapeurs-pompiers volontaires, essentiels pour l'organisation des services de secours et d'incendie dans notre pays. (...)

Mme la ministre de l'intérieur. Monsieur Lagarde, (...) la BSPP est en tension permanente mais il convient de maintenir le principe de gratuité. (...)

Monsieur Hunault, (...) j'ai annoncé la semaine dernière, à l'occasion du congrès de la FNSPF, la création d'un groupe de travail « Ambition volontariat » pour encourager le recrutement des sapeurs-pompiers volontaires. (...)

*

* *

Après le départ de la ministre, la commission examine les crédits de la mission « Sécurité civile ».

*Sur proposition du rapporteur pour avis, elle donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « **Sécurité civile** ».*

LISTE DES ABRÉVIATIONS

- AE : Autorisation d'engagement
- ADF : Assemblée des départements de France
- AIEA : Agence internationale de l'énergie atomique
- AMF : Association des maires de France
- ANTARES : Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours
- APFR : Association nationale pour la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires
- ASN : Autorité de sûreté nucléaire
- BSPP : Brigade de sapeurs-pompiers de Paris
- CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
- CNSIS : Conférence nationale des services d'incendie et de secours
- COD : Centre opérationnel départemental
- COGIC : Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises
- COM : Collectivité d'outre-mer
- CP : Crédits de paiement
- CRATANEM : Centre régional d'alerte aux tsunamis pour l'Atlantique nord-est et la Méditerranée
- DDSS : Directeur départemental de service d'incendie et de secours
- DOM : Département d'outre-mer
- DSC : Direction de la sécurité civile
- DSND : Délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense.
- ENSOSP : École nationale des officiers de sapeurs-pompiers
- EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
- EPIDIS : Établissement public interdépartemental d'incendie et de secours
- ETPT : Emploi équivalent temps plein travaillé

FAI : Fonds d'aide à l'investissement zonal des SDIS

FNSPF : Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France

FORMISC : Formations militaires de la sécurité civile

IGA : Inspection générale de l'administration

IGF : Inspection générale des finances

INB : Installation nucléaire de base

LOPPSI : Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

MIC : Centre de suivi et d'information

NRBC : Nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique

PCASDIS : Président du conseil d'administration du SDIS

PPI : Plan particulier d'intervention

PUI : Plan d'urgence interne

SAMU : Service d'aide médicale urgente

SDIS : Service départemental d'incendie et de secours

SIMMAD : Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense

SRAS : Syndrome respiratoire aigu sévère

SSSM : Service de santé et de secours médical

UIISC : Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile