

N° 2435

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 avril 2024.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION ⁽¹⁾

*sur les **capacités d'anticipation et d'adaptation de notre modèle de protection et de sécurité civiles***

ET PRÉSENTÉ PAR

MME LISA BELLUCO, Présidente,

ET

M. DIDIER LEMAIRE, Rapporteur,

Députés

TOME I

RAPPORT – RECOMMANDATIONS - ANNEXES

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information, créée par la Conférence des présidents, sur les capacités d'anticipation et d'adaptation de notre modèle de protection et de sécurité civiles est composée de : Mme Lisa Belluco, présidente ; M. Didier Lemaire, rapporteur ; M. Jean-Marie Fiévet, Mme Marietta Karamanli, MM. Pierre Morel-À-L'Huissier, Éric Pauget, vice-présidents ; Mme Emmanuelle Anthoine, MM. Philippe Berta, Benoît Bordat, Julien Rancoule, secrétaires ; MM. Quentin Bataillon, Romain Baubry, Christophe Blanchet, Bertrand Bouyx, Florian Chauche, Yannick Chenevard, Mmes Catherine Couturier, Laurence Cristol, Julie Lechanteux, Gisèle Lelouis, M. Jean-François Lovisolo, Mme Alexandra Martin, MM. Damien Maudet, Davy Rimane.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE	9
INTRODUCTION	13
I. LA PROTECTION ET LA SÉCURITÉ CIVILES FRANÇAISES, UN MODÈLE REPOSANT SUR DE NOMBREUX ACTEURS ET COUVRANT UN CHAMP D’ACTION TRÈS LARGE	16
A. LES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE : UNE CONSTELLATION EN CONSTANTE ÉVOLUTION ET ENCORE TROP MÉCONNUE	16
1. Les services d’incendie et de secours : un maillon essentiel du dispositif de sécurité civile, qui dépend amplement des collectivités locales	17
a. Un réseau départementalisé rassemblant 232 000 sapeurs-pompiers	17
b. Un maillage territorial à renforcer	20
c. Un investissement important pour les collectivités territoriales.....	22
2. Le rôle de l’État, chargé de la coordination globale des moyens et de la gestion d’unités ou de moyens de sécurité civile spécialisés et financeur important de la sécurité civile.....	24
a. L’État, coordinateur de la sécurité civile	24
b. L’État, financeur de la sécurité civile	24
c. Les moyens humains et matériels à la disposition de l’État.....	29
3. L’appui complémentaire fourni par les associations agréées de sécurité civile et les réserves communales et départementales	34
a. Les bénévoles engagés dans les associations agréées de sécurité civile	34
b. Les membres des réserves communales de sécurité civile et des réserves citoyennes des services d’incendie et de secours	37
B. UN PÉRIMÈTRE DE MISSIONS PARTICULIÈREMENT LARGE ET DIVERSIFIÉ, SUSCITANT PARFOIS DES INTERROGATIONS DE LA PART DES ACTEURS	41
1. De la prévention des risques à l’après-crise : une accumulation de missions particulièrement exigeante	41
a. Un continuum de missions de l’avant à l’après-crise	41
b. Un engagement fréquent en dehors de nos frontières.....	43
2. Un enchevêtrement d’acteurs qui peut parfois nuire à la clarté des missions et impliquer des efforts de coordination.....	45
a. Un manque de coordination de l’ensemble des acteurs nuisant particulièrement à la pleine intégration des associations agréées de sécurité civile.....	45
b. Le nécessaire renforcement de la coordination interministérielle et des effectifs dans les préfetures	50

3. Une tension opérationnelle de plus en plus importante pesant sur les sapeurs-pompiers.....	51
a. De nombreuses interventions ne relevant pas du champ de compétences des sapeurs-pompiers.....	51
b. Une multiplication des crises et des contextes d'intervention de plus en plus difficiles.....	54
C. UNE SÉDIMENTATION DE TEXTES PARFOIS CONTRADICTOIRES QUI GAGNERAIT À ÊTRE CLARIFIÉE.....	57
1. Un corpus ancien et régulièrement complété qui témoigne de l'intérêt pour cette politique publique.....	57
a. Un corpus ancien qui reflète l'histoire du modèle français de sécurité civile.....	57
b. Un ensemble de textes plus récents qui continue de construire notre modèle actuel.....	58
2. Des normes qui gagneraient souvent à être clarifiées ou harmonisées.....	63
3. Des difficultés d'appropriation locale des normes nationales.....	64
II. DE LA PRÉVENTION À LA RECONSTRUCTION, UN CONTINUUM D'ANTICIPATION ET DE PROTECTION À RENFORCER POUR FAIRE FACE AUX CRISES ET SOUTENIR LA POPULATION.....	65
A. LA SÉCURITÉ CIVILE AU CŒUR DE LA PRÉVENTION ET DE L'ANTICIPATION DES RISQUES : UN ENJEU INTERMINISTÉRIEL EN AMONT DE LA CRISE.....	65
1. En amont de la crise, une véritable « culture du risque » à développer par la sensibilisation et la formation de tous sur la diversité des risques, la gestion de crise et les comportements adaptés.....	65
a. Des populations exposées à des risques et des menaces de nature très diverse.....	65
b. Une véritable « culture du risque » qui tarde à se développer malgré des tentatives récentes de renforcement.....	69
<i>i. La journée nationale de la résilience : une initiative à renforcer.....</i>	<i>71</i>
<i>ii. L'action des médias, essentielle pour la diffusion d'une culture du risque.....</i>	<i>73</i>
<i>iii. La création d'une structure unique chargée de promouvoir la culture de la résilience, un projet qui reste à concrétiser.....</i>	<i>74</i>
<i>iv. Une culture de la résilience fondée sur des campagnes d'information, qui ne met pas assez l'accent sur l'entraînement et la mise en situation des populations.....</i>	<i>76</i>
<i>v. Des exemples étrangers qui peuvent être une source d'inspiration pour repenser le modèle français de culture du risque.....</i>	<i>77</i>
2. Le déploiement de stratégies de prévention des risques : une pratique utile, mais insuffisamment mise en œuvre sur le terrain.....	78
a. La prévention des risques technologiques.....	79
b. La prévention des risques naturels.....	82
c. Des missions de prévention de plus en plus importantes assumées par les SDIS ...	85
3. Un rôle de coordination nécessairement interministériel face à des crises de plus en plus transversales.....	86

B. DES FORCES COMPLÉMENTAIRES, DONT LA MOBILISATION ET L'ORGANISATION SONT INDISPENSABLES PENDANT LA GESTION DE CRISE.....	91
1. Au cœur de la crise, un couple maire-préfet efficace, mais parfois concurrencé par d'autres acteurs institutionnels.....	91
a. Un couple maire-préfet bien identifié et fonctionnel.....	91
b. La nécessaire clarification de l'articulation entre le rôle du couple maire-préfet et celui d'autres élus locaux	94
2. Les sapeurs-pompiers, au cœur des dispositifs de gestion de crise quelle qu'en soit la nature	96
a. L'organisation générale des sapeurs-pompiers.....	96
b. Le rôle central des sapeurs-pompiers : de soldats du feu à soldats des crises.....	97
c. Des sapeurs-pompiers assumant aujourd'hui des tâches qui devraient incomber à d'autres acteurs	99
3. Une gestion de crise qui repose grandement sur des bénévoles et des volontaires dont l'intervention doit être valorisée	101
a. De nombreux bénévoles et volontaires qui participent à la gestion de crise dans le cadre associatif ou spontanément.....	101
b. La nécessité de mobiliser les bénévoles, utiliser pleinement leur secours, valoriser leur action et la sécuriser juridiquement.....	102
i. <i>Des ressources sous-employées dans certains cas, par méconnaissance ou par prudence dans « le feu de l'action »</i>	102
ii. <i>Des ressources parfois difficiles à mobiliser, lorsqu'elles existent.....</i>	103
iii. <i>Des interventions qui s'effectuent fréquemment hors réquisition et qui exigent une sécurisation juridique</i>	104
iv. <i>La nécessité de mieux valoriser l'intervention des volontaires et bénévoles, en particulier dans le contexte de leur participation à la gestion d'une crise</i>	104
C. UN RÔLE DE SOUTIEN ET DE RENFORT NÉCESSAIRE POUR FAIRE FACE AUX CONSÉQUENCES DES CATASTROPHES	105
1. La sécurité civile dans les efforts de reconstruction	105
a. L'accompagnement des victimes et de leurs familles.....	105
b. Le rôle de la sécurité civile dans les efforts de reconstruction.....	107
2. Les retours d'expérience : une pratique riche d'enseignements pour l'avenir	109
3. La responsabilité des assureurs : un enjeu critique alors que se multiplient les crises.....	112

III. DES DÉFIS MAJEURS DOIVENT ÊTRE RELEVÉS, AVEC LA MOBILISATION DE L'ÉTAT ET DE TOUTE LA SOCIÉTÉ, POUR CONSOLIDER NOTRE MODÈLE DE PROTECTION ET DE SÉCURITÉ CIVILES.....	116
A. LE DÉFI CLIMATIQUE : UN ENJEU MAJEUR, DONT LES CONSÉQUENCES POUR LA SÉCURITÉ CIVILE DOIVENT ÊTRE ANTICIPÉES.....	116
1. L'apparition et la multiplication de risques naturels liés au changement climatique.....	118
a. La multiplication des risques naturels.....	118
<i>i. Le risque incendie</i>	119
<i>ii. Le risque inondation</i>	121
<i>iii. Les vagues de chaleur</i>	122
b. L'effet domino fait craindre des crises multiples et simultanées, ne se limitant plus aux seules crises naturelles	123
<i>i. Les risques technologiques et industriels</i>	123
<i>ii. Les risques sanitaires</i>	124
2. L'anticipation et l'adaptation face aux risques naturels : un enjeu organisationnel et technologique pour les acteurs de la sécurité civile	126
a. Le rôle central de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et de ses opérateurs pour analyser et identifier les risques liés aux enjeux climatiques	127
<i>i. Le rôle de la DGPR</i>	127
<i>ii. Le rôle des opérateurs</i>	129
b. Le rôle des collectivités locales renforcé par plusieurs dispositions législatives....	131
c. Des difficultés dans la mise en œuvre de certaines mesures signalées par les communes	132
3. Le défi humain et matériel de la prise en charge de la crise	134
a. L'adaptation des moyens matériels et humains pour répondre à la crise.....	134
b. La coopération européenne et internationale pour renforcer la capacité à faire face aux catastrophes naturelles	136
B. LE DÉFI CAPACITAIRE : ASSURER À LA SÉCURITÉ CIVILE DE DEMAIN LES MOYENS DE REMPLIR SES MISSIONS.....	142
1. Les difficultés de fidélisation, voire de recrutement des sapeurs-pompiers	142
a. Des difficultés d'attractivité et de fidélisation qui nuisent aux recrutements des services d'incendie et de secours (SIS) et à leur fonctionnement	142
<i>i. Un enjeu d'attractivité pour des nouvelles recrues dont la fidélisation est essentielle</i>	142
<i>ii. Des difficultés qui compromettent le fonctionnement des SIS</i>	146

b. La nécessaire mise en place de mesures résolues pour rendre le volontariat plus attractif et soutenir les sapeurs-pompiers professionnels dans leur activité.....	150
i. Renforcer l'attractivité des missions et du statut des sapeurs-pompiers volontaires.....	150
ii. Prendre en compte les besoins des sapeurs-pompiers professionnels en termes de rémunération, de conditions de travail et de carrières.....	153
c. Engager une politique volontariste en faveur de la féminisation des effectifs.....	156
2. La nécessaire modernisation de nos capacités matérielles et technologiques.....	157
a. L'important chantier de modernisation des capacités matérielles et technologiques de la sécurité civile lancé par le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer.....	157
b. Un enjeu financier pour les SIS.....	161
i. Les mesures fiscales exceptionnelles mises en œuvre récemment.....	161
ii. Les mesures complémentaires, dont l'étude se poursuit.....	163
C. LE DÉFI CITOYEN : MIEUX ACCOMPAGNER LES ÉLUS, SENSIBILISER, INFORMER ET ASSOCIER PLUS LARGEMENT LA POPULATION.....	165
1. Renforcer l'accompagnement des élus pour la connaissance et la prévention des risques, ainsi que pour la préparation et la réaction aux crises.....	165
a. Renforcer la formation des élus en matière de prévention des risques et de gestion de crise.....	165
b. Simplifier les documents de planification opérationnelle en cas de crise et renforcer le soutien aux élus pour leur rédaction.....	169
2. Les réserves et associations agréées : un formidable outil de mobilisation citoyenne.....	172
a. Mieux reconnaître le bénévolat dans les associations agréées de sécurité civile....	172
b. Dynamiser les réserves communales et les réserves citoyennes des SIS.....	173
3. Acculturer et sensibiliser dès le plus jeune âge, pour la sécurité civile d'aujourd'hui et de demain.....	174
a. Renforcer encore les actions de sensibilisation aux différents risques et aux gestes de premier secours dans les établissements scolaires.....	175
b. Faire confiance aux plus jeunes : favoriser la formation des enfants aux gestes de premier secours.....	180
EXAMEN DU RAPPORT.....	183
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT.....	193

CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DE LA MISSION D'INFORMATION	201
I. CONTRIBUTION PRÉSENTÉE PAR M. FLORIAN CHAUCHE, MME CATHERINE COUTURIER ET M. DAMIEN MAUDET AU NOM DU GROUPE LA FRANCE INSOUMISE - NUPES	201
II. CONTRIBUTION PRÉSENTÉE PAR M. JEAN-MARIE FIÉVET (MEMBRE DU GROUPE RENAISSANCE)	204
III. CONTRIBUTION PRÉSENTÉE PAR MME MARIETTA KARAMANLI (MEMBRE DU GROUPE SOCIALISTES ET APPARENTÉS)	205
IV. CONTRIBUTION PRÉSENTÉE PAR M. JULIEN RANCOULE (MEMBRE DU GROUPE RASSEMBLEMENT NATIONAL)	207
PERSONNES ENTENDUES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	211
PERSONNES ENTENDUES EN DÉPLACEMENT	221
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES	233
ANNEXE N° 1 : PLAN FAMILIAL DE MISE EN SÛRETÉ (PFMS)	235
ANNEXE N° 2 : PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS PRÉVISIBLES D'INONDATIONS DANS LE DÉPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES	245
ANNEXE N° 3 : PRÉSENTATION DU SYNDICAT MIXTE POUR LES INONDATIONS, L'AMÉNAGEMENT ET LA GESTION DE L'EAU MARALPIN (SMIAGE)	246
ANNEXE N° 4 : SYNTHÈSE DES RÉPONSES REÇUES DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION DU CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE ET DE DOCUMENTATION PARLEMENTAIRES (CERDP) SUR L'ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ CIVILE	247

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

Nous vivons le changement climatique au quotidien. Ses effets sur nos vies sont déjà bien perceptibles. Certes, nous pensons en premier lieu aux sécheresses et aux canicules, à la modification des saisons, aux hivers plus cléments.

Mais le changement climatique, c'est aussi :

– plus d'inondations dans des régions habituellement épargnées – à l'heure où j'écris ces lignes, la Bourgogne et le Centre sont en proie à des inondations hors normes ;

– plus de feux de forêts – rappelons-nous de l'été 2022 ;

– plus de phénomènes climatiques extrêmes – pensons à la tempête Ciaran à l'automne 2023 ou à la tempête Alex à l'automne 2020.

Cette augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes naturelles expose nos concitoyens à des risques accrus. Il ne s'agit pas de faire peur, mais bien de croire à ce que l'on sait, pour *enfin* adapter nos politiques publiques à l'ampleur du phénomène.

Si nous regardons les faits en face, il nous faut choisir de prendre toutes les mesures indispensables à la protection des populations, à l'accompagnement des sinistrés, et à la prise de conscience de chacune et de chacun en forgeant une culture collective du risque.

Les risques liés au changement climatique ne doivent pas non plus occulter les autres menaces. Je pense au risque sécuritaire qui met nos forces de l'ordre et les pouvoirs publics en alerte permanente. Je pense également au risque industriel, qui va nécessairement s'accroître avec la réindustrialisation de la France.

La structure et les instances qui permettent de réagir en cas d'accidents ou de catastrophes, de gérer les crises, de protéger la population, c'est notre système de protection et de sécurité civiles. Ce dernier s'appuie sur des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, ainsi que de nombreux bénévoles. Ce système est encore robuste aujourd'hui, mais il est de plus en plus mis à l'épreuve, avec l'évolution des risques et la multiplication des crises de toute nature. À ces pressions nouvelles s'ajoute l'affaiblissement de notre système de santé, avec l'éloignement des services d'urgences des petites villes et l'impossibilité d'accéder à un médecin généraliste ou spécialiste rapidement en cas de problème.

L'adaptation de la France aux effets du changement climatique ne passera que par une adaptation de notre modèle de sécurité civile. La mission d'information a souhaité apporter une pierre à cet édifice, en étudiant les forces et les faiblesses de ce modèle.

Je tiens à remercier le rapporteur Didier Lemaire pour son travail ces derniers mois, et pour porter ce sujet crucial avec force au sein de la majorité présidentielle. Ensemble, nous avons choisi d'adopter une approche transpartisane, voyant nos différences idéologiques comme une possibilité de multiplier les points de vue. Je salue également l'implication réelle et sérieuse de députés de tous les bancs, engagés de longue date dans un travail sur la sécurité civile française.

C'est dans cet esprit transpartisan que j'ai présidé les travaux de cette mission d'information. Nous avons réalisé 40 auditions ou table rondes, entendant ainsi près de 140 personnes représentant une grande diversité d'actrices et d'acteurs de la sécurité civile. Afin d'être au plus proche du terrain, nous avons fait trois déplacements en France :

- en Seine-Maritime, pour échanger autour de l'accident industriel de Lubrizol ;

- en Gironde, pour étudier la manière dont notre modèle de sécurité civile a permis de réagir aux feux de forêts inhabituels de l'été 2022 ;

- et enfin dans les Alpes-Maritimes, afin de rencontrer les actrices et acteurs de première ligne lors de la tempête Alex.

Nous nous sommes également rendus dans deux pays européens proches – le Portugal et l'Italie – dans le but d'observer d'autres modèles et de nous en inspirer.

Notre volonté a toujours été de nous intéresser d'abord et prioritairement au vécu des personnes en première ligne en cas de crise, pour ensuite entendre les administrations et les cadres de notre modèle de sécurité civile. Pour le rapporteur et moi-même, il était indispensable de s'appuyer sur les réalités du terrain afin d'élaborer nos propositions.

Ces travaux ont permis d'identifier de nombreuses pistes d'amélioration. Il est urgent de déployer les moyens nécessaires à l'acculturation de la population aux risques auxquels elle est soumise et à la meilleure manière d'y réagir. Il est aussi indispensable de renforcer les capacités d'intervention au plus près du terrain et d'améliorer la coordination de tous les acteurs. L'aboutissement de ces travaux se retrouve dans 62 propositions clés. Elles sont en fait le point de départ d'un travail de plus grande ampleur qu'il est nécessaire d'engager. J'espère que, par ce rapport, nous parviendrons à convaincre nos collègues de l'impérieuse nécessité de traiter le sujet de la sécurité civile avec sérieux, au-delà de la simple situation des sapeurs-pompiers – qui mérite toute notre attention, mais qui ne saurait résumer à elle seule les nombreuses problématiques de notre modèle de sécurité civile.

Pour terminer, je tiens à saluer l'ensemble des personnes engagées pour la sécurité civile, qu'ils et elles soient bénévoles, volontaires ou professionnels. Sans elles et eux, qui donnent beaucoup de leur temps libre et de leur énergie, notre système de sécurité et de protection civiles n'existerait tout simplement pas. Les rencontres et les échanges avec toutes ces personnes ont été d'une grande richesse et ont réellement nourri ces travaux. Je les en remercie vivement.

INTRODUCTION

En cas d'urgence, d'incendie, de catastrophe naturelle ou industrielle, d'attentat ou de crise sanitaire, nos concitoyens savent qu'ils peuvent compter sur la réactivité et le professionnalisme de nos forces de protection et de sécurité civiles. Notre modèle, ancien, n'a cessé de s'adapter face à l'évolution des menaces et des besoins de protection de la population : depuis la création des compagnies de gardes pompes au début du XVIII^{ème} siècle, suivie un siècle plus tard de celle des corps communaux de sapeurs-pompiers, puis de la création du service national de la protection civile au début des années 1950, et enfin de la départementalisation des services d'incendie et de secours décidée par le législateur en 1996, l'organisation de notre système de protection et de sécurité civiles a beaucoup changé, aboutissant à un modèle généralement considéré comme réactif, solide et efficace.

Pourtant, des interrogations apparaissent, le risque d'une « rupture capacitaire » est parfois évoqué, et certains acteurs de la protection et de la sécurité civiles rencontrent des doutes sur la conduite à tenir, voire sur le sens de leur engagement au service de la collectivité face à l'évolution de leurs activités. L'importance de la pression exercée quotidiennement sur nos forces de sécurité civile, que ce soit en raison de la multiplication des incendies estivaux et catastrophes naturelles, ou de l'importance croissante du secours aux personnes, nourrit ces interrogations. Malgré leur implication, certains élus locaux peuvent demeurer fragiles dans leurs compétences, et les associations agréées de sécurité civile insuffisamment associées ou reconnues.

Ces doutes ou difficultés, alors que la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de Covid-19 est encore récente et que le dérèglement climatique produit ses effets, ont conduit, à l'initiative du groupe Horizon et apparentés, à la mise en place en juillet 2023 de cette mission, qui a réuni pendant plus de six mois 25 députés de toutes les sensibilités politiques.

Devant l'étendue de son champ d'investigation et la complexité du sujet, la mission d'information, constituée au mois de juillet dernier, a souhaité non seulement prendre en compte la variété des risques et leur possible anticipation, mais aussi partir du terrain, pour découvrir la diversité des acteurs du monde de la sécurité civile, au premier rang desquels les élus locaux et les associations, avant d'échanger avec les professionnels et les administrations concernées. Elle a ainsi entendu près de 140 personnes dans le cadre des auditions et tables rondes organisées à l'Assemblée nationale entre le 7 septembre 2023 et le 29 février 2024. Elle s'est également déplacée, à partir de la fin du mois de novembre 2023, en France sur le lieu de récentes catastrophes naturelles ou industrielles (en Seine-Maritime, en Gironde et dans les Alpes-Maritimes), ainsi

que dans deux pays européens (le Portugal et l'Italie), dont les modèles de protection et de sécurité civile lui ont semblé susceptibles de l'inspirer.

Votre rapporteur tient à remercier l'ensemble des membres de la mission d'information pour leur implication, ainsi que pour l'approche constructive et réellement transpartisanne qui a prévalu pendant ses travaux.

Le présent rapport présente tout d'abord la grande diversité des acteurs de notre modèle de protection et de sécurité civiles et rappelle l'étendue de leurs missions. Face à une multiplication des urgences et à la complexification des contextes d'intervention, cette « constellation » d'acteurs variés peut être une chance, en étant source de souplesse et de résilience. Toutefois, cet enchevêtrement représente aussi un défi d'intégration et doit conduire à des efforts renforcés de coordination entre les forces impliquées, pour éviter la dispersion des énergies, ainsi que de possibles ambiguïtés, contradictions ou redondances.

Le rapport souligne ensuite l'existence d'une forme de continuité entre les différentes missions assignées à notre sécurité civile : la prévention sous toutes ses formes, qui suppose notamment de développer une culture du risque et nos capacités d'anticipation, la gestion de crise elle-même, qui implique une multiplicité d'acteurs, et enfin ce qu'il est convenu d'appeler l'« après-crise », qui inclut les retours d'expérience, les efforts de reconstruction, le soutien aux victimes et les modalités d'indemnisation. Compte tenu du caractère de plus en plus souvent transversal ou systémique des crises, le rapport met en lumière la nécessité d'améliorer la gestion interministérielle de la sécurité civile.

Enfin, le rapport analyse les grands défis auxquels est confronté notre modèle de protection et de sécurité civiles. Au premier rang de ces défis majeurs figurent notamment les tensions créées par l'augmentation manifeste des risques naturels, qui est elle-même favorisée par le dérèglement climatique. À ce défi climatique s'ajoutent un défi capacitaire – donner à nos forces de protection et de sécurité civiles les moyens humains et matériels dont elles ont besoin – mais aussi un défi citoyen : mobiliser l'ensemble de la société. Il s'agit ici de garantir une meilleure formation des élus à la gestion des risques et des crises, de développer la sensibilisation des plus jeunes et de renforcer l'engagement de tous dans le cadre des associations agréées et des réserves communales de sécurité civile, grâce à des mesures permettant d'accroître leur attractivité.

Ceux qui défendent et protègent notre population, répondant toujours à l'appel, parfois au péril de leur vie, qu'ils soient professionnels, volontaires ou bénévoles, méritent évidemment toute la reconnaissance de la nation ; mais ils ont aussi besoin de soutien public et de moyens adaptés pour mener leurs missions si cruciales. Les élus et les citoyens engagés au service de la collectivité doivent, quant à eux, voir leur rôle conforté et mieux reconnu. Votre rapporteur tient à rendre hommage à leur engagement au service de tous et espère qu'ils sentiront que ce rapport, en dessinant des pistes de progrès pour notre modèle de protection

et de sécurité civiles, reflète l'écoute et l'attention qui leur ont été accordées par la mission d'information tout au long de ses travaux.

I. LA PROTECTION ET LA SÉCURITÉ CIVILES FRANÇAISES, UN MODÈLE REPOSANT SUR DE NOMBREUX ACTEURS ET COUVRANT UN CHAMP D’ACTION TRÈS LARGE

Le modèle français de sécurité civile repose sur une organisation déconcentrée : si l’État en est le garant, et exerce à cette fin un rôle essentiel de coordination et de pilotage, de nombreux acteurs locaux œuvrent au quotidien pour assurer un périmètre particulièrement large de missions de prévention, de gestion des crises et de réparation après leur survenue.

Cette « constellation » d’acteurs est une richesse, qui contribue à soutenir la croissance des interventions dans un contexte de multiplication des crises. Elle nécessite néanmoins des efforts de concertation, de coordination et de cohésion renforcés, afin de garantir la cohérence d’ensemble des actions menées, tout en permettant à chacun des acteurs de contribuer à l’efficacité de notre modèle de protection et de sécurité civiles.

De nombreuses normes ont contribué à bâtir le régime juridique qui prévaut aujourd’hui. Si cette législation et la réglementation qui la complète sont une richesse qui témoigne notamment du vif intérêt du législateur pour cette politique publique, elle contribue toutefois à additionner des normes pouvant parfois se contredire. Cette situation devrait conduire à rechercher une simplification et une clarification, afin de remédier aux difficultés rencontrées par les acteurs locaux pour s’approprier ce cadre normatif, comme la mission a pu le relever au cours de ses travaux.

A. LES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE : UNE CONSTELLATION EN CONSTANTE ÉVOLUTION ET ENCORE TROP MÉCONNUE

La sécurité civile repose sur de nombreux acteurs, que la mission s’est efforcée d’auditionner : les sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires, les élus locaux, les personnels de l’État, les bénévoles des associations agréées de sécurité civile, ainsi que les réservistes des réserves communales et départementales de sécurité civile.

À l’ensemble de ces acteurs institutionnalisés présentés ci-après, s’ajoute un autre, absolument essentiel, évoqué constamment au cours des travaux de la mission : le citoyen. Ce rôle, consacré dans la loi ⁽¹⁾, fera l’objet d’un développement à part (*voir II A et III C 2 et 3*).

(1) Article L. 721-1 du code de la sécurité intérieure : « Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires. »

1. Les services d'incendie et de secours : un maillon essentiel du dispositif de sécurité civile, qui dépend amplement des collectivités locales

L'organisation du secours d'urgence repose principalement sur un réseau territorial constitué des services d'incendie et de secours (SIS). Ces services, dont la grande majorité est constituée en établissements publics à caractère administratif (EPA) départementalisés, sont chargés du fonctionnement du corps départemental de sapeurs-pompiers, de l'analyse des risques et de la mise en place des moyens de secours.

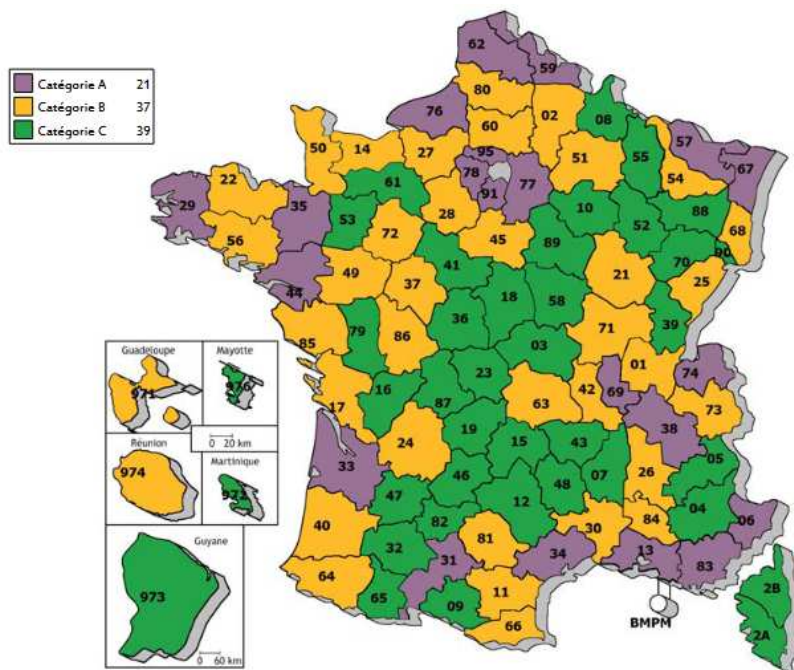
a. Un réseau départementalisé rassemblant 232 000 sapeurs-pompiers

L'organisation moderne des services d'incendie et de secours a toujours été gérée localement. Si la loi du 5 avril 1884 organisait les moyens publics de la lutte contre les incendies à une échelle communale, **des services départementaux de protection contre l'incendie, placés sous l'autorité des préfets, ont été instaurés en 1938**, et sont devenus en 1955 des établissements publics, qualifiés de « services départementaux d'incendie et de secours » (SDIS) par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. La loi du 3 mai 1996 a rendu obligatoire la départementalisation des SDIS, tout en ménageant un délai de cinq ans aux collectivités afin de procéder aux transferts des biens et des personnes aux SDIS.

Chaque SDIS est dirigé par un officier supérieur de sapeurs-pompiers et est placé sous la double tutelle du préfet et du président du **conseil d'administration du SDIS, composé de 15 à 30 membres représentant le département, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de lutte contre les incendies et de secours**. Le conseil d'administration est responsable de la gestion administrative et financière du SDIS, tandis que les opérations de secours sont dirigées par le préfet, représentant de l'État.

L'arrêté du 21 janvier 2017 portant classement des services départementaux d'incendie et de secours distingue **trois catégories de SDIS** : la catégorie A, pour les services couvrant un territoire dont la population est supérieure ou égale à 900 000 habitants, la catégorie B pour ceux dont la population est comprise entre 400 000 et 900 000 habitants, et la catégorie C lorsque le territoire couvert par le SDIS comprend une population inférieure à 400 000 habitants.

LES TROIS CATÉGORIES DE SDIS



Source : Les statistiques des services d'incendie et de secours, chiffres 2023, DGSCGC.

Les SDIS recrutent et animent un réseau de plus de **232 000 sapeurs-pompiers professionnels (SPP) ou volontaires (SPV)**.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE SAPEURS-POMPIERS SUR LES DIX DERNIÈRES ANNÉES

	SPP	SPV intégrés dans un SDIS	SPV intégrés dans un centre communal ou intercommunal de secours
2013	40 237	177 641	192 314
2014	40 834	180 171	193 756
2015	40 966	180 025	193 656
2016	40 646	181 980	193 800
2017	40 537	182 819	194 975
2018	40 403	185 063	196 622
2019	41 396	187 947	198 782
2020	41 796	186 896	197 101
2021	41 810	188 531	197 758
2022	42 967	189 582	198 790

Source : DGSCGC.

Les **42 000 SPP** actuellement en emploi en France sont des fonctionnaires territoriaux, recrutés sur concours, puis affectés dans un SIS en fonction des besoins des services. Ils sont épaulés par **190 000 SPV** chargés par la loi de missions de sécurité civile de toute nature et remplissent les mêmes activités que les sapeurs-pompiers professionnels. Les SPP peuvent d'ailleurs exercer une activité de SPV dans une autre caserne.

Deux exceptions à la départementalisation : la BSPP et le BMPM ⁽¹⁾

Deux unités militaires échappent la départementalisation : la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et le bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM), tous deux créés en réponse à deux grands incidents ayant marqué l'histoire de la sécurité civile.

Créée en 1811 par Napoléon I^{er} à la suite de l'incendie de l'ambassade d'Autriche l'année précédente, la BSPP est une unité militaire mise pour emploi auprès du préfet de police. Elle est un cas unique en France de service interdépartemental, compétente sur Paris et sur les trois départements de petite couronne en matière de protection des personnes et des biens.

Elle comprend 8 300 sapeurs-pompiers – pour un effectif théorique de 8 700 – dont la moyenne d'âge est de 27 ans pour les pompiers employés dans les services d'incendie et de secours. Ces effectifs réalisent environ 500 000 interventions par an.

Au cours de son audition ⁽²⁾, le général Joseph Dupré La Tour, commandant de la BSPP, a rappelé quelques-unes de ses spécificités et les principaux défis posés par la zone géographique couverte par la BSPP. Il s'agit ainsi d'un périmètre certes restreint de 800 kilomètres carrés, mais « *qui réunit tous les centres de décision politiques, législatifs, médiatiques et économiques. Plus de 200 ambassades et consulats sont situés dans cette zone, qui accueille aussi des millions de visiteurs. Chaque année, des événements de grande envergure sont organisés à Paris. Récemment, les six derniers matches de la coupe du monde de rugby se sont disputés au Stade de France. Paris a aussi accueilli de multiples événements d'une portée internationale, tels que le centenaire de la Première Guerre mondiale ou l'Euro 2016.*

« *Paris est aussi le théâtre de grandes mutations urbaines, portées par des architectes de renommée mondiale, à l'instar de Jean Nouvel. Ces créations sont admirées par des millions de personnes. Cette zone de forte densité et enclavée est exposée à la fois aux risques urbains, aux risques de pandémie et aux risques climatiques. Au cours de l'été 2022, marqué par une très forte sécheresse, Paris a connu 600 départs de feu dans des espaces naturels, contre 150 en 2021. Grâce à nos 78 centres de secours, ces feux ont pu être éteints très rapidement.* »

(1) Outre ces deux exceptions, votre rapporteur signale aussi l'existence d'un service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) chargé de la gestion des missions de secours et de lutte contre les incendies au sein de la métropole de Lyon et du département du Rhône. Cette structure, unique en France, a été créée suite à la mise en place en 2014 d'une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier, dénommée « métropole de Lyon », regroupant la communauté urbaine de Lyon qui la précédait et, sur le territoire de celle-ci, le département du Rhône.

(2) Audition du 2 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324009_compte-rendu#.

Paris est aussi confrontée au risque social : ville de fêtes, c'est aussi le lieu de toutes les colères. C'est pourquoi nous avons acquis une solide expérience des manifestations (gilets jaunes, réforme des retraites de 2023 par exemple) ».

Créé après un grave incendie survenu en 1938 à Marseille, le BMPM est une unité militaire – la plus grande de la marine nationale – placée sous l'autorité du maire de Marseille dans le cadre de ses attributions en matière de secours et de défense contre l'incendie.

Le BMPM est compétent sur le territoire de Marseille, mais son commandant, l'amiral Lionel Mathieu, a rappelé lors de son audition ⁽¹⁾ que son unité « agit également pour la zone de défense et de sécurité Sud et, en certaines circonstances, au niveau national et international », disposant à cette fin de 17 implantations municipales et de quatre autres centres « situés hors des frontières communales pour la défense de l'aéroport de Marignane, du port de Fos-sur-Mer et du site d'Airbus Helicopters. »

Les 2 600 personnels du BMPM ont réalisé 128 000 interventions en 2022, soit en moyenne 350 interventions par jour – un chiffre en augmentation de 2 % par rapport à la moyenne des cinq années précédentes.

b. Un maillage territorial à renforcer

Outre les SIS, le territoire national compte **6 093 centres d'incendie et de secours** (CIS), aussi appelés « casernes », qui sont les unités opérationnelles de base des SDIS. Chaque CIS a pour mission la couverture des risques spécifiques à sa zone géographique d'intervention. Il réalise ainsi les opérations de secours et d'urgence définies par le SDIS, et les effectifs qui y sont rattachés interviennent directement auprès de la population.

Les CIS sont créés par le préfet en fonction du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et du règlement opérationnel. Ils se divisent en trois catégories :

– les **centres de secours principaux** (CSP), qui peuvent assurer simultanément au moins un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie, deux départs en intervention pour une mission de secours d'urgence aux personnes et un autre départ en intervention ;

– les **centres de secours** (CS), qui peuvent assumer simultanément au moins un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie ou un départ en intervention pour une mission de secours d'urgence aux personnes et un autre départ en intervention ;

– les **centres de première intervention** (CPI), qui peuvent assumer au moins un départ en intervention.

(1) Audition du 2 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324009_compte-rendu#.

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) est un document-cadre est élaboré par le SDIS sous l'autorité du Préfet et en concertation avec les collectivités territoriales concernées. Sa mise en place vise une approche globale et pragmatique de la prévention, de la préparation et de la gestion des risques sur le territoire départemental.

Le SDACR est fondé sur une évaluation détaillée des risques de toute nature (naturels, technologiques, sanitaires, *etc.*) susceptibles de survenir dans le département. À partir de cette évaluation, le schéma définit les objectifs et les moyens nécessaires à la couverture optimale de ces risques, en termes de prévention, de protection et d'intervention.

La création du SDACR suit un processus rigoureux : après son élaboration par le SDIS, le projet est soumis pour avis aux communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Suite à l'intégration des avis et recommandations, le schéma est approuvé par le conseil d'administration du SDIS puis adopté par arrêté préfectoral.

Le SDACR a plusieurs intérêts : en premier lieu, il assure une connaissance approfondie et partagée des risques départementaux. En définissant clairement les priorités d'action et les ressources nécessaires, il garantit une allocation optimale des moyens de secours, favorisant ainsi une gestion des urgences plus efficace et coordonnée. Enfin, le SDACR contribue à l'amélioration continue de la sécurité civile au niveau départemental, en offrant un cadre pour l'évaluation et la révision périodique des stratégies de couverture des risques.

Selon la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), la départementalisation des SIS a entraîné **une érosion régulière du maillage territorial des CIS**, dont le nombre est passé **de 11 930 à 6 093** en vingt ans.

Or, selon de nombreuses personnes auditionnées par la mission d'information, **ce seuil très bas pourrait nuire à l'efficacité de l'organisation des secours**. Selon la FNSPF, qui a alerté à ce sujet votre rapporteur dans sa contribution écrite, « *les motivations économiques [pouvant justifier la fermeture des casernes] dans un contexte budgétaire contraint pour les collectivités locales, omettent de prendre en considération l'ensemble des coûts, directs et indirects, générés par la fermeture de ces centres* », en particulier en perte de capital humain et d'investissements en formation des personnels, une augmentation du nombre d'interventions et de leurs délais, pesant sur les personnels, et une diminution du nombre de points de recrutement de sapeurs-pompiers volontaires dans les territoires.

Pour le contrôleur général Stéphane Morin, président de l'Association nationale des directeurs des services d'incendie et de secours (ANDSIS), « *nous sommes arrivés à un seuil en dessous duquel il ne faut pas descendre, sans quoi nous risquerions d'avoir du mal à faire face à de nouvelles crises, mais aussi à toutes les demandes de secours aux personnes – qui sont de plus en plus nombreuses.* » Il constate cependant qu'est survenue récemment « *une*

amélioration de la couverture, avec même des créations de centres d'incendie et de secours, ce que l'on ne voyait plus il y a dix ans »⁽¹⁾, dynamique que votre rapporteur estime encourageante.

Votre rapporteur observe que le rapport annexé de la LOPMI indique, à ce sujet, que *« s'agissant d'un service public essentiel, l'inscription dans la loi de la subordination de toute fermeture d'un centre d'incendie et de secours à la consultation préalable du maire de la commune siège sera envisagée. »* Cette disposition, qui aboutirait à l'expression d'un avis simple par le maire concerné et permettrait ainsi d'assurer une concertation locale, pourrait utilement trouver une traduction dans notre droit positif.

Recommandation n° 01 : Subordonner toute fermeture de centre d'incendie et de secours à la consultation préalable du maire de la commune siège et à l'étude de la mise en place d'une unité concourant aux missions de sécurité civile (association agréée de sécurité civile ou réserve communale de sécurité civile) permettant au maire de disposer de moyens humains et matériels adaptés pour les exercer

c. Un investissement important pour les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales assument largement le financement de notre modèle de sécurité civile.

Ainsi que l'a rappelé le préfet Julien Marion au cours de son audition⁽²⁾, *« depuis la loi de 1996, les services d'incendie et de secours obéissent au principe de gouvernance locale : ce sont le département, puis le bloc communal, qui leur fournissent les moyens dont ils ont besoin. »* De fait, **les départements et le bloc communal sont les principaux financeurs des SDIS**, comptant pour près de 96 % des recettes de ces services en 2022.

(1) Audition du 16 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324011_compte-rendu#.

(2) Audition du 15 février 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324017_compte-rendu#.

RECETTES RÉELLES DES SDIS (HORS BSPP ET BMPM) EN 2022

Contributeurs	Montant (en millions d'euros)	Part dans le total des recettes
Conseils départementaux, collectivités territoriales uniques, collectivité européenne d'Alsace, collectivité territoriale de Corse et métropole de Lyon	2 867	55,5 %
Communes et EPCI	2 088	40,4 %
État	122	2,4 %
Usagers (interventions soumises à facturation)	71	1,4 %
Produits divers (cessions immobilières, dons et legs...)	17	0,3 %
TOTAL	5 165	100 %

Source : DGSCGC.

Dans le détail, **les départements sont les principaux financeurs**, comptant pour 55,5 % des ressources totales des services d'incendie et de secours. Cette participation, qui représente environ 5 % des dépenses de fonctionnement de ces collectivités, est très dynamique : elle a plus que doublé entre 2002 et 2021.

Cette participation prépondérante s'explique, d'une part, par la départementalisation des SIS depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours et, d'autre part, par celle de la loi du 27 février 2002 de démocratie de proximité, qui a renforcé les liens entre les départements et les SDIS, en attribuant aux représentants départementaux une majorité des sièges au sein de leurs conseils d'administration. Depuis la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, ceux-ci ont un rôle de pilotage de ces structures, et des conventions pluriannuelles arrêtent la contribution financière du département ⁽¹⁾.

Le **bloc communal** – c'est-à-dire à la fois les communes et les intercommunalités – est le **second financeur des SDIS**. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, **sa contribution est plafonnée par la loi** et ne peut ainsi excéder l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac ⁽²⁾. Elle a donc mécaniquement évolué moins vite que celle des départements ⁽³⁾.

Au sein de ce bloc communal, les EPCI contribuent le plus au financement des SDIS – comptant pour environ les deux tiers du financement total du bloc communal en 2021.

(1) Article L. 1424-35 du CGCT.

(2) 8° de l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

(3) Toutefois, les communes et EPCI peuvent, s'ils le souhaitent, prendre à leur charge certaines dépenses d'investissement des SDIS, augmentant de fait, dans une majorité de départements, leurs contributions effectives.

**ÉVOLUTION DU MONTANT DES CONTRIBUTIONS EN FONCTIONNEMENT DES
DÉPARTEMENTS ET DU BLOC COMMUNAL, HORS PÉRIMÈTRE BSPP**

(en millions d'euros)

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002- 2021
Départements	1 147	1 678	2 097	2 353	2 503	2 443	2 542	+ 122 %
Bloc communal	1 490	1 615	1 757	1 787	1 872	1 888	2 047	+ 37 %
Total	2 637	3 293	3 854	4 140	4 375	4 331	4 589	+ 74 %

Source : rapport de l'IGA sur le financement des SIS, d'après les données financières de la DGFIP.

2. Le rôle de l'État, chargé de la coordination globale des moyens et de la gestion d'unités ou de moyens de sécurité civile spécialisés et financeur important de la sécurité civile

a. L'État, coordinateur de la sécurité civile

En matière de sécurité civile, l'État assume **un rôle principalement de garant et de coordinateur**. L'article L. 112-2 du code de la sécurité intérieure dispose ainsi : « *L'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens.* »

Il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations.

Sans préjudice des dispositions relatives à l'organisation de l'État en temps de crise et de celles du code général des collectivités territoriales, le ministre chargé de la sécurité civile coordonne les opérations de secours dont l'ampleur le justifie. »

Le rôle de coordinateur de l'État s'exécute essentiellement par l'intermédiaire des préfets, responsables de la préparation et de l'exécution des mesures pouvant être décidées pour faire face à une crise. Dans un tel cas de figure, le préfet ou son représentant assure la direction des opérations de secours, appuyé pour ce faire par le **service interministériel de défense et de protection civiles** (SIDPC) ainsi que par l'ensemble des services de l'État (*voir II B 1 a*).

b. L'État, financeur de la sécurité civile

Bien que le financement du modèle de sécurité civile soit largement soutenu par les collectivités territoriales, l'État y participe également à plusieurs titres.

- *Le versement d'une fraction de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)*

La contribution financière la plus immédiate de l'État s'opère par le biais du versement d'une fraction de la TSCA aux SDIS. La loi du 13 août 2004 relative

aux libertés et responsabilités locales prévoit le transfert de deux fractions distinctes de cette taxe, l'une au titre du transfert de compétences, **l'autre, représentant 6,45 % de la taxe, destinée au financement des SDIS en contrepartie d'une diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à hauteur de 874 millions d'euros.**

La distribution par département de cette dernière fraction de TSCA est précisée à l'article 53 de loi de finances pour 2005 et repose sur une clé de répartition déterminée par le rapport entre le nombre de véhicules terrestres à moteur immatriculés dans le département au 31 décembre 2003 et le nombre total de ces mêmes véhicules sur le territoire national à la même date. **Cette fraction représentait 1,12 milliard d'euros en 2021** (hors périmètre de la BSPP).

- *Un soutien à l'investissement des SDIS*

La loi du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires a créé une **dotation de soutien à l'investissement structurant des SDIS**, destinée à appuyer les équipements structurants des services d'incendie et de secours. Dans ce cadre, l'État a créé un nouveau dispositif, appelé **pacte capacitaire**, qui prend la forme d'une convention, établie à l'échelle des zones de défense, entre l'État et les SDIS, afin de renforcer leurs moyens opérationnels de secours dans la lutte contre les incendies de végétation.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi Matras, les pactes capacitaires ont une existence législative et sont mentionnés à l'article L. 742-11-1 du code de la sécurité intérieure :

« L'État, les collectivités territoriales et les services d'incendie et de secours peuvent conclure une convention, dans chaque département, afin de répondre aux fragilités capacitaires face aux risques particuliers, à l'émergence et à l'évolution des risques complexes, identifiées dans les contrats territoriaux de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces définis au présent code.

*Cette convention, intitulée **pacte capacitaire**, précise la participation financière de chacune des parties signataires. Dans ce cadre, l'État peut recourir à la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours prévu à l'article L. 1424-36-2 du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾. »*

La LOPMI prévoyait une enveloppe de **30 millions d'euros** consacrés aux pactes capacitaires sur la période 2023-2027. Mais, pour faire face à la saison des feux de forêt 2022, particulièrement éprouvante, des mesures d'urgence ont été annoncées par le Président de la République, le 28 octobre 2022, visant

(1) Cet article vise la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours.

notamment à **renforcer les pactes capacitaires**. Dans ce cadre, **150 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 37,5 millions d'euros de crédits de paiement** ont été ouverts dans la loi de finances pour 2023 spécifiquement pour soutenir financièrement les SDIS dans l'achat d'équipements de lutte contre les feux de forêt.

L'investissement des SDIS n'est pas soutenu par l'État uniquement au travers des pactes capacitaires. Comme l'a rappelé le préfet Julien Marion au cours de son audition ⁽¹⁾, *« l'investissement des SDIS était soutenu par l'État à travers le FCTVA – fonds de compensation pour la TVA –, à hauteur de 117 millions d'euros en 2022. Sur le plan local, les préfets ont la possibilité de mobiliser des dispositifs tels que la DETR – dotation d'équipement des territoires ruraux –, la DSIL – dotation de soutien à l'investissement local – et la DSID – dotation de soutien à l'investissement des départements – pour accompagner certains projets d'investissement des SDIS. Selon nos estimations, cela représente à peu près 10 millions par an, ce qui n'est pas anecdotique. »*

- *Le financement de projets structurants*

L'État est chargé du **financement des investissements structurants pour les acteurs de la sécurité civile**. L'on peut, à cet égard, citer deux chantiers importants, ayant été évoqués au cours des auditions de la mission : NEX-SIS 18-112 et le réseau radio du futur.

– Le projet **NexSIS 18-112**, piloté par l'Agence du numérique de la sécurité civile ⁽²⁾, vise à unifier et moderniser le système d'information et de commandement des services d'incendie et de secours en France.

Lancé par un décret en 2019 ⁽³⁾, il permettra une meilleure gestion des alertes et des réponses opérationnelles via un système unique et interopérable de traitement des appels du 18 et du 112 et de gestion des opérations de secours. Au terme de l'année 2024, près d'un quart des SIS devraient en être dotés et une moitié pourra bénéficier de cette solution en 2026.

Le coût de ce projet est estimé à 225 millions d'euros et est **financé par l'État via le programme 161 « sécurité civile » de la mission Sécurités**.

(1) Audition du 15 février 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324017_compte-rendu#.

(2) L'agence du numérique de la sécurité civile (ANSC) est un établissement public administratif (EPA), à gouvernance partagée entre l'État et les services d'incendie et de secours (SIS), créé par le décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018, et mis en service le 1^{er} novembre 2018. Elle est placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, exercée par la direction de la transformation du numérique, ainsi que par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises pour ce qui relève des éléments métiers et des liens avec les gouvernances des SIS. L'agence a été créée pour assurer le portage du projet NexSIS 18-112 et répondre à un besoin d'appui de la sécurité civile et des SIS dans le domaine du numérique.

(3) Décret n° 2019-19 du 9 janvier 2019 relatif au système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile « NexSIS 18-112 ».

Il représente **une simplification considérable du système actuel**, dont M. Pierre Casciola, directeur de l'Agence du numérique de la sécurité civile, a rappelé qu'il était actuellement **particulièrement fragmenté** :

*« L'ANSC (...) est principalement chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet consistant à centraliser, uniformiser et fédérer les systèmes de gestion de l'alerte et des opérations [c'est-à-dire] de tout ce qui se cache derrière le 18 et le 112, à savoir de la réception des alertes et de l'envoi des forces adéquates, avec les bons véhicules et les bonnes compétences, le plus rapidement possible. **Historiquement, ce sont des éditeurs privés – quatre éditeurs principalement – qui se partageaient le marché au niveau départemental**, les services d'incendie et de secours étant organisés à cet échelon et dépendant des conseils départementaux. Chaque département était souverain et avait d'ailleurs mis en place une solution quasiment unique, configurée de manière très particulière.*

*Ce projet d'ampleur, dénommé NexSIS 18-112, a vocation à transformer considérablement les outils, les métiers et la manière de travailler au sein des services d'incendie et de secours. Il permettra de façon native une entraide entre départements – certains sont aujourd'hui liés par des accords particuliers, mais sans réel partage d'outils numériques. **Un SDIS pourra, par exemple, transférer un appel à un autre ou répondre à un appel au nom d'un autre.** Peut-être aura-t-il même un jour la possibilité d'envoyer des secours pour le compte d'un autre département, mais cette perspective soulève d'autres problèmes, notamment de responsabilité. » ⁽¹⁾*

– Le projet « **réseau radio du futur** » (RRF) vise à déployer, entre 2024 et fin 2026, une infrastructure nationale de communication mobile très haut débit (4G et 5G) interopérable, prioritaire, sécurisée et résiliente au profit de l'ensemble des services responsables des missions de sécurité, de secours et de gestion des crises.

Le RRF doit également permettre de **renforcer la coopération entre services opérationnels** et de **coordonner leur action**. Il sera ainsi déployé auprès d'environ 300 000 utilisateurs participant au *continuum* de secours :

– les services concourant à la **sécurité intérieure** (police nationale, gendarmerie nationale, polices municipales) ;

– les **services de secours** (moyens nationaux de la sécurité civile, services d'incendie et de secours, SAMU, SMUR) ;

– les administrations de l'État participant aux missions de **protection des populations** ou de **gestion des crises et des catastrophes** (préfectures et services

(1) Audition du 18 janvier 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324015_compte-rendu#.

déconcentrés de l'administration territoriale, agences régionales de santé, douanes, agents du ministère de la Justice, administrations chargées des routes, des voies navigables, des ports, de la navigation maritime ou aérienne, agents responsables des polices de l'environnement) ;

– les **forces armées**, dans le cadre de leurs concours aux opérations de sécurité ou de secours sur le territoire national (opérations de type Sentinelle, Héphaïstos, Résilience, *etc.*) ou pour les besoins de communication de leurs unités en charge de la protection de leurs installations sur le territoire national ;

– certains **opérateurs d'importance vitale** (OIV) des secteurs du transport et de l'énergie, infrastructures au sein desquelles les services de sécurité et de secours peuvent être amenés à intervenir.

Cette opération, dont le coût est estimé à **près de 900 millions d'euros** pour la période 2022-2030, sera financée de deux manières :

– les coûts de construction ainsi qu'une partie des coûts de fonctionnement pendant la période de déploiement seront pris en charge par le **budget du ministère de l'Intérieur**, *via* le programme budgétaire n° 216 Administration générale et territoriale de l'État ;

– les utilisateurs paieront **un abonnement pour financer les coûts de fonctionnement**.

Comme l'a rappelé M. Guillaume Lambert, directeur de l'Agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS), chargée de mettre en œuvre le RRF, « *ce programme est au cœur de la transformation technologique des communications opérationnelles de l'ensemble des services qui participent au continuum de sécurité et de secours, à la gestion des crises et des catastrophes et, plus largement, à la protection des populations. C'est la première fois que l'État crée en son sein un opérateur de réseau mobile dédié au soutien des communications opérationnelles des services de sécurité et de secours.* » ⁽¹⁾

• L'État contribue également pour partie au **financement de la BSPP** – à hauteur de 106 millions d'euros en 2024 – **et du BMPM**, à hauteur de 10 millions d'euros. Il participe aussi au **financement de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers** (Ensosp).

• L'État finance les **colonnes de renfort**, c'est-à-dire « *les dépenses afférentes à l'engagement de moyens publics et privés extérieurs au département lorsqu'ils ont été mobilisés par le représentant de l'État* » ⁽²⁾, à hauteur de 7 millions d'euros pour 2024. Ainsi, en cas de catastrophe majeure, les colonnes

(1) Audition du 18 janvier 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324015_compte-rendu#.

(2) Article L. 742-11 du code de la sécurité intérieure (CSI).

de renfort, composées de sapeurs-pompiers des SDIS, sont mises à disposition des préfets de zone de défense et de sécurité ou du centre opérationnel de gestion interministériel de crises (Cogic), selon l'ampleur des sinistres.

Enfin, l'État finance des moyens humains et matériels qui lui sont propres.

c. Les moyens humains et matériels à la disposition de l'État

• *Des moyens humains consacrés à des missions particulières et nécessitant un haut niveau de technicité*

L'État mobilise des personnels, qu'il gère directement, et qui sont pour l'essentiel consacrés à **des missions exigeant une forte technicité ou affectés à des tâches particulières**.

Le volume global de ses effectifs suit **une tendance à la hausse**, qui s'inscrit dans le cadre de l'évolution des crédits du ministère de l'Intérieur prévue par la loi de programmation et d'orientation du ministère de l'Intérieur (LOPMI, voir I C b), en particulier du fait de la création d'une quatrième unité de formation militaire de la sécurité civile, se traduisant par une augmentation de 565 ETP.

LES PERSONNELS EMPLOYÉS PAR L'ÉTAT CONSACRÉS À DES MISSIONS DE SÉCURITÉ CIVILE ⁽¹⁾

Affectation (en EPT)	2023	Prévisionnel 2027
Administration centrale	232	260
Centres de déminage	352	374
Base d'avions	126	132
Base d'hélicoptères	303	315
Établissements de soutien logistique des unités Formisc	81	98
Militaires de la sécurité civile affectés dans les unités	1 323	1 943
État-Major interministériel de zone de défense et de sécurité (EMIZ)	67	70
Total	2 484	3 192

Source : DGSCGC

Les personnels affectés en **administration centrale** travaillent au sein des services de la DGSCGC. Ceux affectés dans les **centres de déminage** sont chargés de missions liées à la lutte anti-terrorisme et à la neutralisation des engins pyrotechniques, tandis que les personnels des **bases d'avion et d'hélicoptères** sont respectivement responsables de la lutte contre les feux de forêt pour l'essentiel et du secours à la personne en conditions difficiles.

(1) Ces données ne prennent pas en compte les personnels mis à disposition auprès de la DGSCGC de sapeurs-pompiers professionnels et militaires de la BSPP et du BPPM, pour l'essentiel affectés en administration sociale ou dans les EMIZ, et qui représentent environ 120 emplois.

Les **militaires de la sécurité civile**, regroupés au sein des formations militaires de sécurité civile (Formisc), constituent une force de réaction rapide capable d'intervenir en renfort des moyens de secours locaux, tant sur le territoire national qu'à l'étranger (*voir I B I b*), avec une mobilisation rapide pour des missions variées allant de la gestion de crise aux risques naturels et technologiques. **Trois unités existent aujourd'hui, complétées par une quatrième unité en fin d'année**, pour un effectif total de 2 484 militaires actuellement, qui sera porté à 3 192 à l'horizon 2027.

Enfin, la sécurité civile dote les structures interministérielles que sont les **EMIZ** de personnels consacrés à la préparation, l'anticipation et la gestion des crises à l'échelle locale.

Ces moyens et dispositifs sont le fruit de l'histoire. Comme l'a rappelé le préfet Julien Marion lors de son audition ⁽¹⁾, « en 1959, la tragédie du barrage de Malpasset conduit le général de Gaulle à créer les colonnes de renfort, un dispositif entré depuis dans les usages et toujours très utile. En 1964 naît le corps des démineurs, suivi, en 1974, par les premières formations militaires de sécurité civile (Formisc), ces formations répondant à des besoins spécifiques bien identifiés. »

• *Des moyens aériens servant à la lutte contre les feux de forêt ou lors de missions de secours périlleuses*

L'État est propriétaire de l'essentiel des moyens aériens français. Ils se divisent principalement en deux catégories : les **flottes d'avion**, le plus souvent utilisées pour lutter contre les feux de forêt, et les **flottes d'hélicoptères** intervenant surtout lors de missions de secours à la personne.

Le parc d'avions de la DGSCGC est composé de trois types d'appareils :

– l'État dispose de **12 Canadairs**, destinés à l'attaque directe des incendies, sur lesquels ces appareils peuvent larguer plus de 6 000 litres d'eau. Il s'agit d'avions amphibies pouvant se poser sur l'eau et en redécoller, et capables de se ravitailler en vol en frôlant la surface d'un plan d'eau. Cette flotte a généré 1 154 jours d'activité – c'est-à-dire, 1 154 jours durant lesquels les Canadairs ont effectivement volé (soit en moyenne 96 jours par avion) – en 2022 et 977 jours en 2023 ⁽²⁾.

(1) Audition du 15 février 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324017_compte-rendu#.

(2) Pour l'ensemble des chiffres 2023, le compteur s'arrête au 31 octobre.

CANADAIR CL 415



Crédits : sécurité civile

– La France dispose actuellement de huit **avions bombardiers d'eau DASH 8** depuis une dernière acquisition en mai 2023. D'une capacité d'emport d'environ 10 000 litres, les DASH 8 sont les bombardiers d'eau les plus puissants dont dispose la sécurité civile et dont la mission principale est l'arrêt de la propagation des feux par l'établissement de lignes d'arrêt. Cette flotte a généré 861 jours d'activité en 2022 (soit en moyenne plus de 107 jours par avion) et 705 jours d'activité en 2023.

AVION BOMBARDIER D'EAU TYPE DASH



Crédits : Sécurité civile

– enfin, la flotte française comprend trois avions **Beechcraft B200 « King Air »**. Ces avions assurent la coordination en vol des opérations aériennes et remplissent des missions d’investigation et de surveillance des zones à risques élevés. Ils peuvent par ailleurs transporter des personnels dans des zones difficiles d’accès. Cette flotte a généré 314 jours d’activité en 2022 (soit en moyenne plus de 104 jours par avion) et 235 jours d’activité en 2023.

AVION BEECHCRAFT B200 « KING AIR »



Crédits : sécurité civile

Dans le cadre de la lutte contre les incendies, la DGSCGC fait également appel à des **moyens hélicoptés bombardiers d’eau (HBE)** en location – deux HBE en 2020, trois en 2021 et onze en 2022 ⁽¹⁾. En 2023, ce même dispositif a été renforcé avec la location de quatre avions légers de type AIR TRACTOR et un DASH en plus des HBE.

Outre la flotte d’avions, l’État dispose d’une flotte d’hélicoptères de deux types :

– 33 **hélicoptères EC145** acquis auprès d’Airbus Helicopters entre 2002 et 2011. Ces appareils, à la disposition des sapeurs-pompiers, des personnels du SAMU, de la police et de la gendarmerie, servent à l’accomplissement de missions de secours d’urgence et de sauvetage ⁽²⁾. Ils seront progressivement remplacés par les nouveaux hélicoptères H145 en cours d’acquisition.

(1) Pour faire face à la saison des feux de forêt particulièrement virulente cette année-là, le ministère de l’Intérieur a, d’une part, mobilisé les trois HBE prévus au titre du marché public de location passé en 2021 et, d’autre part, a réquisitionné huit HBE supplémentaires, pour un coût de 5,74 millions d’euros.

(2) Ces hélicoptères peuvent aussi être utilisés dans le cadre de la lutte contre les feux de forêt, en tant qu’hélicoptères de secours et de commandement.

HÉLICOPTÈRE EC 145



Crédits : sécurité civile

– les **hélicoptères H145**, dont l'État a fait l'acquisition de quatre exemplaires auprès d'Airbus Helicopters entre 2021 et 2022 dans le cadre du plan de relance. 36 autres hélicoptères devraient être livrés entre fin 2024 et 2029, pour un total de 40 appareils. Mobilisés pour des missions de secours, les H145 seront aussi dotés d'une **capacité de lutte contre les feux de forêt**, à l'instar des bombardiers d'eau.

HÉLICOPTÈRE H145



Crédits : sécurité civile

Entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre 2023, la DGSCGC a effectué plus de 12 000 opérations de secours, pour un coût moyen de 4 023 euros par mission.

• *Les moyens terrestres*

Le parc d'équipements opérationnels nationaux est rassemblé au sein du **groupement des moyens nationaux terrestres (GMNT)** à la disposition des personnels de la sécurité civile de l'État. Ce parc comprend 534 véhicules, répartis en véhicules d'intervention, d'accompagnement et de vie courante. Parmi les véhicules d'intervention figurent principalement les 84 appareils consacrés à la lutte contre les incendies – les camions-citernes feux de forêt (CCF) et les camions-citernes grande capacité (CCGC) – dont le nombre devrait augmenter pour atteindre 138 en 2028.

Les Formisc disposent en outre d'équipements spécialisés pour remplir leurs missions – à titre d'exemple, l'une des unités compte ainsi un hôpital de campagne, ESCRIM – et l'ensemble de ces unités est doté de stocks de matériels spécifiques, comme les moyens de pompage lourds – dont de nouveaux stocks devraient être constitués à Mayotte, à La Réunion et dans la zone des Antilles d'ici 2027.

3. L'appui complémentaire fourni par les associations agréées de sécurité civile et les réserves communales et départementales

a. Les bénévoles engagés dans les associations agréées de sécurité civile

Près de **100 000 personnes** – dont un tiers sont diplômées en secourisme – exercent une activité bénévole parmi les près de **700 structures associatives** exerçant des missions de sécurité civile réparties sur l'ensemble du territoire national.

Ces associations sont agréées, c'est-à-dire qu'elles disposent de l'un des quatre agréments leur permettant de réaliser des missions de sécurité civile.

LES QUATRE TYPES D'AGRÉMENTS DÉLIVRÉS AUX ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE SÉCURITÉ CIVILE

Type d'agrément	Missions effectuées
A	Intervention dans le cadre de missions d'opérations de secours
B	Actions de soutien aux populations sinistrées, à travers des missions d'accueil, d'écoute, de réconfort ou de ravitaillement
C	Encadrement des bénévoles lors des actions de soutien aux populations sinistrées
D	Tenue de postes de secours dans les rassemblements de personnes

Cet agrément peut être national, interdépartemental ou départemental. En 2023, **15 associations disposaient d'un agrément de sécurité civile à l'échelle nationale** ⁽¹⁾ – une grande majorité d'entre elles disposant des quatre agréments.

Le régime juridique d'agrément des associations de sécurité civile

L'article L. 725-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) dispose que les associations ayant la sécurité civile dans leur objet social peuvent recevoir un agrément, dont les modalités d'obtention figurent dans la partie réglementaire du même code. L'agrément de sécurité civile définit les missions pour lesquelles l'association peut être engagée par le directeur des opérations de secours (DOS) et précise le champ géographique (départemental, interdépartemental ou national) dans lequel ces missions peuvent être menées :

– pour prétendre à un **agrément national**, délivré par le ministre, une association doit justifier d'une activité régulière dans au moins 20 départements, et doit donc ainsi avoir obtenu 20 agréments préfectoraux suivis d'une activité régulière ;

– pour prétendre à un **agrément interdépartemental**, délivré par le ministre, une association doit justifier d'une activité régulière dans moins de 20 départements formant un territoire d'un seul tenant ;

– enfin, pour prétendre à un **agrément départemental**, délivré par le préfet de département, le champ géographique d'intervention de l'association doit se situer dans les limites du département.

Ainsi que l'a précisé le préfet Julien Marion à la mission, « *la délivrance de l'ensemble de ces agréments se fait selon des critères précis. On vérifie que l'association publie ses comptes, qu'elle a une gouvernance conforme aux règles du droit associatif, qu'elle respecte le contrat d'engagement républicain, etc. À cela s'ajoute, évidemment, la vérification de l'aptitude technique, parce que des compétences très pointues doivent être mobilisées.* » ⁽²⁾

L'essentiel des missions de sécurité civile dévolues à ces associations est assuré sans logique marchande, et les associations agréées de sécurité civile (AASC) financent elles-mêmes leurs achats de matériel et tous leurs frais fixes. En contrepartie, elles sont **rémunérées au titre de leur participation à la tenue de postes de secours lors de rassemblements**. Par ailleurs, elles sont habilitées à **réaliser des formations de secourisme**, qui relèvent d'un agrément de formation distinct et qui constituent une ressource financière importante pour leur trésorerie.

(1) Il s'agit des associations suivantes : l'Association nationale des premiers secours (ANPS), le Bouclier bleu France, le Centre français de secourisme (CFS), le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE), la Croix-Rouge française (CRF), la Fédération française de spéléologie (FFS), la Fédération française de sauvetage et de secourisme (FFSS), la Fédération nationale de protection civile (FNPC), la Fédération nationale de radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC), la Fédération des secouristes français – Croix Blanche (FSFCB), les Œuvres hospitalières françaises de l'ordre de Malte (EHFOM), le Secours catholique, la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), l'Union nationale des associations des secouristes et sauveteurs des groupes de la Poste et Orange (UNASS), et l'Association des volontaires internationaux en soutien opérationnel virtuel (VISOV).

(2) Audition du 15 février 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324017_compte-rendu#.

Interrogé à ce sujet au cours de son audition, le préfet Julien Marion a convenu qu'il pourrait être utile de **travailler à «une simplification des procédures pour faciliter la vie des associations en évitant des surcharges inutiles»** ⁽¹⁾.

Cette simplification est en effet **attendue par les AASC**, que la mission a entendues, et contribuerait à faciliter la réalisation de leurs missions. Elle doit néanmoins être réalisée sans nuire aux contrôles de qualité des prestations réalisées par les associations ⁽²⁾. Pour M. Florent Vallée, directeur de l'urgence et des opérations de la CRF, **«un agrément national [unique], englobant les déclinaisons départementales et interdépartementales, faciliterait la collaboration entre associations locales, départementales et nationales. Il est impératif de faire évoluer les aspects purement techniques à l'intérieur de ces agréments, notamment le référentiel national de dispositif prévisionnel de secours datant de 2006. Des ajustements sont nécessaires, car certaines spécifications gravées dans le marbre ne correspondent plus à la réalité.»** ⁽³⁾

Cette simplification pourrait, par ailleurs, concerner **l'obtention de l'agrément de formation**, dont les modalités d'obtention diffèrent aujourd'hui des autres agréments. M. Pierre Charzat, directeur délégué du CEFOM, a résumé les difficultés rencontrées par les associations à cet égard :

«L'agrément de sécurité civile pour des missions dites de type "A", "B", "C" et "D", dont l'ordre de Malte dispose au niveau national, est renouvelé tous les deux ou trois ans ; il fonctionne bien et nous permet de décliner nos actions au niveau départemental. En parallèle, on trouve les agréments de formation, qui sont délivrés par les préfetures et qui présentent, quant à eux, une certaine lourdeur administrative, en ce qu'ils nécessitent un important suivi pour nos

(1) Ibid.

(2) *Plusieurs représentants d'associations entendus par la mission ont ainsi alerté votre rapporteur sur la nécessité de mener des contrôles rigoureux sur le travail réalisé par le corps associatif. M. François-Xavier Volot Delaunay, directeur aux affaires générales de la FNPC, a rappelé l'importance de cet enjeu : « Nos missions sont importantes en ce que nous venons en aide aux gens, nous leur portons secours, nous pouvons être amenés à réaliser des massages cardiaques ou des gestes invasifs qui présentent un risque, et qui nécessitent en cela des agréments. Malheureusement, aujourd'hui, ces agréments, au sens de la protection civile, ne sont pas assez restrictifs. Pour mémoire, deux types d'agréments existent : les nationaux et les départementaux. Ces derniers sont directement remis par les préfetures à des associations locales. Les agréments nationaux, eux, sont remis à des fédérations ou des associations nationales dès l'instant où elles peuvent justifier d'une certaine étendue géographique ou d'un nombre de structures minimum. Or, les agréments nationaux sont, selon nous, trop simples à obtenir, et ne font pas suffisamment l'objet de contrôles. La loi Matras évoquée précédemment, et qui permet le contrôle des associations locales, va dans le bon sens, c'était d'ailleurs une demande de la protection civile. Nous ne souhaitons pas que survienne un jour un accident causé par un défibrillateur mal entretenu, qui nuirait à l'image de toutes et tous. Les agréments départementaux présentent encore davantage de risques, puisqu'ils sont remis par les préfetures à des structures de toute petite taille, qui ne sont rattachées à aucune association nationale pouvant les contrôler. » (Audition du 29 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324013_compte-rendu#.)*

(3) *Audition du 22 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324012_compte-rendu#.*

associations. La différence entre ces deux modèles nous semble illogique. Nous plaidons donc pour une harmonisation, et pour tendre vers un agrément de sécurité civile équivalent à celui des formations, ce qui permettrait également de contrôler de façon plus efficace tous les instituts de formation qui, à travers leurs agréments, exercent une sorte de concurrence déloyale pour nos associations. Je le rappelle une nouvelle fois, les formations et les postes de secours sont aujourd'hui les seules missions qui nous permettent de nous financer. »⁽¹⁾

M. Stéphane Voisin, vice-président de la FFSS, a indiqué à la mission d'information que **des travaux sont en cours à ce sujet**, et a appelé à « rapprocher les modes d'agrément pour les harmoniser, et simplifier ainsi le suivi administratif qui pèse sur les dirigeants de nos associations. »⁽²⁾

Votre rapporteur souhaite qu'une réflexion, associant des représentants associatifs, puisse avoir lieu à ce sujet, et qu'elle permette de dégager plusieurs pistes concrètes de simplification administrative sans nuire à la qualité des prestations fournies par les bénévoles.

Recommandation n° 02 : Engager un chantier de simplification administrative, avec le corps associatif, pour alléger les formalités d'obtention d'un agrément de sécurité civile et d'un agrément de formation, notamment pour les associations disposant déjà d'un agrément national.

b. Les membres des réserves communales de sécurité civile et des réserves citoyennes des services d'incendie et de secours

Deux types de réserves permettent aux personnes qui le souhaitent de s'engager dans notre modèle de sécurité civile : les réserves communales et, depuis l'entrée en vigueur de la loi Matras, les réserves départementales de sécurité civile.

● *Les réserves communales : un outil pertinent dont il faut faciliter le déploiement*

Afin de renforcer les capacités de mobilisation locale lors d'une crise majeure et de permettre aux autorités locales de disposer d'un cadre juridique leur permettant d'accueillir des bénévoles, la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a créé les **réserves communales de sécurité civile**, dont le régime juridique est aujourd'hui précisé aux articles L. 724-1 et suivants du code de la sécurité intérieure. Il existe **679 réserves communales** de sécurité civile en France, chiffre qui paraît bien insuffisant comparé aux 35 028 communes que comptait notre territoire en 2023.

(1) Audition du 29 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324013_compte-rendu#.

(2) Ibid.

Pourtant, ces réserves représentent un outil utile à la disposition des maires. Elles visent en effet à « **appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières** », et participent ainsi « *au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques.* » ⁽¹⁾

Ainsi que l'a souligné la FNSPF dans sa contribution écrite aux travaux de la mission, « *ces réserves jouent un rôle indispensable à la résilience des populations en participant au soutien et à l'assistance de ces dernières, à l'appui logistique et au rétablissement de l'activité en situation de crise. Elles peuvent également contribuer utilement à la préparation de la population face aux risques.* »

Placée **sous l'autorité du maire**, la réserve communale est créée par délibération du conseil municipal. Sa gestion peut être confiée sur décision du maire au service départemental d'incendie et de secours ou à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). La charge de son fonctionnement incombe à la commune, sauf si une convention établie avec l'EPCI dont la commune est membre ou avec le conseil départemental prévoit les modalités de leur participation au financement de la réserve. ⁽²⁾

L'engagement à servir dans la réserve, souscrit pour **une durée de cinq ans renouvelables**, donne lieu à un contrat conclu entre l'autorité de gestion et le réserviste.

Par ailleurs, une convention peut être conclue entre l'employeur du réserviste et l'autorité de gestion de la réserve pour préciser les modalités, les durées et les périodes de mobilisation du réserviste, afin de concilier au mieux les impératifs de la réserve et la bonne marche de l'entreprise. ⁽³⁾

Lorsque ses missions au sein de la réserve communale ont lieu pendant son temps de travail, **le salarié réserviste doit obtenir l'accord de son employeur**, sous réserve de dispositions plus favorables résultant du contrat de travail, de conventions ou d'accords collectifs de travail ou de conventions conclues entre l'employeur et l'autorité de gestion de la réserve.

Lorsque l'employeur souhaite notifier un refus, il dispose d'une semaine à compter de la réception de la demande pour le motiver et le notifier au salarié ainsi qu'à l'autorité de gestion de la réserve.

Enfin, l'article L. 724-4 du CSI dispose que la durée des activités à accomplir au titre de la réserve de sécurité civile **ne peut excéder quinze jours ouvrables par année civile. Cette limitation de la durée maximale annuelle**

(1) Article L. 724-1 du CSI.

(2) Article L. 724-2 du CSI.

(3) Article L. 724-6 du CSI.

d'engagement est particulièrement contraignante, surtout en comparaison avec le régime applicable pour les sapeurs-pompiers volontaires, pour lesquels un tel plafond n'existe pas (*voir III C 2*).

La FNSPF regrette, dans sa contribution écrite, que *« l'existence de ces réserves demeure encore trop méconnue et leur création demeure hétérogène : très présentes dans le sud de la France, où elles sont nées de la transformation de comités communaux feux de forêt (CCFF) en réserves, ces réserves sont en nombre plus limité dans les autres territoires. »*

Ce constat a été partagé par beaucoup de personnes auditionnées. Pour Mme Élodie Boileau, présidente de l'Association des volontaires internationaux en soutien opérationnel virtuel (Visov) *« il est indéniable que la situation concernant les réserves communales n'est pas du tout homogène. On constate que, sans un soutien politique adéquat, ces réserves demeurent largement méconnues. Les CCFF, quant à eux, occupent davantage l'espace médiatique. »*⁽¹⁾

Les comités communaux feux de forêt (CCFF)

Les comités communaux feux de forêt (CCFF) s'inscrivent dans le cadre de la politique nationale de prévention des risques naturels, en particulier le risque incendie. Les CCFF ont pour rôle principal la prévention des feux de forêt au niveau local. Leurs missions s'articulent autour de plusieurs axes :

- l'organisation de patrouilles afin de surveiller les zones à risque, surtout pendant les périodes de sécheresse ou de vent fort, susceptibles de favoriser les départs de feu ;
- la sensibilisation de la population aux risques d'incendies de forêt et aux bons comportements à adopter pour les éviter ;
- en cas de départ de feu, les membres des CCFF peuvent intervenir rapidement en attendant l'arrivée des secours professionnels ;
- le soutien aux opérations de secours par la fourniture d'une assistance logistique et opérationnelle aux SDIS.

Les CCFF sont créés par décision du maire, après délibération du conseil municipal. Ils sont placés sous l'autorité du maire et fonctionnent en étroite collaboration avec les services de l'État et le SDIS.

Selon M. Christian Amiet, référent urgences du Secours catholique, les CCFF *« sont particulièrement pertinents dans les régions exposées à ce type de risque, et complètent les interventions des sapeurs-pompiers, voire les précèdent. La coopération, tendue durant des années, a évolué grâce aux efforts concertés et à la bonne volonté de l'ensemble des acteurs. Cette collaboration fonctionne désormais de manière efficace, mais dans un cadre spécifique, coordonné par le maire, le préfet et d'autres acteurs. C'est un exemple isolé où l'on constate véritablement l'intérêt et l'émergence d'une réserve de sécurité civile tangible. »*⁽²⁾

(1) Audition du 29 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324013_compte-rendu#.

(2) Ibid.

Le rapport des inspections générales de l'administration (IGA) et des affaires sociales (IGAS) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), devenu Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) en 2022, portant sur *Le renforcement du bénévolat et du volontariat de sécurité civile* et paru en mai 2016, préconisait de **rendre systématique la création de telles réserves dans les communes soumises à l'élaboration d'un plan communal ou intercommunal de sauvegarde** (voir II B 1 et III C 1 b).

Votre rapporteur se range derrière l'avis de la FNSPF, selon laquelle « *la généralisation des risques naturels liés au dérèglement climatique à l'ensemble du territoire national rend opportune une impulsion auprès des communes pour la création de ces réserves, en complément de l'action des SDIS et des AASC* »⁽¹⁾, pourvu que les missions proposées à ces bénévoles soient suffisamment attractives et à même de les mobiliser dans la durée.

Recommandation n° 03 : Systématiser la création d'une réserve communale de sécurité civile dans les communes soumises à l'élaboration d'un plan communal ou intercommunal de sauvegarde.

Recommandation n° 04 : Doter les réserves communales de sécurité civile des mêmes prérogatives que celles des associations agréées de sécurité civile, sous réserve du respect, par les réservistes, de la doctrine applicable aux missions de ces dernières.

● *Les réserves départementales : une structurelle nouvelle en cours de déploiement*

La loi Matras a porté plusieurs avancées importantes en matière d'engagement citoyen. Elle a notamment créé les **réserves citoyennes des SIS**, qui « *ont pour objet de développer et d'entretenir la culture de sécurité civile, de renforcer le lien entre la Nation et les services d'incendie et de secours ainsi que de promouvoir et de valoriser l'image des sapeurs-pompiers.* »⁽²⁾

Ces réserves sont créées par les SIS, sur délibération de leur conseil d'administration, et après consultation du réseau associatif départemental. Elles sont placées sous l'autorité du président du conseil d'administration du SIS.

(1) Contribution écrite de la FNSPF aux travaux de la mission d'information.

(2) L'article L. 724-14 du code de la sécurité intérieure précise les missions de ces réserves citoyennes. Elles sont chargées de mener des actions de sensibilisation de la population aux risques, aux menaces et à la résilience ; de soutenir la préparation et la mise en œuvre d'exercices de gestion de crise ; de promouvoir l'engagement de jeunes sapeurs-pompiers, de sapeurs-pompiers volontaires et de réservistes ; d'appuyer logistiquement et techniquement des sapeurs-pompiers en situation de crise ou lors d'un événement important, lors des cérémonies ou des manifestations sportives ou lors de valorisation des services d'incendie et de secours ; et de former et accompagner des jeunes sapeurs-pompiers, en lien avec les associations habilitées de jeunes sapeurs-pompiers ou de jeunes marins-pompiers concernées.

Selon la ministre Dominique Faure, **le nombre de réserves départementales en fonctionnement est aujourd’hui limité**, ce dispositif étant encore récent. Il en existerait ainsi une dizaine, représentant quelques centaines de réservistes.

B. UN PÉRIMÈTRE DE MISSIONS PARTICULIÈREMENT LARGE ET DIVERSIFIÉ, SUSCITANT PARFOIS DES INTERROGATIONS DE LA PART DES ACTEURS

La sécurité civile recouvre un périmètre de missions très important, allant de la prévention à la gestion de la crise, puis à celle de l’après-crise. Alors que se multiplient les urgences – dont certaines ne relèvent pas de la sécurité civile mais faisant néanmoins appel à ses personnels – et que les contextes d’intervention sont de plus en plus compliqués, la pluralité des acteurs qui concourent à ces missions est une chance ; pour autant, cet enchevêtrement représente aussi un défi d’intégration et doit conduire, pour éviter la dispersion des énergies et éviter les ambiguïtés, contradictions ou redondances, à des efforts renforcés de coordination.

1. De la prévention des risques à l’après-crise : une accumulation de missions particulièrement exigeante

a. Un continuum de missions de l’avant à l’après-crise

Le périmètre d’intervention des services d’incendie et de secours est déterminé par la loi. L’article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales distingue **deux principales attributions** :

- la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies ;
- le concours, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l’évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu’aux secours et aux soins d’urgence.

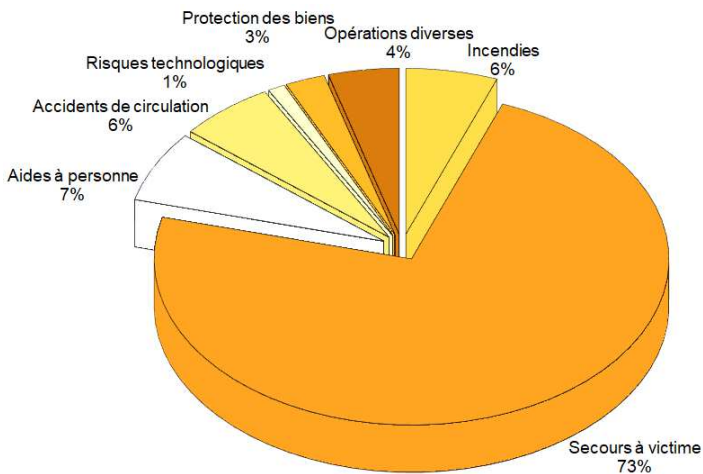
Ce même article précise les quatre missions dévolues aux SIS, que sont la prévention et l’évaluation des risques de sécurité civile ; la préparation des **mesures de sauvegarde** et **l’organisation des moyens de secours** ; la **protection des personnes**, des animaux, des biens et de l’environnement ; et les **secours et les soins d’urgence** aux personnes ⁽¹⁾ ainsi que leur évacuation, lorsqu’elles sont victimes d’accidents, de sinistres ou de catastrophes, présentent des signes de détresse vitale ou présentent des signes de détresse fonctionnelle justifiant l’urgence à agir.

(1) *Le dernier alinéa précise que, dans le cadre de l’exercice de cette mission, « les sapeurs-pompiers peuvent participer à la réalisation d’actes de télé-médecine, dans le cadre de leurs compétences. »*

Le modèle français de sécurité civile est ainsi en capacité de prévenir et de faire face aux crises, quelle qu'en soit leur nature : **industrielle, sanitaire, climatique, voire terroriste.**

En pratique, l'énumération de ces missions n'est toutefois qu'indicative. Comme le faisait remarquer M. Éric Flores, vice-président de la FNSPF, « *personne n'aurait pu prédire que nous vaccinerions à si grande échelle, que nous ferions des tests covid dans les Ehpad, ou que nous pomperions 500 000 mètres cubes par heure, comme c'est le cas actuellement dans le Nord et le Pas-de-Calais. Nous nous adaptons en permanence aux évolutions de la société : en ce moment, des Apple Watch font résonner des alertes dans nos centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (Codis), et nous envoyons des ambulances, sans que personne ne nous ait appelés.* » ⁽¹⁾

RÉPARTITION THÉMATIQUE DES SOLLICITATIONS DES SDIS (BSPP ET BMPM COMPRIS) EN 2022



Source : DGSCGC.

En 2021, selon les données figurant dans le rapport de l'IGA sur le financement des SIS, les sapeurs-pompiers réalisaient **12 824 interventions par jour, soit en moyenne un engagement toutes les 6,7 secondes**. L'appel au « 18 » est traité avec un délai moyen légèrement supérieur à 2 minutes depuis au moins dix ans et les délais moyens d'intervention, qui se sont allongés depuis 2016, figurent néanmoins en dessous de 13 minutes pour plus de 48 millions de personnes. Cette efficacité a été largement saluée au cours des auditions menées par votre rapporteur ⁽²⁾.

(1) Audition du 16 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324011_compte-rendu.

(2) La qualité de leurs interventions peut aussi être approchée par l'intermédiaire de la notion de « valeur du sauvé », qui fait l'objet de travaux prospectifs afin de mieux prendre en compte la valeur des biens protégés du fait des interventions rapides des sapeurs-pompiers en cas d'incendie et les coûts ainsi épargnés.

b. Un engagement fréquent en dehors de nos frontières

Les personnels de la sécurité civile peuvent être sollicités, dans le cadre du **mécanisme de protection civile de l'Union européenne** (MPCU) ou d'accords bilatéraux, pour intervenir en cas de crise dans les pays partenaires de la France.

Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne

À l'échelle européenne, la protection civile est une compétence d'appui, c'est-à-dire que l'UE ne peut que soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres dans cette politique publique.

Cette compétence d'appui prend la forme d'un **mécanisme de protection civile de l'Union** (MPCU), coordonnant la réaction aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine affectant les pays membres de l'Union européenne, ainsi que certains pays tiers participant à ce mécanisme de solidarité ⁽¹⁾. Le MPCU a trois principaux objectifs : promouvoir la coopération entre les autorités nationales de protection civile ; renforcer la sensibilisation et la préparation des citoyens aux catastrophes ; permettre la fourniture d'une aide rapide, efficace et coordonnée aux populations touchées. Son budget est passé de 574 millions d'euros entre 2014 et 2020 à 3,8 milliards d'euros entre 2021 et 2027.

D'un point de vue opérationnel, le MPCU repose sur plusieurs entités en assurant le bon fonctionnement :

– le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC), chargé du suivi constant des événements qui se produisent dans le monde et de la coordination de l'action de l'UE en matière de réaction aux catastrophes ;

– le **centre d'information de coordination d'urgence** (CECIS), chargé de faciliter la communication et la coordination entre les États membres lors de catastrophes majeures ou d'incidents nécessitant une réponse rapide et concertée, en partageant en temps réel des informations sur les risques, les alertes et les ressources disponibles ;

– les cartes satellitaires fournies par **Copernicus**, le programme d'observation de la Terre de l'Union européenne. Parmi ses multiples composantes, Copernicus comprend un service chargé de l'analyse météorologique, fournissant à l'ERCC des données collectées en temps réel, qui sont essentielles pour la gestion des crises environnementales, comme les phénomènes météorologiques extrêmes, les incendies de forêt ou encore les inondations. Ce service, opéré en étroite collaboration avec l'Agence spatiale européenne (ESA) et l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT), s'appuie sur une constellation de satellites Sentinel, spécialement conçus pour collecter des informations détaillées sur l'atmosphère terrestre, les océans et les surfaces continentales.

Le MPCU repose également sur une **réserve européenne de protection civile** : les États membres de l'UE et les autres pays participant au MPCU s'engagent, dans ce cadre, à mettre à disposition une partie de leurs capacités nationales de réaction aux catastrophes (équipes de secours, experts, matériels spécialisés), afin qu'elles prennent part aux opérations d'urgence dans une zone sinistrée lorsque l'UE est sollicitée. En cas de déploiement, la réserve agit sous le commandement et sous le contrôle de l'État ayant demandé son intervention.

(1) C'est notamment le cas de l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'Islande, la Macédoine du Nord, la Moldavie, le Monténégro, la Norvège, la Serbie, la Turquie et l'Ukraine.

Enfin, depuis 2019, l'Union européenne a créé **rescUE**, un dispositif permettant aux États membres ainsi qu'aux États tiers participant au MPCU de mettre à disposition une partie de leurs capacités nationales ⁽¹⁾ en vue d'un déploiement immédiat au sein ou en dehors de l'UE dans une zone sinistrée, lorsque l'UE est sollicitée. Elle est mobilisée lorsque les capacités nationales sont dépassées et lorsque la réserve européenne de protection civile n'est pas suffisante ou est indisponible.

La France a elle-même bénéficié du programme RescUE pour financer en partie l'acquisition d'avions, de stocks médicaux et d'équipements NRBC. Ce dispositif est également mobilisé pour l'acquisition de nouveaux Canadairs dans le cadre de la constitution d'une **flotte européenne de moyens aériens de lutte contre les feux de forêt**. Enfin, la France participe à un consortium avec sept autres pays pour acquérir un **hôpital de campagne**.

Comme l'a résumé à votre rapporteur M. Laurent Alfonso, chargé de mission affaires européennes à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'Intérieur et expert en protection civile pour l'Union pour la Méditerranée, au cours de son audition, *« le mécanisme de protection civile de l'UE correspond en réalité à une compétence de soutien et d'appui de la Commission européenne auprès des États. Créé en 2001, il a été activé à plus de 600 reprises, dont la plupart du temps à l'extérieur de l'UE. Initialement limité aux États membres, le mécanisme s'est progressivement ouvert à des participants extérieurs – aujourd'hui au nombre de neuf et bientôt dix avec l'entrée de la Moldavie dans le dispositif au 1^{er} janvier 2024. »* La France en est *« le premier contributeur, en termes de capacité et de réponse opérationnelles »*. ⁽²⁾

Selon les données transmises par la DGSCGC à votre rapporteur, **ces interventions**, d'un niveau hétérogène d'une année sur l'autre, **sont globalement en augmentation**, tant en termes de coût qu'en termes de nombre d'engagements ⁽³⁾. Dans le cadre du MPCU, 75 % du coût des interventions est pris en charge par l'Union européenne et le quart restant est prélevé sur le budget du ministère pilote de l'engagement des forces françaises – soit, sur le budget du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères le plus souvent.

En 2023, **neuf interventions extérieures** ont été réalisées, principalement dans le cadre du MPCU – et, pour deux de ces opérations, à la fois *via* le MPCU et *via* un accord bilatéral avec le pays sollicitant l'aide de la France. À titre d'exemple, l'opération la plus coûteuse a concerné l'envoi de 31 sapeurs sauveteurs des Formisc et de 30 sapeurs-pompiers, ainsi qu'une équipe médicale en Libye, après les inondations de septembre 2023, afin d'apporter une assistance

(1) RescUE comprend notamment une flotte d'avions et d'hélicoptères de lutte contre les incendies, des avions d'évacuation sanitaire, des équipes médicales d'urgence et des hôpitaux de campagne, une réserve de matériel médical et des capacités de laboratoires mobiles, des capacités de détection, de décontamination et de stockage permettant de réagir aux incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires, des abris provisoires et des moyens de transport et logistiques.

(2) Audition du 11 octobre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324006_compte-rendu.

(3) Ces coûts concernent surtout les dépenses de personnel (salaire, logement sur place), de transport, de logistique (carburant, consommables, etc.) et de maintenance et remise en condition opérationnelle.

médicale à la population. La France a également répondu à l'appel international à la solidarité après le séisme ayant frappé la Turquie en février, afin de rechercher les victimes sous les décombres, et est notamment intervenue au Canada, en Grèce et au Chili pour soutenir les autorités locales dans la lutte contre les feux de forêt.

OPÉRATIONS EXTÉRIEURES AUXQUELLES LA FRANCE A PARTICIPÉ EN 2023

Pays bénéficiaire	Mission	Organisation	Bilan
Turquie	Séisme	MPCU	Recherche de victimes sous les décombres
Ukraine	Formation subaquatique	MPCU	Formation subaquatique au profit des démineurs ukrainiens en Ukraine et à Marseille
Chili	Feux de forêt	MPCU	Soutien des autorités locales dans la lutte contre les feux de forêt
Grèce	Feux de forêt	MPCU + accord bilatéral	Soutien des autorités locales dans la lutte contre les feux de forêt
Grèce	Feux de forêt	MPCU	Soutien des autorités locales dans la lutte contre les feux de forêt dans un cadre préventif
Italie	Inondations	MPCU	Inondations dans la région de l'Émilie-Romagne
Canada	Feux de forêt	MPCU + accord bilatéral	Soutien des autorités locales dans la lutte contre les feux de forêt
Slovénie	Terrassement et déblaiement	MPCU	Travaux de terrassement et rétablissement de voies de communication
Libye	Inondation	MPCU	Assistance médicale à la population

Source : DGSCGC

2. Un enchevêtrement d'acteurs qui peut parfois nuire à la clarté des missions et implique des efforts de coordination

Votre rapporteur partage le constat, dressé par Départements de France dans sa contribution écrite, et rappelé par de nombreuses personnes auditionnées, selon lequel « *la constellation* [d'acteurs contribuant à notre modèle de sécurité civile] *en elle-même est davantage un facteur de résilience qu'un frein, pour peu que les mesures de coordination soient à la hauteur. Toutes les réflexions relatives à la gestion de crise convergent vers le besoin de forces vives en périphérie des services d'incendie et de secours.* »

Il est en effet apparu, au cours des travaux de la mission, que l'enchevêtrement des acteurs mobilisés pouvait nécessiter ainsi des efforts renforcés de coordination.

a. Un manque de coordination de l'ensemble des acteurs nuisant particulièrement à la pleine intégration des associations agréées de sécurité civile

Les travaux de la mission d'information ont révélé **certaines lacunes en matière de coordination de l'ensemble des acteurs sur le terrain**, et en particulier des associations de sécurité civile.

• ***Des difficultés de coordination qui ne sont pas uniformes sur l'ensemble du territoire national***

Du fait de sa fonction de coordinatrice, la DGSCGC est déjà chargée de la signature de **conventions nationales d'assistance technique encadrant les relations entre les associations agréées de sécurité civile (AASC) et les services de l'État**. Ces conventions peuvent ensuite être déclinées à l'échelle départementale. La DGSCGC diffuse également des dispositions spécifiques ORSEC propres à certains risques particuliers, qui précisent pour certaines les conditions d'engagement des associations.

Ces travaux, nécessaires, semblent néanmoins **insuffisants pour garantir la bonne coordination des AASC** avec l'ensemble des autres acteurs chargés de la sécurité civile. Ainsi que l'a fait remarquer M. Philippe Da Costa, président de la Croix-Rouge française, lors de son audition, *« la crise sanitaire récente, bien que la Croix-Rouge française se soit engagée de manière exceptionnelle, a révélé une incapacité à réunir l'ensemble des acteurs autour de la table au lendemain de cette crise. »*⁽¹⁾

Ces difficultés sont variables d'un territoire à l'autre. Comme l'observait M. André Accary, président du département de Saône-et-Loire et président de la commission SDIS de l'association des Départements de France, **la coordination « est plutôt très efficace dans certaines parties du territoire, dans le sud-est ou le sud-ouest notamment, qui sont fréquemment confrontées à certains phénomènes comme les feux de forêt. Dans celles-ci, l'organisation territoriale entre élus, pompiers et associations est assez efficace. Dans d'autres régions, comme en Bourgogne, ce dispositif n'existe pas. »**⁽²⁾

M. Jean-Baptiste Estachy, conseiller sécurité de Départements de France, a abondé dans le même sens, prenant l'exemple de la Gironde, où *« la Défense des forêts contre l'incendie (DFCI) en Aquitaine n'apparaît pas dans le plan ORSEC (...) À l'heure actuelle, les différents acteurs se connaissent bien, ce qui permet de passer outre ces difficultés. Mais en cas de changement de responsable, la coordination pourrait s'en trouver affectée, notamment en matière de planification. »*⁽³⁾

La question du **rôle des associations agréées dans le contexte d'un grand évènement** continue d'être un sujet de réflexion. M. Édouard Donnelly, directeur exécutif des opérations du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 (Cojop), a ainsi rappelé à la mission que, *« lors des événements sportifs, le dispositif de secourisme est habituellement normé, voire*

(1) Audition du 22 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/l16micpciv2324012_compte-rendu.

(2) Audition du 21 septembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/l16micpciv2223003_compte-rendu.

(3) Ibid.

très normé, mais il s'inscrit dans un cadre médical – médecins et infirmeries, pour les spectateurs comme pour les athlètes – qui l'est beaucoup moins. Cela peut provoquer des frictions : au sein du comité de pilotage mis en place par la délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP), des débats ont eu lieu avec les associations agréées de sécurité civile, notamment, qui ne travaillent pas systématiquement avec un médecin urgentiste sur les événements – il n'existe en effet pas de cadre en la matière. Il en ressort que la répartition des compétences et des missions entre les équipes médicales et les équipes de secourisme est floue. » ⁽¹⁾

En outre, si, depuis la loi Matras, les AASC peuvent désormais, sur l'ensemble du territoire national, **réaliser des évacuations d'urgence de victimes lors d'opérations de secours, seule une convention a été signée** dans un département, selon les informations transmises à votre rapporteur par la DGSCGC, qui mène en ce moment une enquête afin d'établir un état des lieux précis.

Afin d'améliorer cette situation, la FNSPF s'est fait écho, auprès de votre rapporteur, de **deux recommandations formulées par la mission nationale sur la modernisation de la sécurité civile et la protection contre les risques majeurs**, dirigée par M. Hubert Falco, à savoir :

– expérimenter la mise en place d'une **direction départementale de la sécurité civile**, confiée au directeur du SDIS sous l'autorité du préfet et en collaboration étroite avec les maires (préconisation n° 20), afin d'améliorer la coordination opérationnelle des partenaires locaux de la sécurité civile ;

– organiser annuellement **une conférence animée par le directeur du SDIS sous l'autorité du préfet, afin de mieux partager la connaissance des risques**, la stratégie à mettre en œuvre et la répartition des rôles de chacun, et d'organiser des exercices de simulation en commun (préconisation n° 19). L'ensemble des partenaires de la sécurité civile (CCFF, AASC, forestiers, sylviculteurs, agriculteurs, bénévoles, réserves communales, intercommunales et départementales...) doivent y être associés.

Votre rapporteur estime que ces deux recommandations de la mission conduite par M. Falco seraient à même de renforcer la nécessaire coordination de tous les acteurs et suggère donc de les mettre en œuvre.

(1) Audition du 25 janvier 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324016_compte-rendu.

Recommandation n° 05 : Expérimenter la mise en place d'une direction départementale de la sécurité civile, confiée au directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) sous l'autorité du préfet et en collaboration étroite avec les maires.

Recommandation n° 06 : Organiser annuellement une conférence animée par le directeur du SDIS sous l'autorité du préfet, afin de mieux faire partager la connaissance des risques, la stratégie à mettre en œuvre et la répartition des rôles de chacun et pour organiser des exercices de simulation en commun.

Votre rapporteur estime que la même recherche d'une bonne circulation de l'information et d'une coordination plus régulière entre les acteurs de la protection et de la sécurité civiles devrait conduire à ce que ceux-ci soient systématiquement associés aux projets déployés par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC). Cela permettrait de favoriser une approche plus transversale des différents risques et contribuerait à faire émerger une culture de la cohésion entre ces acteurs.

Recommandation n° 07 : Associer systématiquement l'ensemble des acteurs de la sécurité et de la protection civile dans les projets déployés par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), afin de promouvoir une vision transversale de l'approche des risques et de favoriser une culture de la cohésion entre tous les acteurs.

• *Le rôle du conseil départemental de la sécurité civile*

Depuis sa création par décret en 2006 ⁽¹⁾, le **conseil départemental de sécurité civile** (CDSC), dont l'installation est prévue aux articles D. 711-10 à D. 711-12 du CSI, a pour mission de participer à l'évaluation des risques encourus par les personnes, les biens et l'environnement, à la préparation à la gestion des crises et à la définition des actions d'alerte, d'information et de protection de la population, ainsi qu'à la promotion du volontariat en faveur de la sécurité civile.

Il comprend des représentants des services de l'État, de l'agence régionale de santé (ARS), des collectivités territoriales, des services, organismes et professionnels spécialisés dans le domaine de la prévention et des secours, des opérateurs de service public et des représentants des organismes experts, publics et privés, concourant à la sécurité civile, ainsi que des personnalités qualifiées.

Tout en reconnaissant qu'il peut exister un défaut de coordination des AASC sur le terrain, le préfet Marion a rappelé à la mission que *« les textes prévoient des instances pour faire vivre cette coordination, en particulier le conseil départemental de sécurité civile. On pourrait se demander s'il est suffisamment vivant dans chaque département – je n'en suis pas totalement certain. Il y aurait peut-être lieu de réactiver un peu cette instance. En tout cas,*

(1) Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives

c'est à ce niveau que la coordination doit avoir lieu. Au niveau central, nous traitons, par définition, de sujets systémiques. La coopération opérationnelle ne peut relever que de dynamiques territoriales. » ⁽¹⁾

Votre rapporteur observe qu'**il a été très peu question de cette instance durant les travaux de la mission d'information**. Pourtant, cet outil semble effectivement représenter un moyen de mieux coordonner les acteurs de la sécurité civile à l'échelle départementale, pourvu qu'ils s'en saisissent et y soient représentés.

Afin d'**avoir une vision claire sur les réussites, les échecs et les potentialités de cet outil visiblement encore trop peu mobilisé**, votre rapporteur préconise d'établir un état des lieux exhaustif du déploiement et du fonctionnement des CDSC sur l'ensemble du territoire, et d'engager une réflexion associant tous les acteurs de la sécurité civile sur une éventuelle évolution de sa composition et de ses missions.

Recommandation n° 08 : Établir un état des lieux exhaustif du déploiement et du fonctionnement des conseils départementaux de sécurité civile sur l'ensemble du territoire, et associer tous les acteurs de la sécurité civile à une réflexion nationale pour redynamiser cette instance, en révisant si nécessaire sa composition et ses missions.

• ***Le renfort des synergies entre les réserves communales et les associations agréées***

Les AASC et les réserves communales de sécurité civile exercent des missions essentielles à une échelle locale justifiant le renforcement des synergies entre ces deux entités.

La proposition de loi n° 2130 visant à renforcer les réserves communales, rédigée, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 janvier 2024 et rapportée par votre rapporteur, a pour objectif d'y contribuer (*voir III C 2*) ; elle n'a toutefois pas pu être examinée en séance publique le 14 mars 2024. Son article 1^{er}, tel qu'amendé en commission des Lois par le député Yannick Chenevard ⁽²⁾, vise notamment à **permettre aux AASC, par contrat avec l'autorité de gestion, de participer aux réserves communales de sécurité civile**. Ainsi que l'a précisé l'auteur de l'amendement, « *cette contractualisation "en bloc" signifie ainsi que les membres bénévoles d'une association de sécurité civile intégreront la réserve communale de sécurité civile par le biais de leur association et non par le biais d'un contrat individuel avec l'autorité de gestion.* »

(1) Audition du 15 février 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324017_compte-rendu#.

(2) Amendement CL9 de M. Yannick Chenevard, deuxième séance du 6 mars 2024.

b. Le nécessaire renforcement de la coordination interministérielle et des effectifs dans les préfectures

• **Les crises auxquels notre territoire peut être confronté**, et qui nécessitent l'intervention des volontaires, bénévoles, réservistes et professionnels, **sont par nature interministérielles**. S'exprimant sur le sujet particulier du positionnement des AASC dans l'écosystème des acteurs de la sécurité civile, M. Philippe Da Costa a ainsi rappelé que « *le véritable enjeu auquel nous sommes aujourd'hui confrontés est notre capacité à redéfinir le positionnement des associations de sécurité civile (...) dans leur relation avec le ministère de l'Intérieur et, de manière cruciale, avec le ministère de la Santé. Historiquement, notre relation avec le ministère de la Santé a toujours été présente, et il est essentiel de la rétablir dans une perspective interministérielle, impliquant également le ministère des armées et de la Défense nationale.* » ⁽¹⁾

Au Portugal et en Italie, où deux délégations de la mission d'information se sont rendues, une telle interministérialité s'est matérialisée, respectivement, par **la mise en place d'un secrétariat d'État chargé de la sécurité civile et par celle d'un ministre délégué à la sécurité civile** directement rattachée à la présidence du Conseil – ce qui correspondrait en France à un rattachement d'un tel ministre au Premier ministre. D'un point de vue administratif, ce secrétariat d'État ou ce ministère délégué repose sur une administration unique, qui est en contact avec l'ensemble des acteurs publics concernés par la sécurité civile dans tous les ministères.

De l'avis des personnes entendues sur place, cette visibilité politique **favorise les échanges** entre les acteurs lors d'une crise majeure. Elle permet aussi à l'ensemble de ces acteurs de disposer, au niveau de la décision politique, d'**un interlocuteur unique et bien identifié au sein même du Gouvernement**, et que ce responsable politique puisse concentrer son action sur ces sujets majeurs, tout en disposant d'une autorité interministérielle suffisante.

La création d'une telle structure en France est, en particulier, réclamée par la FNSPF et par la Conférence nationale des services d'incendies et de secours. Il s'agit, pour reprendre les termes de M. Jean-Luc Wertenschlag, président du collectif Citoyen du 13 novembre, de « **rompre avec la logique des silos – l'éducation nationale, la protection civile, qui dépend du ministre de l'Intérieur, la santé.** » ⁽²⁾ Le présent rapport propose de tirer les conséquences de ces constats par la création d'un mécanisme interministériel et indépendant dédié à ces questions (voir II A 3).

(1) Audition du 22 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324012_compte-rendu.

(2) Audition du 25 janvier 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324016_compte-rendu.

Recommandation n° 09 : Envisager la création d'une entité interministérielle dédiée, placée auprès du Premier ministre, permettant de suivre l'anticipation des risques et leur gestion au niveau territorial, ainsi que de mobiliser et coordonner tous les acteurs de la protection et de la sécurité civiles, en particulier lors d'événements d'ampleur sur le territoire national.

● Le « réarmement » de l'État, tout comme le réarmement citoyen que le Président de la République a appelé de ses vœux lors de son discours aux Français du 31 décembre 2023, passe inéluctablement par celui de ses préfetures, et donc par **la mobilisation de moyens adéquats et renforcés** afin de leur permettre de remplir pleinement leur rôle d'impulsion. Comme l'observait M. Thomas Alliot, président fondateur de l'Unité nationale de secouristes citoyens (UNSC), il conviendrait en particulier de « *revivifier les services interministériels de défense et de protection civile (SIDPC) dans les préfetures. Ces services manquent sans doute de moyens pour réunir tous les acteurs régulièrement et échanger sur leurs capacités respectives, ainsi que sur les possibilités de mutualisation.* »⁽¹⁾

Recommandation n° 10 : Renforcer les équipes des préfetures chargées de missions de sécurité civile, en particulier au sein des services interministériels de défense et de protection civile, et charger ces services d'organiser un échange plus régulier d'informations entre les acteurs de la sécurité civile.

3. Une tension opérationnelle de plus en plus importante pesant sur les sapeurs-pompiers

Le modèle de sécurité civile française est soumis à une importante tension opérationnelle, principalement due à deux facteurs : d'une part, du fait du poids du secours à personne dans l'activité quotidienne des sapeurs-pompiers ainsi que des difficultés rencontrées au sein des services d'urgence et, d'autre part, du fait d'une multiplication des crises, dans un contexte opérationnel difficile.

a. De nombreuses interventions ne relevant pas du champ de compétences des sapeurs-pompiers

Les SIS sont notamment chargés des « *secours et les soins d'urgence aux personnes ainsi que leur évacuation, lorsqu'elles : a) Sont victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ; b) Présentent des signes de détresse vitale ; c) Présentent des signes de détresse fonctionnelle justifiant l'urgence à agir.* »⁽²⁾ Ils peuvent, dans ce cadre, être sollicités par le SAMU. Comme le résumait la FNSPF dans sa contribution écrite aux travaux de la mission, « *historiques soldats du feu, les sapeurs-pompiers sont devenus des soldats de la vie.* »

● Si les SIS ont vocation à intervenir en matière de secours à personne, en pratique **ils interviennent régulièrement dans le cadre de missions ne relevant a priori pas de leurs champs de compétences**, notamment pour effectuer des

(1) Ibid.

(2) 4° de l'article L. 1424-2, du CGCT.

transports de victimes en cas d'indisponibilité des ambulanciers privés, ce que l'on appelle une « carence ambulancière ».

Selon les données transmises par la DGSCGC par le biais de l'enquête Infosdis, en 2022, 99 SIS répondant avaient enregistré plus de 575 000 interventions de **carences ambulancières**, ce qui correspond aux interventions réalisées « *à la demande de la régulation médicale du SAMU, lorsque celle-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés* ».

Ces interventions, qui représentent à peu près **85 % de l'activité des sapeurs-pompiers** selon le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), font certes l'objet d'une compensation financière ⁽¹⁾, mais elles détournent les sapeurs-pompiers des missions au cœur de leur engagement et de leur vocation, ce qui peut créer des doutes chez certains d'entre eux ou émuiser leur motivation.

Les « sur-sollicitations » correspondant à des missions de secours aux personnes non urgents constituent une forme de dysfonctionnement. D'après les informations transmises par la FNSPF, **ces sollicitations ont connu une augmentation de 85,6 % entre 2002 et 2021**. Cette hausse spectaculaire résulte d'une augmentation de 90 % des carences ambulancières.

Cette situation a vocation à évoluer : l'article 6 de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, dite loi Matras, a en effet apporté une évolution du cadre juridique applicable aux carences ambulancières, en modifiant la rédaction de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Cette modification a consisté, d'une part, à **prévoir explicitement la possibilité de différer ou de refuser les interventions qui ne relèvent pas des missions des SIS**.

Elle a conduit, d'autre part, à définir plus précisément **les carences ambulancières**, qui sont des « *interventions effectuées par les services d'incendie et de secours sur la prescription du service d'aide médicale urgente, lorsque celui-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés pour une mission visant à la prise en charge et au transport de malades, de blessés ou de parturientes, pour des raisons de soins ou de diagnostic, et qui ne relèvent pas de l'article L. 1424-2* ».

(1) Le tarif national d'indemnisation est mentionné à l'article 4 de l'arrêté du 30 novembre 2006 fixant les modalités d'établissement de la convention entre les services d'incendie et de secours et les établissements de santé sièges des SAMU mentionnée à l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales. Il est revalorisé annuellement et calculé en fonction de l'évolution, sur les douze derniers mois, de l'indice des prix à la consommation, et est arrondi à l'euro supérieur. Ce montant, de 124 euros pour les interventions effectuées en 2021, a été revalorisé à hauteur de 209 euros pour l'année 2023, par un arrêté du 19 décembre 2023.

Enfin, cet article a institué **une commission de conciliation paritaire**, consultable en cas de désaccord sur les modalités de qualification de l'intervention des SIS ⁽¹⁾.

Ainsi que l'observe la FNSPF dans sa contribution écrite, **la mise en place de ces mesures a fait baisser de 25 % le nombre de carences ambulancières en 2023**. Cette baisse a d'ailleurs été soulignée par la ministre Dominique Faure dans sa contribution aux travaux de la mission d'information.

Votre rapporteur restera attentif à l'évolution de cette tendance, afin qu'elle se traduise effectivement par un allègement de la charge des sapeurs-pompiers.

• Les sapeurs-pompiers peuvent, en outre, être mobilisés pour des interventions dites « **d'aide à la personne** », en particulier pour des relevages à domicile ou des soutiens divers. Cette catégorie de missions est comptabilisée comme du secours à personne, mais ne participe pas non plus du périmètre de missions incombant aux sapeurs-pompiers.

ÉVOLUTION DES MISSIONS ASSIMILÉES AU SERVICE À PERSONNE MAIS N'EN RELEVANT PAS

(en milliers)

	2012	2014	2016	2018	2020	2021	Évolution 2021-2021
Nombre de missions comptabilisées au titre du secours à personne	3 143	3 249	3 506	3 593	3 613	3 768	+ 29 %
Dont carences ambulancières	338	375	457	503	522	642	+ 90 %
Dont interventions d'aide à la personne	176	192	210	253	288	312	+ 77,3 %
Total des missions ne relevant pas de l'urgence	514	567	667	756	810	954	+ 85,6 %

Source : mission d'information de l'Inspection générale de l'administration (IGA) sur le financement des SDIS, octobre 2022, à partir de données transmises par la DGSCGC.

Ainsi que l'a relevé M. Mickaël Pacanowski, vice-président de la CFTC-Sapeurs-pompiers et agents des SDIS (SPA-SDIS), cette charge induite **entraîne « une perte de sens [de la part des sapeurs-pompiers, qui accomplissent] trop de missions non urgentes qui relèvent de plus en plus largement de l'assistantat. Les relevages en ambulance sont le quotidien, avec des délais d'attente dans les**

(1) Décret n° 2023-922 du 6 octobre 2023 relatif à la commission de conciliation paritaire chargée d'examiner les désaccords sur la qualification de carences ambulancières.

hôpitaux de plus en plus problématiques, car un sapeur-pompier volontaire ne peut pas se permettre, en journée, de passer trois heures en intervention pour la seule raison que l'hôpital ne peut pas prendre en charge la personne qu'il lui amène. » ⁽¹⁾

Afin de poursuivre les efforts entrepris, la FNSPF préconise **d'adapter la gouvernance des établissements de santé** à deux niveaux :

– au niveau territorial, en particulier en renforçant la représentation des SDIS dans les conférences régionales de santé et d'autonomie et en intégrant des présidents de conseil d'administration des SDIS au conseil de surveillance des ARS ;

– et au niveau national, en instaurant une représentation des sapeurs-pompiers au sein du Conseil national de l'urgence hospitalière (CNUH).

Votre rapporteur partage cette analyse et reviendra sur cette problématique (voir II B 2 c).

Recommandation n° 11 : Adapter la gouvernance des établissements de santé afin de mieux y associer les acteurs de la sécurité civile, en particulier les représentants des sapeurs-pompiers.

b. Une multiplication des crises et des contextes d'intervention de plus en plus difficiles

Selon les chiffres transmis par la FNSPF, **l'activité opérationnelle des sapeurs-pompiers a augmenté de près de 30 % entre 2002 et 2021**. Dans le détail, pendant la même période, le nombre d'interventions de secours aux personnes, urgents et non urgents, a augmenté de 75 %.

(1) Audition du 16 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324011_compte-rendu.

L'ÉVOLUTION DES INTERVENTIONS DES SIS
(en milliers)

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002/2021
Incendie	353	377	312	318	271	306	254	- 28 %
Accidents de circulation	368	313	306	285	279	289	288	- 21,7 %
Secours à personne (hors accidents de circulation)	2 156	2 246	2 715	3 082	3 249	3 622	3 768	+ 74,8 %
Risques technologiques et protection des biens	281	247	242	204	192	167	178	- 36,6 %
Opérations diverses	477	425	453	353	303	267	193	- 59,2 %
Nombre total d'interventions	3 635	3 608	4 028	4 242	4 294	4 651	4 681	+ 28,8 %

Source : mission d'information de l'Inspection générale de l'administration (IGA) sur le financement des SDIS, octobre 2022, à partir de données transmises par la DGSCGC.

Cette multiplication du nombre d'interventions doit être mise en perspective avec **la charge moyenne représentée par chaque type d'interventions**. Le rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) sur le financement des SDIS, transmis au Parlement en octobre 2022, rappelle que **les missions incendies ou risques technologiques sont généralement plus longues et mobilisent des moyens plus importants** que le secours à personne. En 2021, l'incendie représentait 13 % de sollicitation des effectifs, contre 66 % pour le secours à personne.

Le même rapport souligne en outre que **l'accroissement de l'activité des SDIS est inégal sur le territoire** : 27 SIS connaissent ainsi une augmentation de leur activité de plus de 50 % entre 2002 et 2019, tant dans les territoires ruraux que touristiques ou très peuplés, tandis que 31 autres, essentiellement ruraux, connaissent une hausse de moins de 25 % de leur activité.

Les sapeurs-pompiers font aujourd'hui face à **des défis sans précédent** : outre la difficulté liée aux carences ambulancières, ils doivent assurer le **développement des missions de prévention et d'éducation citoyenne** aux risques et **faire face à des risques accrus, voire nouveaux** – à l'instar de ceux connus durant la crise sanitaire, de la protection du patrimoine culturel (illustrée par les incendies des cathédrales de Paris et Nantes), ou encore du développement des feux de parking et de véhicules électriques. La FNSPF a ainsi rappelé à votre rapporteur que cette multiplication des crises pouvait se traduire par **un risque de rupture capacitaire**, en particulier en cas de simultanéité des urgences.

L'augmentation du nombre d'interventions des SDIS se traduit, sans surprise, par **une augmentation de leurs dépenses**, essentiellement due à une

augmentation des effectifs permanents depuis 2002, à une meilleure rémunération des SPP et à une revalorisation de l'indemnisation des SPV.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES TOTALES DES SDIS ENTRE 2002 ET 2021

(en millions d'euros)

	2001	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002-2021
SDIS métropole	3 149	3 736	4 378	4 727	4 695	4 745	5 161	+ 64 %
SDIS outre-mer	97	117	161	177	188	206	228	+ 134 %
Total	3 246	3 853	4 539	4 904	4 883	4 951	5 389	+ 66 %

Source : rapport de l'IGA sur le financement des SIS, d'après les données financières de la DGFIP et de la DGSCGC.

En parallèle de ces deux fronts majeurs – la tension opérationnelle quotidienne et la multiplication des crises dans le temps et l'espace – l'association Départements de France observe, comme d'autres acteurs auditionnés par la mission, **des évolutions sociétales mettant au défi le système du volontariat.**

Ainsi, si « *le nombre de sapeurs-pompiers volontaires ne baisse pas, leur disponibilité s'amointrit, la législation européenne fait peser une forte menace sur le statut, l'intensité opérationnelle et la complexité de certaines missions rendent la formation de plus en plus exigeante.* »⁽¹⁾ Votre rapporteur formule, à ces multiples égards, **plusieurs recommandations** dont il espère qu'elles parviendront à inverser cette tendance (voir III B 1 b).

Enfin, **les contextes d'intervention des sapeurs-pompiers sont de plus en plus difficiles**, de l'aveu de nombreux représentants auditionnés par la mission. Le rapport de l'IGA sur le financement des SIS souligne **un accroissement régulier du nombre de sapeurs-pompiers victimes de violences** ; ce nombre a plus que doublé entre 2014 et 2021, passant de 1 569 à 3 742. Plus de la moitié de ces violences sont uniquement verbales, mais les agressions simples ou avec projectiles ou armes ont progressé au cours des dernières années, passant de 648 en 2018 à 984 en 2021.

Au cours de son audition, M. Lionel Mathieu a ainsi regretté « *la violence désinhibée dont font parfois preuve non pas les criminels, comme on pourrait le penser, mais les victimes et leurs familles* »⁽²⁾. Le rapport de l'IGA sur le financement des SIS relève à ce titre, à partir des travaux de l'Observation nationale des violences envers les sapeurs-pompiers mis en place par la DGSCGC en 2020, qu'« **environ 80 % des agressions sont le fait des personnes secourues elles-mêmes qui se trouvent dans un état psychologique, d'alcoolisme, d'intoxication ou de détresse majeure** ».

(1) Contribution écrite de Départements de France aux travaux de la mission d'information.

(2) Audition du 2 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324009_compte-rendu.

Par ailleurs, **les sapeurs-pompiers semblent désormais être devenus des cibles privilégiées, avec les forces de l'ordre**, en marge des manifestations importantes. Selon M. Gilles Bachelier, *« les collègues sont [ainsi] confrontés, depuis quelque temps, à des violences exacerbées. Ce n'est que depuis peu que l'on voit des personnes s'en prendre aux sapeurs-pompiers lors de manifestations. Dans le cadre des émeutes, ce n'étaient pas seulement les policiers qui faisaient l'objet d'une défiance, en tant qu'incarnation de l'État ; les sapeurs-pompiers étaient aussi pris à partie, parfois dans des guets-apens. Le fait qu'ils soient assimilés aux forces de l'ordre par certains constitue une nouveauté. »* ⁽¹⁾

Recommandation n° 12 : Engager une réflexion, dans le cadre de la prochaine concertation prévue sous l'égide du ministère de l'Intérieur, sur les conditions permettant de renforcer la sécurité, les moyens et les doctrines des personnels de la sécurité civile intervenant en situation d'émeute.

Comme l'a finalement résumé M. Xavier Boy, président de la Fédération autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs et techniques spécialisés (FA-SPP-PATS), *« nos missions ont changé et nous sommes aujourd'hui des sauveurs de la détresse sociale. Nous constatons malheureusement la dégradation de la société et sommes victimes de violences. »* ⁽²⁾

C. UNE SÉDIMENTATION DE TEXTES PARFOIS CONTRADICTOIRES QUI GAGNERAIT À ÊTRE CLARIFIÉE

Depuis le XVIII^{ème} siècle, de nombreux textes ont contribué à créer le cadre juridique sur lequel repose notre système contemporain de sécurité civile. Ces dispositions, qui se sont accumulées ces dernières années, peuvent être difficiles à appréhender ou appliquer localement, et mériteraient parfois une clarification ou une harmonisation.

1. Un corpus ancien et régulièrement complété qui témoigne de l'intérêt pour cette politique publique

a. Un corpus ancien qui reflète l'histoire du modèle français de sécurité civile

La sécurité civile française s'est d'abord **construite autour de la lutte contre les incendies**. Ainsi que l'a expliqué le directeur général Julien Marion

(1) Audition du 18 janvier 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324015_compte-rendu.

(2) Audition du 16 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324011_compte-rendu.

lors de son audition par la mission⁽¹⁾, il faut « *remonter aux XVII et XVIII^{èmes} siècles [pour trouver] les premières démarches de structuration par la puissance centrale d'un embryon de service de sécurité civile, et ce autour d'un outil dont la découverte constitua un tournant : la pompe à incendie.* » Les garde-pompes ont été créés en 1716 et constitués en compagnies en 1722.

Le **principe de gratuité des secours**, toujours au fondement de notre modèle contemporain, a été posé par une ordonnance du 11 mars 1733 du roi Louis XV.

Une première **garde nationale** a été créée en 1789, pendant la Révolution française, et placée sous l'autorité des communes l'année suivante. Comme l'a rappelé à votre rapporteur M. Julien Marion, « *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen avance d'ailleurs plusieurs principes qui valent toujours : la solidarité de la nation à l'égard des victimes d'accidents, de sinistres et de calamités ; la prise en charge des dépenses qu'occasionne l'organisation des secours par la collectivité, garante de leur gratuité.* »⁽²⁾

Dissoute par Charles X, la garde nationale a été reconstituée par la loi du 22 mars 1831 portant la création de **corps communaux de sapeurs-pompiers**, comptant alors 55 000 effectifs. À Paris, la BSPP a été créée en 1811, en réaction à l'incendie de l'ambassade d'Autriche l'année précédente, et placée sous l'autorité du préfet de police. Lors de la dissolution de la garde nationale, par la loi du 25 août 1871, le corps des sapeurs-pompiers fut le seul à être maintenu.

En 1952, les **premiers plans ORSEC** (pour « organisation des secours ») ont été mis en place, avant que le décret du 20 mai 1955 intervienne pour donner une existence administrative aux **services départementaux de protection contre les incendies**⁽³⁾.

Ce bref rappel témoigne de la profondeur historique de notre modèle de sécurité civile, qui a été saluée tout au long des travaux de la mission.

b. Un ensemble de textes plus récents qui continue de construire notre modèle actuel

Plusieurs lois récentes ont contribué à construire le modèle français de sécurité civile, et témoignent de l'intérêt du législateur pour ce sujet. Votre

(1) Audition du 15 février 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324017_compte-rendu#.

(2) Ibid.

(3) L'article 1^{er} du décret du 20 mai 1955 précise qu'ils ont « pour objet de mettre, par l'intermédiaire des centres de secours, des moyens en personnel et en matériel à la disposition des communes ne pouvant pas assurer leur propre service de protection contre l'incendie et des renforts à la disposition des communes possédant un corps de sapeurs-pompiers, pour la lutte contre l'incendie et tous les autres sinistres en temps de paix. [Ils constituent des établissements départementaux dotés] de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; [ils sont créés] par un arrêté du préfet sur avis conforme du conseil général. »

rapporteur n'en mentionnera ici que quelques-unes ⁽¹⁾, régulièrement cité par les personnes qu'il a entendues.

• **La loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours**

La loi de 1996 est une loi fondatrice du modèle contemporain de sécurité civile, qui consacre et pérennise le rôle des SDIS, **en rendant obligatoire la départementalisation des services d'incendie et de secours.**

De l'aveu de nombreuses personnes entendues, **cette départementalisation a renforcé leur efficacité.** Selon la FNSPF, elle a en effet contribué à moderniser les casernes et les états-majors, ainsi que le parc d'équipements des sapeurs-pompiers, à harmoniser la formation et à faire progresser le taux d'encadrement, notamment en doublant la part des sous-officiers.

Comme l'a résumé le contrôleur général Stéphane Morin, au cours de son audition par la mission, *« avec un peu plus de vingt ans de recul, on constate que la création des SDIS a constitué un véritable progrès pour le service public, partout en France. La doctrine relative aux moyens humains et matériels, notamment les casernements, a été harmonisée, comme la formation des sapeurs-pompiers. Le satisfecit est général. »* ⁽²⁾

• **La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile**

Ainsi que l'ont rappelé de nombreuses personnes auditionnées par la mission d'information, la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 a eu pour ambition de mieux se préparer aux risques. Elle a réparti clairement **les rôles entre maire et préfet lors d'une gestion de crise** et a créé les plans communaux de sauvegarde, qui sont aujourd'hui devenus des outils essentiels en matière de prévention des risques (*voir II B 1*).

Cette loi pose pour principe que la sécurité civile est l'affaire de tous, en prévoyant des dispositions relatives à **la sensibilisation des populations**, à l'apprentissage généralisé des gestes de secours, ainsi qu'à une redéfinition du rôle des associations agréées de sécurité civile.

Confirmant la départementalisation des SIS, la loi crée une **Conférence nationale des services d'incendie et de secours**, composée d'un député et d'un sénateur, pour un quart au moins de représentants des sapeurs-pompiers

(1) De nombreuses autres lois pourraient être mentionnées ici et le seront de toute façon à d'autres endroits du rapport.

(2) Audition du 16 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324011_compte-rendu.

volontaires et professionnels, de représentants de l'État et, en majorité, de représentants des conseils d'administration des SDIS ⁽¹⁾.

Enfin, elle porte **plusieurs dispositions visant à rendre plus solidaire notre modèle de sécurité civile**, en instaurant notamment une prise en charge par l'État du coût des renforts extérieurs au département sinistré, la mise en place davantage de retraites en faveur des sapeurs-pompiers professionnels et l'amélioration du dispositif de prise en compte des difficultés opérationnelles pour les professionnels.

• *La loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, dite « loi Matras »*

La loi Matras du 25 novembre 2021 a renforcé le modèle français de sécurité civile et valorisé l'engagement des sapeurs-pompiers. Elle comprend de nombreuses dispositions sur lesquelles votre rapporteur reviendra largement dans ce rapport.

Tout en étendant l'obligation de réaliser un plan communal de sauvegarde, la loi instaure les **plans intercommunaux de sauvegarde** et consacre le rôle des préfets de département dans la gestion territoriale des crises. Elle promeut notamment une **meilleure reconnaissance des droits et de la protection sociale des sapeurs-pompiers** volontaires et professionnels, et instaure un dispositif d'indemnisation pour les victimes d'accidents ou de maladies liées à leur service. La loi crée une **réserve citoyenne des SIS** et entérine la création, à titre expérimental, d'un **numéro unique pour les appels d'urgence**.

Tout en saluant les avancées portées par la loi Matras, la FNSPF a cependant regretté qu'**un certain nombre de décrets d'application ne soient pas encore pris**, notamment ceux liés à l'expérimentation zonale de la création d'un numéro unique d'appel d'urgence et à la reconnaissance des SIS comme stages de terrain pour les étudiants en santé.

Votre rapporteur regrette que certains décrets d'application aient tardé à être publiés. Il observe néanmoins que l'ensemble de ceux prévus dans le cadre de la loi Matras ont finalement été pris, le dernier ayant été publié en janvier 2024 ⁽²⁾.

• *La loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur*

La loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (Lopmi) fixe les objectifs et programme les moyens humains, juridiques, budgétaires et matériels de ce ministère pour la période 2023-2027 et prévoit **une hausse du budget de l'Intérieur de 15 milliards d'euros sur cette même**

(1) Cette conférence figure désormais à l'article L. 1424-4-1 du CSI.

(2) Décret n° 2024-18 du 9 janvier 2024 pris en application de l'article L. 6153-4 du code de la santé publique.

période. Un rapport, annexé à la loi, décline les investissements et grands chantiers entrepris entre 2023 et 2027.

La hausse importante du budget du ministère de l'Intérieur va profiter à la sécurité civile, dont ce ministère est responsable. Cette augmentation permettra notamment de financer d'importants projets structurants, de rénover la flotte aérienne de l'État, de déployer des moyens supplémentaires pour la sécurité civile en outre-mer, et de soutenir l'investissement des SDIS par le biais des pactes capacitaires.

La FNSPF a salué auprès de votre rapporteur les mesures budgétaires importantes prévues en faveur de la sécurité civile, tout en attirant son attention sur la nécessité de respecter le calendrier annoncé de renouvellement et de renforcement de la flotte d'avions bombardiers d'eau.

● **La loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie**

Les avancées de la loi du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie

La loi du 10 juillet 2023 vise, entre autres, à **fournir pour la lutte contre l'incendie des moyens à la hauteur du risque**. Elle prévoit ainsi un ensemble de mesures, notamment financières, en faveur des SDIS : exonération de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) pour les carburants utilisés par les véhicules opérationnels et de surveillance des SDIS ; exonération de malus écologique pour tous les véhicules ; expérimentation jusqu'à 2026 d'une réduction de cotisations patronales pour les entreprises et administrations en contrepartie de la disponibilité de leurs employés et agents exerçant en tant que sapeurs-pompiers volontaires ; pour les étudiants sapeurs-pompiers, droit à l'aménagement de leurs études et protection contre les sanctions du fait d'absences liées à leur activité de pompier.

La loi prévoit également **plusieurs avancées en matière de sécurité civile**, telles que l'élaboration d'une stratégie nationale contre les feux de forêt d'ici juillet 2024, notamment avec la généralisation des plans de protection des forêts contre les incendies (PPFCI) pour tous les départements classés à risque.

En outre, les **obligations légales de débroussaillage (OLD)** sont renforcées : des dispositions visent, d'une part, à mieux informer les particuliers qui y sont soumis et, d'autre part, à aggraver l'amende en cas de non-respect d'une OLD.

Plusieurs mesures visent par ailleurs à dynamiser la gestion des forêts et à promouvoir la sylviculture face au risque incendie, notamment par un taux réduit de TVA sur les travaux sylvicoles.

Pour prévenir les incendies liés aux jets de mégots, le texte consacre du reste l'interdiction de fumer dans tous les bois et forêts pendant la période à risque d'incendie définie par arrêté préfectoral et inclut explicitement dans le code forestier le jet de mégot parmi les causes pouvant provoquer involontairement l'incendie des bois et forêts (faits dont l'auteur peut désormais encourir, pour les cas les plus graves, dix ans de prison et 150 000 euros d'amende).

La journée nationale de la résilience, qui s'est tenue pour la première fois le 13 octobre 2022, est pérennisée afin d'assurer la préparation de la population face aux risques naturels ou technologiques.

Enfin, la loi prévoit de financer la reconstitution de forêts plus résilientes, avec le strict conditionnement des aides publiques à des choix d'essences adaptées au changement climatique et au maintien de zones pare-feu dans les territoires exposés au risque incendie.

Source : rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1778 du 18 octobre 2023 de M. Éric Pauget.

Tout en soulignant l'intérêt que présentent l'ensemble de ces dispositions législatives, la FNSPF appelle en outre à compléter ces mesures par d'autres dispositions « *visant à développer la culture du risque, à moderniser la gouvernance et le financement et à clarifier les compétences, à renforcer les moyens de la sécurité civile en les adaptant à l'évolution des risques, et à stimuler*

l'innovation »⁽¹⁾. Votre rapporteur formule, à ces différents égards, plusieurs recommandations tout au long du présent rapport d'information (*voir III*).

2. Des normes qui gagneraient souvent à être clarifiées ou harmonisées

Outre les lois consacrées spécifiquement à la sécurité civile, cette politique publique est soumise à de nombreuses autres dispositions législatives, qui entrent parfois en contradiction les unes avec les autres.

Au cours de son audition par la mission d'information, Mme Stéphanie Bidault, chargée de mission risques auprès de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), a donné un exemple éloquent des **difficultés liées à l'accumulation des normes**. Tout en rappelant que : « *l'AMF est très attachée à la loi de 2004 qui répartit clairement les rôles entre maire et préfet* » elle a regretté que « *les textes adoptés depuis cette date [soient] venus brouiller la lisibilité du dispositif [citant en particulier] la compétence Gemapi*⁽²⁾ *instaurée au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, ou la création des plans intercommunaux de sauvegarde (PICS).* » Mme Bidault a notamment regretté que « *l'arsenal législatif continue de promouvoir de nouveaux outils dont la gouvernance n'implique pas seulement le maire et le préfet* », invitant à « *redonner du sens et clarifier l'organisation, pour que chaque acteur sache quel est son rôle dans la gestion de crise.* »⁽³⁾

Les municipalités peuvent, en outre, être **confrontées à une pluralité d'objectifs contradictoires**, comme l'impératif de construire davantage de logements sociaux d'un côté, et la nécessité de désimpermeabiliser les sols de l'autre, ce qui a été rappelé par plusieurs élus entendus par la mission.

Afin d'éviter une accumulation de dispositions légales et réglementaires incompatibles, et de sortir d'une vision en silo, l'AMF a suggéré à votre rapporteur de « *travailler sur une loi regroupant l'ensemble des questions de sécurité civile [et] d'avoir une stratégie claire et affichée.* »⁽⁴⁾

Les normes relatives à la sécurité civile devraient, par ailleurs, faire l'objet d'**une meilleure harmonisation à l'échelle européenne**. Ainsi que l'a rappelé M. Laurent Alfonso au cours de son audition, il paraît essentiel de « *travailler à l'harmonisation des modèles [nationaux], afin de les rendre plus interopérables. Nos stratégies nationales doivent également intégrer le mécanisme européen,*

(1) Contribution écrite de la FNSPF aux travaux de la mission d'information.

(2) La compétence GEMAPI (pour « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ») est une compétence attribuée aux intercommunalités (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) depuis le 1^{er} janvier 2018. Celles-ci se voient confier la responsabilité de la gestion des risques d'inondation et de submersion marine, l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, lacs et plans d'eau.

(3) Audition du 7 septembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv1223002_compte-rendu.

(4) Contribution écrite de l'AMF aux travaux de la mission d'information.

lequel a été utilisé en 2022 lors des incendies de Landiras et de La Teste-de-Buch. La sollicitation du mécanisme ne constitue pas un aveu de faiblesse, mais représente bien au contraire un signe de vitalité : le support de la capacité de protection civile de nos voisins nous permet d'apprendre énormément. » ⁽¹⁾

Votre rapporteur observe que ces difficultés, régulièrement évoquées au cours des auditions de la mission d'information, pourraient être résolues par l'adoption des recommandations qu'il formule pour une meilleure coordination des acteurs de la sécurité civile (voir *IB 2 a*).

3. Des difficultés d'appropriation locale des normes nationales

Au cours des déplacements réalisés par la mission d'information, il a notamment été regretté par les acteurs – en particulier par les élus locaux – **une addition de normes nationales complexes, que les élus éprouvent des difficultés à s'approprier.**

L'association Départements de France a partagé ce constat au cours de son audition par la mission d'information. En particulier, l'association a souligné, en regrettant cette situation, que les élus rencontrent *« des difficultés de mise en œuvre [de la loi Matras dans certains territoires] par exemple en termes de garde ambulancière. Les textes sont adoptés au prix de négociations difficiles et une fois signés, leur mise en œuvre réclame encore une vigilance de tous les instants. Là encore, l'arbitrage local a toute son importance. »* ⁽²⁾

Comme l'a indiqué l'AMF dans sa contribution écrite aux travaux de la mission, *« il faut en outre digérer les textes qui se sont succédé. (...) Il faudrait sans doute accompagner davantage les plus petites collectivités dans la mise en place et la mise en œuvre des PCS - PICS, notamment avec l'aide des SDIS. »*

L'accompagnement des élus locaux paraît en effet nécessaire afin de donner à notre modèle de sécurité civile toute sa force dans les territoires, et appelle un renforcement de la formation qui doit leur être proposée (voir *III C 1*) ; votre rapporteur appelle en outre de ses vœux des efforts accrus de concertation et de coordination entre l'ensemble des acteurs de la sécurité civile, notamment au niveau départemental.

(1) Audition du 12 octobre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324006_compte-rendu.

(2) Contribution écrite de Départements de France aux travaux de la mission d'information.

II. DE LA PRÉVENTION À LA RECONSTRUCTION, UN CONTINUUM D'ANTICIPATION ET DE PROTECTION À RENFORCER POUR FAIRE FACE AUX CRISES ET SOUTENIR LA POPULATION

Les travaux de la mission d'information ont mis en lumière qu'il existe une forme de **continuité entre les différentes missions assignées à notre sécurité civile, depuis la prévention sous toutes ses formes** (développement d'une « culture de la résilience », prévention des risques, anticipation) (A) **jusqu'à l'« après-crise »** (Rextex, reconstruction, soutien aux victimes, indemnisations) (C), **en passant par la gestion de crise elle-même**, qui implique une multiplicité d'acteurs (B).

Face au développement de risques systémiques et de crises transversales, votre rapporteur souhaite insister sur la nécessité d'**améliorer la gestion interministérielle de la sécurité civile**, en envisageant notamment la création d'une structure interministérielle dédiée, qui serait rattachée au Premier ministre.

A. LA SÉCURITÉ CIVILE AU CŒUR DE LA PRÉVENTION ET DE L'ANTICIPATION DES RISQUES : UN ENJEU INTERMINISTÉRIEL EN AMONT DE LA CRISE

1. En amont de la crise, une véritable « culture du risque » à développer par la sensibilisation et la formation de tous sur la diversité des risques, la gestion de crise et les comportements adaptés

a. *Des populations exposées à des risques et des menaces de nature très diverse*

Les grandes évolutions contemporaines – climatiques, démographiques, technologiques, notamment – obligent à repenser le modèle français de sécurité civile et, plus largement, ce qui a été désigné comme **le modèle de « sécurité globale et d'anticipation »** par le professeur Patrick Laclémence lors de son audition par la mission ⁽¹⁾.

Plusieurs facteurs modifient en profondeur la physionomie des risques auxquels la société française est exposée : le **changement climatique**, dont les implications sont multiples – augmentation de la fréquence et de la gravité des catastrophes naturelles, surgissement de nouveaux risques –, mais aussi la **révolution numérique**, la **densification des échanges internationaux** – susceptible de favoriser la survenue de crises sanitaires de grande ampleur –, **l'instabilité des relations internationales** (terrorisme, conflits armés) et

(1) Table-ronde « Recherche et anticipation au service de la sécurité civile », réunissant le 15 février 2024 M. Patrick Laclémence, professeur, titulaire de la chaire gestion de crise à l'Université de Troyes, M. Patrick Lagadec, chercheur spécialiste de la gestion de crise et du risque (en visioconférence), et M. Jérôme Dantan, docteur en informatique, enseignant-chercheur en informatique à l'Institut polytechnique UniLaSalle et spécialiste des systèmes de décision en univers incertain (en visioconférence)

l'évolution des modes de vie – dont les phénomènes de vieillissement, d'urbanisation ou de nouveaux enjeux de mobilité.

Il en résulte **une exposition plus forte des populations aux risques** – le rapport dit « Falco » relève, par exemple, que les catastrophes naturelles ont été multipliées par cinq en quinze ans ⁽¹⁾ – et une **diversité croissante de la nature des risques auxquels ils sont confrontés** – la Cour des comptes note ainsi que les différents plans de prévention des risques naturels (PPRn) comportent 89 000 combinaisons différentes de risques correspondant aux spécificités des situations locales ⁽²⁾.

Ces menaces et risques font l'objet d'une classification, qui figure notamment en annexe de la directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale ⁽³⁾, adoptée dans le cadre de la stratégie nationale de résilience (SNR) du 21 avril 2022 ⁽⁴⁾.

(1) *Rapport de la mission sur la modernisation de la sécurité civile et la protection contre les risques majeurs conduite par monsieur Hubert Falco, juin 2023, consultable en ligne : https://medias.amf.asso.fr/upload/files/Rapport_Falco.pdf*

(2) *Cour des comptes, rapport public thématique, « La Gestion publique des risques », juin 2023, consultable en ligne : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-gestion-publique-des-risques>*

(3) *Cette directive est consultable en ligne : https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/cir_45441/CIRC*

(4) *Le document de référence interministériel sur la stratégie nationale de résilience dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale est consultable en ligne : https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/1.%2020220315_NP_SGDSN_Document%20cadre_SNR_FR_0.pdf*

TYPOLOGIE DES MENACES ET DES RISQUES ÉTABLIE DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE RÉSILIENCE (SNR)

Menaces



menace extérieure, agression⁴



attentats, de nature NRBC ou non (terrorisme, tuerie de masse, prise d'otages...)



troubles sociétaux graves (violences urbaines, migrations massives...)



cyber



hybrides

Risques



naturels



technologiques ou industriels



sanitaires

Source : directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale, n° 320, 23 janvier 2023

Plus précisément, **les différents types de menaces et de risques majeurs** ⁽¹⁾ **peuvent être ainsi définis :**

- Les **risques naturels** : inondations, séismes, éruptions volcaniques, mouvements de terrain, avalanches, feux de forêt, cyclones, tempêtes, vagues de chaleur, etc. ;
- Les **risques technologiques** : risque nucléaire, risque industriel, risque de transport de matières dangereuses, risque de rupture de barrage, risques miniers, etc. ;
- Les **risques sanitaires et épidémiques** : épidémies, épizooties, etc. ;
- La **menace cyber** : cyberattaques, rançongiciels, espionnage, etc. ;
- La **menace terroriste** : attentats, etc.

C'est à ces différents risques et menaces, variables d'un territoire à l'autre, que l'ensemble de la population doit être préparée, dans le cadre de la diffusion d'une véritable « culture du risque ».

(1) Les risques majeurs se définissent comme des évènements susceptibles de se produire caractérisés par une faible fréquence de survenue – ce qui peut conduire à ignorer ou sous-estimer le risque – et une très forte gravité – victimes nombreuses, dommages importants aux biens et à l'environnement.

Outre-mer : des territoires particulièrement exposés aux risques naturels

Les territoires ultramarins sont plus particulièrement exposés à des risques naturels majeurs. Chacun de ces territoires est exposé à plusieurs aléas – notamment les cyclones, séismes, submersions ou éruptions –, et une intensification de ces phénomènes est attendue dans les deux prochaines décennies pour les zones les plus exposées au changement climatique.

À cette exposition particulière aux aléas s'ajoutent d'autres **facteurs de vulnérabilité : l'insularité, l'éloignement, l'enclavement, la nature du bâti, la concentration des populations sur le littoral, ou encore un système de soins en très forte tension.**

Dans le cadre de ses auditions, votre rapporteur s'est plus particulièrement entretenu avec les représentants des SDIS de la Martinique et de la Réunion⁽¹⁾. Le colonel Frédéric Leguillier, directeur du SDIS de La Réunion, soulignait ainsi les caractéristiques particulières du territoire réunionnais, particulièrement exposé, mais aussi privé de la possibilité de recourir à des renforts de proximité, du fait de sa situation géographique : « [La] région [est] isolée et monodépartementale, c'est-à-dire qu'elle n'est pas entourée d'autres départements proches. La situation de l'île est caractérisée par son exposition majeure à l'ensemble des risques naturels existant dans le spectre de la sécurité civile, à l'exception des avalanches. La Réunion est particulièrement exposée à des événements météorologiques extrêmes, tels que les cyclones, et à des éruptions volcaniques, puisque le piton de la Fournaise est l'un des volcans les plus actifs au monde. Une autre spécificité réside dans notre éloignement par rapport au continuum opérationnel, puisque nous ne pouvons évidemment pas faire appel à des renforts de proximité à l'échelle régionale ou zonale. En situation de crise, nous devons par conséquent mobiliser des renforts nationaux. La difficulté de l'exercice réside dans notre aptitude à ne pas subir de rupture capacitaire avant la mobilisation de ces renforts nationaux, laquelle suppose un délai de constitution et d'acheminement des équipes. Aussi, l'une de nos préoccupations majeures est l'organisation d'un accueil des renforts en cas de crise, afin de se prémunir contre ce que l'on pourrait appeler une crise dans la crise ».

Le panorama décrit par le colonel Patrick Tyburn, directeur du SDIS de la Martinique est assez similaire, mettant en évidence la particulière vulnérabilité aux risques naturels majeurs « Nous sommes, comme nos collègues réunionnais, exposés à tous les risques du spectre de la sécurité civile. J'y ajouterais même les avalanches puisque, si nous n'avons pas de neige en Martinique, nous sommes confrontés au risque représenté par les lahars, des coulées torrentielles de cendres volcaniques et de blocs rocheux accumulés lors des périodes d'activité de la montagne Pelée (...) La Martinique est également soumise au risque des tsunamis, aussi bien les tsunamis lointains, à l'image de celui de 1755 consécutif au séisme de Lisbonne, que les tsunamis régionaux provenant de l'intérieur du bassin caribéen, et que les tsunamis proches, notamment ceux dus à la subduction, puisque l'île se situe sur la conjonction de deux plaques tectoniques, la plaque Caraïbe et la plaque Atlantique. ».

(1) Table-ronde de services d'incendie et de secours (SDIS) ultramarins, réunissant le colonel Frédéric Leguillier, directeur du SDIS de La Réunion, et le colonel Patrick Tyburn, directeur du SDIS de la Martinique, consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/l16micpciv2324012_compte-rendu#

La question du développement de la culture du risque, mais aussi les enjeux de prévention des risques, revêtent donc, dans ces territoires, une dimension particulièrement importante.

b. Une véritable « culture du risque » qui tarde à se développer malgré des tentatives récentes de renforcement

Les différentes auditions menées par votre rapporteur ont renforcé sa conviction que le perfectionnement du **modèle français de sécurité civile passait par le développement d'une véritable « culture de prévention du risque » largement partagée, qui fasse de chaque citoyen l'acteur de sa propre sécurité et de celle de ses proches**. Ce principe est au cœur du cadre juridique de la sécurité civile, l'article L. 721-1 du code de la sécurité intérieure disposant que : « *Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile* ».

Votre rapporteur note que **les pouvoirs publics semblent avoir pris pleinement – mais trop récemment – conscience de la nécessité de placer l'information et la formation de tous les publics au cœur de leur stratégie**. Pour l'heure, la mise en œuvre de ce principe paraît très en deçà des objectifs fixés.

Le **plan d'action ministériel « Tous résilients face aux risques »**⁽¹⁾, lancé en 2021 par Mme Barbara Pompili, alors ministre chargée de l'écologie, devait tirer les conséquences du rapport, paru en juin 2021, de la mission de modernisation de la culture du risque, présidée par M. Frédéric Courant⁽²⁾.

(1) Le plan est consultable en ligne : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/1-21146_PlanAction_TousResilientsRisques.pdf

(2) Rapport de la mission sur la transparence, l'information et la participation de tous à la gestion des risques majeurs, technologiques ou naturels, présidée par M. Frédéric Courant, juin 2021, consultable en ligne : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/RAPPORT%20FINAL%20CULTURE%20DU%20RISQUE%20JUN%202021-1.pdf>

La « culture du risque » : une notion large, sans définition consensuelle

Le rapport précité de M. Frédéric Courant insiste sur l'absence de définition consensuelle assurant une compréhension partagée de ce que recouvre la notion de « culture du risque » : *« La « culture du risque » peut s'entendre à la fois comme la prise de conscience du risque, et l'ensemble des connaissances permettant aux acteurs et aux citoyens d'anticiper les impacts d'une situation et d'adopter des comportements adaptés en cas de catastrophe. Elle doit se fabriquer, se façonner ; elle doit aussi s'enseigner, s'apprendre (...) Certains y voient une culture de crise, une culture de la sécurité, une culture de la précaution, d'autres préfèrent parler de conscience du risque, de perception du risque, de prise en compte du risque, ou encore de culture de la prévention. Lorsque l'expression « culture du risque » est utilisée, elle est souvent perçue comme technocratique et surtout anxiogène. »*

Au terme de ses auditions, votre rapporteur tient à nuancer cette dernière affirmation relative à la défiance de certains acteurs concernant la notion de « culture du risque ». Il constate, au contraire, que cette notion a été fréquemment utilisée par les personnes auditionnées par la mission d'information, y compris par les représentants des élus locaux, qui ont souligné son insuffisant déploiement en France et la nécessité de la renforcer. M. Bastien Coriton, maire de Rives-en-Seine, maire-référent sécurité civile de l'Association des maires de France ⁽¹⁾, a insisté précisément sur ce point lors de son audition par la mission d'information, en soulignant la nécessité de mettre en œuvre des entraînements qui impliquent les populations : *« la culture du risque dans notre pays est insuffisante. Certains de nos voisins sont bien plus avancés que nous en la matière, en particulier s'agissant des exercices ».*

Le plan d'action ministériel constate les carences de la diffusion en France de la « culture du risque », déplorant le fait que *« si de nombreux dispositifs réglementaires existent »*, ils proposent *« une approche diffuse du risque sans permettre à chaque citoyen d'appréhender son exposition individuelle au risque »*. Illustrant cette carence, le plan rappelle qu'en 2019, un Français sur trois ignore s'il vit à proximité d'un site industriel classé Seveso (*voir II A 2 du présent rapport*) et les trois quarts des personnes interrogées ne savent pas comment agir en cas d'accident. **Le plan identifie donc plusieurs axes d'action**, qui sont d'importance inégale :

- **Créer ou identifier une structure pérenne** afin de promouvoir la culture de la résilience ;
- **Organiser une journée nationale de la résilience** face aux risques naturels et technologiques ;
- **Mettre en valeur les collectivités qui s'engagent pour la résilience** de leur territoire ;

(1) Auditionné par la mission d'information le 7 septembre 2023. Le compte rendu de l'audition est consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2223002_compte-rendu#

- **Développer et adapter la plateforme Géorisque** pour en faire le site de référence ;
- **Réformer les dispositifs réglementaires pour privilégier une information individuelle et pédagogique sur les risques** ;
- Mettre en place une **charte graphique unique et cohérente**, connue et reconnue de tous, afin d’uniformiser les messages de prévention.

Certaines de ces recommandations ont d’ores et déjà été mises en œuvre ; d’autres en revanche, notamment la création d’une structure pérenne, sont demeurées lettre morte, ce qui est regrettable.

i. La journée nationale de la résilience : une initiative à renforcer

Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT) et le ministère de l’Intérieur et des Outre-mer ont soutenu conjointement la mise en place, en 2022, de la « **journée nationale de la résilience** » et son inscription dans la loi du 10 juillet 2023, relative aux feux de forêt.

Fixée le 13 octobre, cette journée s’inscrit en cohérence avec **la journée internationale pour la réduction des risques de catastrophes de l’Organisation des Nations unies**.

La journée internationale pour la réduction des risques de catastrophes

Instituée par la résolution de l’Assemblée générale des Nations Unies A/RES/44/236 du 22 décembre 1989, la Journée internationale de la prévention des risques de catastrophes était initialement fixée le deuxième mercredi d’octobre. Cette journée internationale s’inscrit dans le cadre de la Décennie internationale pour la prévention des risques de catastrophes naturelles (1990-1999).

Adoptant la résolution A/RES/64/200 du 21 décembre 2009, l’Assemblée générale a désigné le 13 octobre comme date de commémoration de la Journée internationale de prévention des catastrophes. L’objectif de cette journée est de sensibiliser les populations aux mesures permettant de réduire les risques auxquels elles sont exposées en cas de catastrophe.

La troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophes, réunie à Sendai (Japon) en mars 2015, a rappelé à la communauté internationale les coûts et dégâts engendrés au niveau local par les catastrophes, ainsi que leur effet sur le tissu social et sur l’économie. Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes (2015-2030) énonce les objectifs et priorités en la matière, notamment en termes de renforcement des capacités locales.

Un thème différent est mis à l’honneur chaque année. En 2024, l’accent est mis sur le lien entre les catastrophes et les inégalités. Les Nations Unies soulignent, dans le cadre de cet événement, le fait que la plupart des pays exposés à un risque élevé de catastrophes figurent également parmi ceux dont la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté national est la plus élevée.

Cette « journée nationale de la résilience » connaît une audience croissante : en 2023, elle a donné lieu à 3 000 actions, dans l'hexagone et en outre-mer, soit une augmentation du nombre d'initiatives de près de 50 % par rapport à la première édition ⁽¹⁾.

Lors des auditions, cette initiative a été fréquemment évoquée et saluée par les acteurs. Ils ont cependant insisté sur la nécessité d'amplifier les manifestations organisées à cette occasion. M. Clément Vivès, sous-préfet et directeur de cabinet du préfet de la région Normandie et du département de la Seine-Maritime, a ainsi indiqué devant la mission : *« La métropole de Rouen a, de son côté, consacré une semaine entière à cette question. Cette journée, importante et symbolique, permet de sensibiliser quelques centaines d'enfants pour la métropole. Ce résultat n'est pas négligeable, mais l'enjeu est bien plus large. La cible est de toucher une classe d'âge entière, soit environ 14 000 enfants, qui auront la capacité de diffuser ces informations, notamment au sein de leur domicile. Cet objectif, qui est rempli à un tiers cette année, devrait être atteint en 2025 »* ⁽²⁾. Votre rapporteur note avec intérêt que certains territoires semblent s'être plus particulièrement emparés de cette initiative pour la compléter ou la prolonger. Tel est le cas, par exemple, dans les Alpes-Maritimes, comme le soulignait lors de son audition Mme Anne-Cécile Novella, cheffe du service interministériel de défense et de protection civiles dans ce département : *« Nous avons instauré une initiative qui était initialement locale : la journée départementale des risques majeurs. Elle est organisée chaque 3 octobre depuis l'année 2016. Au début, nous mettions en avant des exercices effectués avec l'Éducation nationale, dans le cadre des plans particuliers de mise en sûreté. Des démonstrations étaient conduites par les services opérationnels. Depuis plusieurs années, grâce au concours des collectivités locales et au fonds Barnier, nous organisons des « villages inondations » destinés au public scolaire. Cette année, nous avons sensibilisé près de 400 élèves de CM1 et CM2 dans différentes communes, dont Nice. Ces exercices concernent également les thématiques des feux de forêt et des séismes. Il s'agit d'actions menées chaque année pour sensibiliser les plus jeunes, en complément de la journée de résilience pérennisée par le Gouvernement »*. Votre rapporteur note que ces initiatives renforcées se sont principalement développées dans des territoires dont les élus et la population ont été éprouvés par des crises majeures et récentes ; il importe donc **de renforcer la mobilisation dans les territoires n'ayant pas connu récemment de telles crises, la sensibilité à ces enjeux y demeurant moindres.**

(1) Éléments transmis par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du MTECT dans le cadre de réponses écrites au questionnaire du rapporteur

(2) Table ronde du 26 octobre 2023 sur le contexte, la gestion et les conséquences de l'incendie survenu à l'usine Lubrizol de Rouen le 26 septembre 2019, compte rendu consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324008_compte-rendu#

Recommandation n° 13 : Encourager l’appropriation par l’ensemble des acteurs locaux de la « Journée nationale de la résilience » et poursuivre le renforcement des moyens et des initiatives mis en œuvre dans ce cadre afin de toucher tous les publics.

ii. L’action des médias, essentielle pour la diffusion d’une culture du risque

Le plan ministériel met l’accent sur le développement du site internet **Géorisques**, destiné à devenir le site de référence en matière de gestion des risques. Comme l’ont souligné, lors de leur audition, les représentants du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT), **la plateforme open data a connu, en 2022, une profonde refonte**. Elle comporte de nombreuses données, qui sont proposées aux élus, aux citoyens ainsi qu’aux experts, chacune de ces catégories disposant d’un onglet dédié. Les citoyens peuvent ainsi, en saisissant leur adresse, connaître l’ensemble des risques auxquels ils sont exposés et avoir accès à des fiches d’informations. Le volet destiné aux élus comporte des documents types, le recensement de bonnes pratiques et des vidéos d’information. Certains documents pratiques mis en ligne paraissent très intéressants à votre rapporteur, mais insuffisamment connus et utilisés par les particuliers. C’est notamment le cas du **plan familial de mise en sûreté qui propose une méthode pour préparer son foyer à la survenue d’une crise**. Illustré et pédagogique, le document constitue un guide permettant d’identifier les risques auxquels sont exposés les particuliers ; il rappelle les moyens par lesquels les populations sont alertées de la survenue d’un risque majeur, ainsi que les consignes générales à respecter ; enfin, il établit la liste des équipements devant être rassemblés au sein d’un kit d’urgence pour être autonome 72 heures jusqu’à l’arrivée des secours ou, au contraire, pour évacuer en urgence sans rien oublier d’essentiel ⁽¹⁾.

Recommandation n° 14 : Promouvoir, dans le cadre de la « Journée nationale de la résilience », la préparation par les particuliers d’un plan familial de mise en sûreté (PFMS).

Les représentants de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du MTECT ⁽²⁾ ont rappelé, lors de leur audition, **les efforts consentis pour améliorer les différents outils d’information en ligne du public, notamment sur le plan éditorial**. **Vigicrues**, qui cartographie les risques de crues, est disponible depuis plus d’un an sous la forme d’une application pour téléphone mobile : les particuliers reçoivent, par ce biais, des notifications et des avertissements de vigilance.

(1) Pour consulter le guide du « plan familial de sûreté » sur le site Géorisques : <https://www.georisques.gouv.fr/me-preparer-me-protger/mon-plan-familial-de-mise-en-surete>. Le document est également annexé au présent rapport.

(2) Audition du 18 janvier 2024, compte rendu consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324015_compte-rendu#

Déployé sur le territoire national depuis fin juin 2022, FR-Alert est un système d’alerte national par diffusion cellulaire, qui est utilisé par les autorités pour alerter et informer rapidement sur leurs téléphones mobiles le public concerné par une urgence ou une catastrophe majeure, imminente ou en cours. Lors de son audition par la mission d’information, Mme Véronique Lehideux, cheffe du service des risques naturels et hydrauliques au sein de la DGPR, a indiqué que ce dispositif avait été particulièrement utile lors de la tempête Ciaran, jouant « *rôle s’apparentant à de la prévention en incitant la population à se protéger* »⁽¹⁾. Hors tests, le système FR-Alert a été employé vingt-cinq fois pour répondre à des situations très variées – dont notamment la tempête Ciarán et le cyclone Belal – et les auditions menées par la mission ont mis en évidence que ce dispositif semble efficace.

Plus largement, **l’acculturation des populations aux risques passe par un renforcement des démarches associant les pouvoirs publics et les grands médias généralistes**. La DGPR indique mener un travail de fond en la matière : des partenariats ont été créés pour réaliser des actions de formation, notamment avec le groupe Altice, pour les radios BFM et RMC. La DGPR et la DGSCGC ont également formé des journalistes aux risques, aux phénomènes et aux outils utilisés par les autorités, lors de plusieurs sessions de formation. Il faut également citer, dans le cadre de la Journée nationale de la résilience, le Résilience Tour, piloté par l’Institut des risques majeurs (Irma) et auquel ont participé de nombreuses associations, ainsi que le lancement, dans les locaux de la chaîne de télévision France 3, d’un partenariat avec France 3 régions, afin de déployer ces actions. D’autres initiatives méritent d’être soulignées, comme la transformation, par France Télévisions, du bulletin météo de France 2 et France 3 en un « Journal de la météo et du climat », destiné à mieux faire comprendre les effets du changement climatique, en particulier sur les risques naturels.

Ces initiatives, qui constituent de bonnes pratiques, doivent être amplifiées.

Recommandation n° 15 : Renforcer les partenariats des autorités avec les grands médias généralistes et locaux, afin de favoriser l’acculturation aux risques et la diffusion dans l’ensemble de la population des bonnes pratiques en cas de crise.

iii. La création d’une structure unique chargée de promouvoir la culture de la résilience, un projet qui reste à concrétiser

La sensibilisation et la formation de l’ensemble des publics aux risques revêtent une dimension interministérielle et impliquent de très nombreux acteurs. Plusieurs ministères sont impliqués, dont le ministère chargé de l’écologie, notamment la DGPR, et le ministère chargé de l’intérieur, notamment la DGSCGC, mais aussi les ministères de l’Éducation, de l’agriculture ou encore des outre-mer, qui interviennent chacun dans leur champ de compétence sur ce sujet.

(1) Audition du 18 janvier 2024, compte rendu consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324015_compte-rendu#

La culture du risque à l'école

M. Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire au ministère de l'Éducation nationale, a rappelé lors de son audition par la mission que si la « *sécurité n'est pas une discipline en elle-même, les enseignements font partie d'un continuum éducatif visant à promouvoir une culture de la sécurité et une éducation à la responsabilité* »⁽¹⁾.

La formation des jeunes est ainsi structurée autour de trois enjeux : être protégé, notamment par les **plans particuliers de mise en sûreté (PPMS), qui sont des plans de sécurité civile mis en place dans les écoles en cas d'alerte à une catastrophe naturelle, d'accident industriel ou d'attentat** ; se protéger, ce qui implique de savoir **identifier les risques, quels qu'ils soient** ; protéger les autres, enfin, en ayant les **compétences de base nécessaires pour intervenir**.

Les formations sont dispensées par couches successives, dès le cycle 1, en maternelle et jusqu'à la fin du collège, et se poursuivent de façon spécifique au lycée – l'accent étant mis, par exemple dans les lycées professionnels, sur la sécurité au travail. Certaines de ces formations relevant de la sensibilisation, quand d'autres débouchent sur une certification sanctionnant l'acquisition des compétences dans le cas, notamment, de la sécurité routière.

Les règles générales de sécurité – prévention des risques, premiers secours – font l'objet d'une sensibilisation dès l'école primaire, l'objectif étant que l'intégralité des collégiens obtiennent le certificat PSC1 (prévention et secours civiques de niveau 1).

La mise en sûreté et en sécurité dans des circonstances particulières – PPMS attentat-intrusion, par exemple – est abordée dès l'entrée à l'école, avec des explications et des procédures adaptées à l'âge de l'enfant. La sensibilisation aux gestes d'autoprotection et de protection collective s'approfondit progressivement jusqu'au lycée.

Des enseignements relatifs aux questions de sécurité et, ultérieurement, de défense sont ventilés dans les programmes.

Enfin, la loi rend obligatoire l'enseignement des bases du code de la route. Celui-ci figure dans les programmes du premier et du second degré, où il est abordé de façon progressive : après une sensibilisation, il fait l'objet d'une première attestation, puis d'une seconde, l'attestation scolaire de sécurité routière (ASSR), obtenue actuellement par 98 % des élèves en fin de collège.

Par ailleurs, il existe des dispositifs spécifiques, tels que **le programme des cadets de la sécurité civile, qui forme les élèves à la prévention et favorise la culture de la sécurité civile** grâce à un lien renforcé avec les services de la protection civile. Il compte 370 classes, soit un peu plus de 6 000 élèves, dont 20 % en éducation prioritaire.

Les SDIS jouent également un rôle essentiel dans la diffusion de la culture du risque, en s'engageant dans des actions d'éducation des populations et d'information sur les risques, qui prennent notamment la forme d'initiations aux gestes qui sauvent, d'interventions dans le cadre scolaire ou celui du service national universel et d'actions de sensibilisation au risque incendie.

(1) Audition du jeudi 15 février, dont le compte rendu est consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324017_compte-rendu#

Enfin, **de nombreuses associations agréées de sécurité civile assument un rôle de formation des populations et de sensibilisation aux risques.** Lors de son audition par la mission d'information, M. Jean-Luc Buccino, président de l'Union nationale des associations de sauveteurs secouristes (UNASS) précisait ainsi que son organisation accordait « *une grande importance à la sensibilisation et à la prévention des risques. Cela s'explique par notre élargissement de champ d'action à la prévention des risques en milieu professionnel. Nous constatons, en effet, une méconnaissance du grand public vis-à-vis de ces thématiques, notamment à travers les réactions des participants à nos formations Gestes qui sauvent (GQS) ou PSCI* »⁽¹⁾. De même, le Président de la Croix Rouge, M. Philippe Da Costa, soulignait lors de son audition que la mobilisation de la population autour de la culture de la préparation au risque était au cœur du projet stratégique de la Croix-Rouge, entériné lors de son assemblée générale de 2021.

Votre rapporteur estime qu'une plus grande coordination permettrait de renforcer cette dimension essentielle du modèle français de résilience, qui souffre aujourd'hui d'une forme d'éparpillement.

Recommandation n° 16 : Conformément au plan ministériel d'action « Tous résilients face au risque », mettre en place une structure chargée de la diffusion de la culture de la résilience

iv. Une culture de la résilience fondée sur des campagnes d'information, qui ne met pas assez l'accent sur l'entraînement et la mise en situation des populations

De manière générale, votre rapporteur considère que **la culture de la résilience en France accorde une place excessive aux campagnes d'information et met insuffisamment en œuvre des exercices pratiques, tels que les entraînements et formations**, qui ont l'avantage de permettre aux populations de devenir pleinement actrices de leur sécurité.

Dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission d'information, le MTECT a mis en avant les efforts consentis en matière de communication, évoquant les campagnes nationales d'information portant sur les bons réflexes face aux inondations et aux feux de forêt et de végétation, ou encore portant sur les obligations légales de débroussaillage, qui demeurent trop peu connues de la population.

Si ces campagnes d'information sont effectivement essentielles, **il paraît important à votre rapporteur de renforcer la dimension « pratique » de l'acculturation aux risques, notamment par le développement d'exercices et d'entraînements impliquant largement l'ensemble des publics.** Lors de son audition, M. Patrick Lagadec, chercheur spécialiste de la gestion de crise et du risque, a ainsi insisté sur la nécessité de « *s'entraîner à faire face à l'imprévisible* » et sur l'importance de mettre en œuvre des « *exercices de*

(1) Audition du 29 novembre 2023 dont le compte rendu est disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324013_compte-rendu#

simulation de crise ». Il paraît essentiel de **promouvoir la mise en œuvre d'une culture de la résilience plus active**, permettant réellement au citoyen d'être acteur de sa sécurité et aux populations de mieux réagir à la survenue de crise résultant des risques spécifiques auxquels leur territoire est exposé.

Recommandation n° 17 : Renforcer la culture de la résilience en la fondant davantage sur des exercices de simulation de crise et des entraînements pratiques impliquant l'ensemble des publics.

v. *Des exemples étrangers qui peuvent être une source d'inspiration pour repenser le modèle français de culture du risque*

Dans cette perspective, certains exemples étrangers évoqués lors des auditions constituent des modèles intéressants. Ainsi, un déplacement de la mission au Portugal a permis à votre rapporteur de prendre la mesure des **forces du modèle portugais**. Après des incendies meurtriers en 2017, le Portugal a très fortement renforcé sa stratégie de lutte anti-incendie, en triplant entre 2017 et 2022 le budget qui lui était consacré, qui est passé de 143 à 525 millions d'euros. En outre, le Portugal a **créé une Agence pour la gestion intégrée des incendies ruraux (AGIF), chargée à la fois de la prévention et de la gestion des feux de forêt**, alors que ces compétences relevaient auparavant de six ministères différents. La création d'une agence unique et le choix d'orienter la politique publique en donnant **priorité à la prévention** caractérisent ainsi le nouveau modèle portugais. En complément, un **effort important de débroussaillage** et des campagnes de **replantation de végétaux moins inflammables** – impliquant notamment la réduction des cultures d'eucalyptus et la présence de pins maritimes – ont contribué à réduire le risque. De même, le risque sismique fait l'objet d'une politique de prévention et de sensibilisation forte des populations, fondée sur des **campagnes d'information**, mais aussi sur des **exercices de simulation fréquemment organisés**.

Fréquemment invoqué lors des auditions, le **modèle japonais de culture de la résilience** se présente comme particulièrement complet. Très exposé au risque sismique notamment, mais aussi au risque de typhons ou de tsunamis, et éprouvé par l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi en 2011, le Japon a développé de longue date – en particulier depuis le séisme du Kanto en 1923 – une « culture de la prévention et de la réduction des catastrophes »⁽¹⁾. Ce pays dispose, depuis 2001, d'un ministère d'État pour la gestion des risques de catastrophes, qui est chargé d'établir la politique de gestion des risques au niveau national, en s'appuyant sur un Conseil national de la gestion des risques. Le plan national est ensuite décliné au niveau départemental, puis communal. Cette « culture » est **fortement territorialisée et intégrée par l'ensemble des populations locales** : « *Il s'agit globalement de mesures culturelles et de pratiques quotidiennes de prévention, développées dans les différentes*

(1) Heimburger (Jean-François), « Le Japon, « modèle » en matière de prévention des catastrophes », *IFRI*, 26 juin 2019.

communautés régulièrement touchées par des catastrophes. Il existe d'ailleurs des variations en fonction des aléas et des régions. Se distingue ainsi, par exemple, une culture des inondations particulière dans l'arrondissement Katsushika à Tokyo, entouré et traversé par des cours d'eau, ou encore une culture de prévention des catastrophes tsunamiques sur les côtes du Sanriku, le long de l'océan Pacifique. L'objectif est en tout cas de transmettre un héritage et de vivre en évitant au maximum les dangers»⁽¹⁾. Cette culture, **fondée sur la transmission et la mémoire des événements**, revêt de multiples aspects : transmission, dès l'école maternelle, de connaissances techniques et pratiques sur ces catastrophes, exercices d'évacuation en milieu scolaire, organisations volontaires de prévention au sein des communautés de quartier, centres de sensibilisation ouverts aux populations, monuments commémoratifs et aménagement de musées permettant de conserver la mémoire des événements antérieurs, brochures de prévention diffusées par les collectivités, devoir légal d'information sur la prévention assumé par les médias, etc. Le Japon organise également, chaque 1^{er} septembre depuis 1960, une « journée nationale de prévention des désastres ».

Votre rapporteur est convaincu de la nécessité d'**unifier sous l'égide d'une entité interministérielle unique les différentes politiques publiques intéressant la sécurité civile** (voir recommandation n° 09 et 3 du présent A). Il considère également que **la culture du risque gagnerait à être territorialisée et davantage fondée sur la mémoire des événements antérieurs**, comme le recommande le rapport précité de M. Hubert Falco⁽²⁾. Les dates anniversaires des grandes crises pourraient, par exemple, être retenues pour l'organisation d'exercices et de campagne de sensibilisation.

Recommandation n° 18 : Encourager le développement d'une culture territoriale de la résilience, fondée sur la mémoire des événements passés.

2. Le déploiement de stratégies de prévention des risques : une pratique utile, mais insuffisamment mise en œuvre sur le terrain

En amont de la survenue des crises, l'État déploie également **une stratégie de prévention des risques** conduite par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du MTECT. Cette direction est chargée d'**identifier et quantifier l'ensemble des risques, afin de mener des politiques de prévention adaptées**.

La politique de prévention des risques se décline au niveau local au travers de plusieurs documents de programmation. Le recensement des risques majeurs fait l'objet d'un **dossier départemental des risques majeurs (DDRM)**, qui est public.

(1) *Ibid.*

(2) *Rapport de la mission sur la modernisation de la sécurité civile et la protection contre les risques majeurs conduite par monsieur Hubert Falco, juin 2023, consultable en ligne : https://medias.amf.asso.fr/upload/files/Rapport_Falco.pdf.*

Les **plans de prévention des risques (PPR) peuvent concerner les risques technologiques, naturels ou miniers**. Ils encadrent l'urbanisme par des prescriptions réglementaires approuvées par le préfet, en concertation avec les acteurs locaux.

En outre, le maire, responsable de l'aménagement et de la sécurité sur son territoire, veille à l'information sur les risques et à l'organisation des secours en cas de crise. **Il élabore, dans une logique de prévention de ces risques, le plan communal de sauvegarde (PCS) et le plan local d'urbanisme (PLU).**

a. La prévention des risques technologiques

La prévention des risques technologiques se fonde sur la régulation, l'autorisation et le contrôle des activités industrielles par la DGPR et ses services déconcentrés. Le champ d'action de cette prévention englobe un large panel d'établissements, des activités quotidiennes telles que les stations-service aux gros sites industriels, qu'ils correspondent à des secteurs traditionnels, aux énergies renouvelables (éoliennes, méthaniseurs, barrages) ou aux activités du futur (développement de l'hydrogène, des batteries, des nanotechnologies, *etc.*).

Les installations agricoles et industrielles font l'objet d'un classement en fonction de la nature et de l'importance des activités dangereuses qui sont mises en œuvre, dans le cadre du **régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) instauré en 1976**. Dans le prolongement de l'explosion de l'usine AZF le 21 septembre 2001, le dispositif a été complété en 2003 par la création des **plans de prévention des risques technologiques (PPRt)**. Ce nouveau dispositif concerne les sites les plus risqués, en particulier ceux dits « Seveso seuil haut ». Ces installations relèvent des régimes d'enregistrement ou d'autorisation par l'administration, compte tenu de l'importance des risques, et sont soumises à une inspection annuelle ou triennale.

Le régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

La définition d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) figure à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. La réglementation et l'action de l'inspection de ces installations ont notamment pour objectifs :

- de prévenir, d'une part, les risques accidentels (explosion, incendie, dégagement accidentel, fuite de produits toxiques, etc.) et, d'autre part, les risques chroniques (exposition prolongée à de très petites quantités de polluants susceptibles d'avoir un impact sur la santé des populations) ;
- de protéger les différentes composantes de l'environnement (l'eau, l'air, les sols, les paysages...) ou de réduire les impacts liés aux nuisances sonores et olfactives... ;
- de préserver la biodiversité (faune, flore, écosystème...) et l'usage des ressources ;
- de lutter contre les effets du changement climatique (sobriété environnementale et transition énergétique, décarbonation...).

Différents régimes existent, en fonction de la nature des activités, des risques qu'elles suscitent et de leur importance :

– le **régime de déclaration (D)** s'applique aux installations dont les activités sont les moins polluantes ou les moins dangereuses, qui ne présentent pas de graves dangers ou de nuisances, mais qui doivent néanmoins respecter des prescriptions générales en matière d'environnement. Il nécessite une simple déclaration en préfecture. C'est le cas d'installations standardisées (station-service, entrepôt, filière avicole) dont les risques sont connus et peuvent être encadrés par des prescriptions génériques, sauf si elles sont identifiées comme ayant un impact fort ;

– le **régime de déclaration avec contrôle périodique (DC)** s'applique à certaines catégories d'installations relevant du régime de déclaration. Il permet de soumettre les installations à des contrôles périodiques effectués par des organismes agréés dans l'objectif d'informer les exploitants de la conformité de leurs installations avec les prescriptions réglementaires ;

– le **régime d'enregistrement (E)** s'applique aux installations telles que les élevages, les stations-service, les entrepôts de produits combustibles (bois, papier, plastiques, polymères, pneumatiques), les entrepôts frigorifiques pour lesquelles les mesures techniques de prévention des inconvénients sont bien connues et standardisées. Il correspond à un régime d'autorisation simplifiée. Sous ce régime, l'exploitant doit faire une demande d'autorisation avant toute mise en service, en justifiant qu'il respecte les mesures techniques de prévention des risques et des nuisances qui sont définies dans un arrêté de prescriptions générales. Un avis de consultation du public doit être affiché en mairie et sur le site même de l'installation, pendant au moins quatre semaines, et publié dans deux journaux diffusés dans le ou les départements concernés et sur le site internet de la préfecture. Après consultation du public, le préfet peut autoriser ou refuser le fonctionnement par arrêté préfectoral ;

– le **régime d'autorisation (A)** s'applique aux installations qui présentent de graves risques ou nuisances pour l'environnement. Sous ce régime, l'exploitant doit faire une demande d'autorisation avant toute mise en service, démontrant l'acceptabilité du risque : étude d'impact et de dangers. Après enquête publique, le préfet peut autoriser ou refuser le fonctionnement. L'autorisation n'est définitivement délivrée qu'après la mise en place de mesures spécifiées dans l'arrêté préfectoral d'autorisation ;

– le **régime d'autorisation avec servitudes (S)** s'applique aux installations soumises à autorisation qui nécessitent l'institution de servitudes d'utilité publiques car elles sont susceptibles de créer, par danger d'explosion ou d'émanation de produits nocifs, des risques importants pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement.

Sources : site internet du MTECT et Georisques

Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes précité, le modèle de prévention des risques technologiques repose sur une hiérarchisation explicite de ces derniers, qui conduit à **concentrer actuellement les contrôles sur environ 10 % seulement des installations relevant de la nomenclature ICPE**.

La prévention du risque courant (qui concerne 450 000 autres installations, soumises à déclaration) ne repose en revanche que sur des mesures réglementaires, dont la mise en œuvre effective est peu contrôlée et peu sanctionnée.

INSTALLATIONS AGRICOLES ET INDUSTRIELLES RELEVANT DU RÉGIME ICPE ET SOUMISES À L'ÉTABLISSEMENT DE PPRt EN 2021

<i>Catégorie</i>	<i>Nombre</i>
<i>ICPE – déclaration</i>	env. 450 000
<i>ICPE – enregistrement et autorisation</i>	env. 45 000
<i> dont Seveso</i>	1 302
<i> dont Seveso seuil haut</i>	691
<i>PPRt</i>	375*

Note : certains PPRt peuvent regrouper plusieurs risques interdépendants, par exemple le PPRt de la « vallée de la chimie », au sud de la métropole de Lyon.

Source : rapport de la Cour des comptes précité (juin 2023)

Recommandation n° 19 : Dans le cadre de la politique de prévention du risque technologique, et sans remettre en question la priorité accordée au contrôle des installations les plus dangereuses (régimes E, A et S selon la nomenclature ICPE), assurer également un contrôle effectif des installations soumises à déclaration (régimes D et DC).

La directive Seveso pour limiter le risque industriel

Adoptée en 1982, la directive dite « Seveso 1 » impose le recensement par l'État des sites à risque et des substances dangereuses utilisées, ainsi que la mise en place de mesures de protection pour l'environnement et la population. De 1992 à 2015, la directive a connu des évolutions afin d'anticiper les risques et de renforcer l'obligation d'informer et d'inclure le citoyen dans le processus décisionnel. La dernière directive du 4 juillet 2012, dite « Seveso 3 », est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2015.

En cas d'accident et en fonction de sa gravité, l'établissement déclenche son plan d'opération interne (POI). Le préfet est informé si les conséquences de l'accident excèdent les limites de l'établissement, et peut alors mettre en œuvre le plan particulier d'intervention (PPI). Ces deux plans sont exécutés dans une logique de complémentarité, pour permettre l'organisation des secours et l'information du public.

b. La prévention des risques naturels

La prévention des risques naturels se fonde sur des démarches de connaissance et d'investissement pour la réduction des risques

L'action de la DGPR du MTECT s'appuie sur le développement de la **connaissance des phénomènes à l'origine des risques, leur surveillance, leur prise en compte dans l'aménagement du territoire, l'anticipation et la préparation de la crise, ainsi que le soutien aux collectivités territoriales**. Elle s'appuie sur les services déconcentrés du ministère que sont les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL et DEAL en outre-mer) et les directions départementales du territoire et de la mer (DDTM).

De nombreux opérateurs contribuent à la mise en œuvre des priorités du ministère dans le domaine de la prévention des risques. Tel est notamment le cas de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), de l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS), du Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement (Cerema), de Météo-France, de l'Office national des forêts (ONF), ou encore de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae).

La DGPR assure, en outre, la constitution et le fonctionnement d'instances indépendantes telles que le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) et la mission de liaison avec l'Autorité de sûreté nucléaire, autorité indépendante assumant des missions de police.

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier »

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit "Fonds Barnier") a été créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite « loi Barnier »).

En 2021, ce fonds a été intégré au budget général de l'État et a vu ses ressources augmenter.

Le fonds Barnier permet à l'État de soutenir financièrement des mesures de prévention et de protection des personnes et des biens exposés aux risques naturels majeurs. Il peut être mobilisé par les collectivités territoriales, les petites entreprises, les particuliers, les établissements publics fonciers et les services de l'État, afin de préserver les vies humaines, de prévenir les risques et de financer des actions de protection et de prévention des dommages.

Avant 2021 et son intégration dans le budget général de l'État, les ressources du fonds Barnier étaient plafonnées à 131,5 millions d'euros.

En 2021, avec l'intégration du fonds dans le budget général de l'État, les ressources du fonds ont été augmentées à 205 millions d'euros.

Pour faire face aux conséquences de la tempête Alex qui a frappé les Alpes-Maritimes en octobre 2020, 50 millions d'euros supplémentaires ont été alloués au fonds en 2021 (soit un total de 255 millions d'euros en 2021), puis 30 millions d'euros supplémentaires l'ont encore été en 2022 (pour un total de 232 millions d'euros en 2022).

En 2023, les ressources du fonds ont été maintenues au niveau de 205 millions d'euros.

La loi de finances pour 2024 a prévu un niveau de ressources accru, à 225 millions d'euros pour cette année.

Dans le contexte de changement climatique, la hausse des ressources allouées au fonds Barnier doit traduire une dynamique d'amplification des actions de la politique publique de prévention portée par l'État et par les collectivités territoriales.

Source : réponses écrites de la DGPR au questionnaire du rapporteur.

La prévention des risques naturels recouvre un ensemble de politiques relativement éclectiques et trouve d'abord sa traduction dans les plans de **prévention des risques naturels (PPRn)**, qui reposent sur une maîtrise de l'urbanisme. La Cour des comptes, dans son rapport de 2023 ⁽¹⁾, souligne que compte tenu des ressources et des contraintes inhérentes à l'élaboration de ces plans, les préfets assument de prioriser les zones dans lesquelles la dynamique d'urbanisation est la plus forte, débouchant sur « *un taux très modeste de couverture des risques majeurs par les PPRn, malgré un effort important des services* » ⁽²⁾.

De **nombreux programmes d'action ont été formalisés** dont, notamment, les programmes d'action et de prévention des inondations (PAPI)

(1) *Cour des comptes*, La gestion publique des risques (juin 2023), consultable en ligne : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-gestion-publique-des-risques>

(2) Voir annexe n° 2

depuis 2002, les stratégies territoriales pour la prévention des risques en montagne (STePEiM) depuis 2017, ou encore les programmes d’actions de prévention des risques liés aux cavités (PAPRiCA) depuis 2018.

La Cour des comptes, dans son rapport précité, regrette le fait que « le nombre particulièrement élevé de prescriptions réglementaires à instruire conduise les préfets et les services déconcentrés à fortement sélectionner les risques courants » et déplore également que « *la faible coordination de l’ensemble des dispositifs (réglementations nationales ou locales, programmes d’action) compromet l’indispensable vision d’ensemble du niveau de risque réel et de la bonne articulation des mesures publiques qui y répondent* ».

RISQUES NATURELS IDENTIFIÉS PAR LES DDRM NON COUVERTS PAR UN PLAN DE PRÉVENTION APPROUVÉ (2021)

Type de risque	Communes concernées (DDRM)	Communes couvertes par un PPRn	Taux de couverture
Inondation	28 734	9 492	33 %
Mouvement de terrain	31 939	2 912	9,1 %
<i>dont retrait-gonflement des argiles</i>	9 723	794	8,2 %
<i>dont cavités</i>	6 676	180	2,7 %
Avalanche	626	318	51 %
Feu de forêt	6 870	191	3 %
Séisme	20 758	169	0,8 %
Éruption volcanique	68	44	65 %
Total	88 995	13 126	15 %
Hors séismes, argiles (voir ci-après)	58 514	12 163	21 %

Source : rapport précité de la Cour des comptes (juin 2023)

Votre rapporteur, tout en jugeant pertinent que des priorités aient été établies par les services de l’État, estime que les taux de couverture, notamment pour les inondations et surtout les feux de forêt (qui concernent un nombre plus limité de communes), demeurent trop faibles et que, d’une façon générale, ces résultats sont encore insuffisants. Votre rapporteur appelle donc les services déconcentrés de l’État à se mobiliser davantage auprès des communes pour progresser plus vite dans l’élaboration des PPRn nécessaires. Compte tenu de la fréquence croissante des événements météorologiques extrêmes, il estime absolument nécessaire d’améliorer nettement, sur tout le territoire national, le taux de couverture par des PPRn des zones exposées à ces risques : pour y parvenir, un objectif indicatif de progression du taux de couverture en PPRn pourrait être fixé chaque année par la préfecture pour les différents risques dans chaque département. L’efficacité de la politique de prévention des risques naturels dépend largement de cet effort de planification.

Recommandation n° 20 : Améliorer nettement le taux de couverture par les plans de prévention des risques naturels (PPRn) de toutes les communes exposées, en invitant les préfetures à fixer chaque année un objectif indicatif annuel de progression de ce taux pour les différents risques naturels, et en fournissant une assistance technique accrue aux communes concernées.

c. Des missions de prévention de plus en plus importantes assumées par les SDIS

Moins visibles que leurs activités de secours, **les actions de prévention des SDIS figurent explicitement au nombre de leurs attributions**, le code général des collectivités territoriales leur confiant « *la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile* »⁽¹⁾. Chaque direction départementale dispose d'un groupement ou d'une structure équivalente chargée de la prévention, dont les activités prennent deux formes : la sécurité des établissements recevant du public (ERP) et des interventions d'éducation et d'information sur les risques.

Le rôle des préventionnistes des SIS dans les commissions de sécurité et d'accessibilité

Les préventionnistes des SIS jouent un rôle central au sein des quelque 2 300 commissions de sécurité et d'accessibilité⁽²⁾ existant actuellement.

Le préventionniste sapeur-pompier est, en effet, le principal conseiller de l'autorité de police administrative qui préside la commission (préfet pour la sous-commission départementale et les commissions d'arrondissement, maire pour les commissions communales ou intercommunales).

Le nombre total d'établissements recevant du public (ERP) atteint aujourd'hui 650 000, en progression de 10 % sur la période 2012-2021, et 200 000 établissements nécessitent une attention particulière – il s'agit des ERP dits « *du premier groupe* » – justifiant des visites de contrôle dont la périodicité est respectée dans 90 % des cas. Les commissions réalisent annuellement plus de 60 000 visites d'établissements, mettant au jour des anomalies de sécurité qui entraînent des avis défavorables dans près de 15 % des dossiers. Chaque officier préventionniste suit un portefeuille comportant 230 établissements du 1^{er} groupe en moyenne (contre environ 215 en 2012). Les SDIS assurent le secrétariat de la sous-commission départementale et, en lien avec le service de protection civile de la préfeture et avec les sous-préfetures, le secrétariat des commissions d'arrondissement. Ces secrétariats tiennent la liste des ERP au regard de leur situation en matière de prévention, ce qui constitue un enjeu important de la politique territoriale de sécurité civile.

Source : Rapport sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours : réalisations - défis - perspectives (27 janvier 2023).

Outre leur rôle dans le cadre des commissions de sécurité et d'accessibilité, les SIS sont également associés à des procédures administratives

(1) Art. 1424-2 du code général des collectivités territoriales.

(2) Le rôle et les missions confiées aux commissions de sécurité et d'accessibilité sont précisés par le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, consultable en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000185756>.

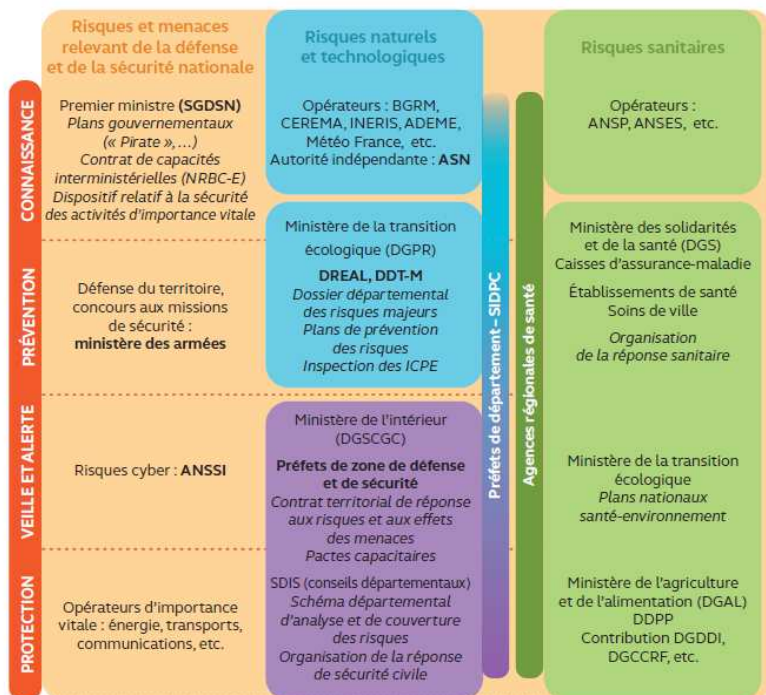
de prévention des risques, telles que les examens des conditions de sécurité des grands rassemblements, les travaux préparatoires des planifications de prévention, en particulier pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), en association avec les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) pour les plans de prévention des risques, ainsi que dans le cadre de la défense extérieure contre l'incendie (DECI).

Plus ponctuellement, les SIS agissent, au titre de la prévention, dans le cadre de l'expertise et de la recherche sur les causes et les conséquences des incendies (RCCI), de la présidence des jurys de qualification des agents des services de sécurité incendie et d'assistance à personne (SSIAP), ainsi que de l'agrément de leurs entreprises.

3. Un rôle de coordination nécessairement interministériel face à des crises de plus en plus transversales

La diversité des risques et de la nature des crises susceptibles de survenir entraîne **un nécessaire traitement interministériel** des missions de prévention et de gestions de celles-ci (*voir tableaux ci-après*).

ORGANISATION SIMPLIFIÉE DE LA GESTION MINISTÉRIELLE DES RISQUES



Source : Cour des comptes, La gestion publique des risques, juin 2023.

RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS DE L'ÉVALUATION DES PRINCIPAUX RISQUES ET MENACES

Liste des menaces et risques principaux	Responsabilités	Évaluation nationale	Planification nationale (coordonnée par le SGDSN)
Menaces			
Cyber menaces	ANSSI	Services, ANSSI, MIOM	Piranet
Menaces hybrides	SGDSN (point de contact national)	CNRLT, MEAE, MINARM, MIOM, ANSSI, VIGINUM	Document de référence interministériel sur les stratégies hybrides
Manipulation de l'information	SGDSN	CNRLT, MEAE, MINARM, MIOM	Doctrine « lutte contre les manipulations de l'information »
Risques			
Risques naturels (cyclone, inondation, séisme, etc.)	MTE (menant), MIOM, MINARM, MASA(concourant)	Missions de la direction générale de la prévention des risques du MTE (pollutions chimiques, biologiques et radioactives ; risques liés à l'activité humaine et aux aléas naturels et à la prévision des crues). Elle exerce la coordination interministérielle des politiques de prévention des risques majeurs, de lutte contre le bruit et de gestion des déchets)	Plan gouvernemental Crue de Seine
Risques technologiques et industriels (accident nucléaire, rupture de barrage, pollution maritime, etc.)	MTE (menant), MIOM, MINARM (concourant)	Missions de la direction générale de la prévention des risques du MTE	Plan accident nucléaire ou radiologique majeur Plan continuité électrique
Risques sanitaires (épidémie, épizootie, etc.)	MSP	Missions de la direction générale de la prévention des risques du MTE Ministère de la Santé et des Solidarités	Plan Ebola Plan Pandémie Plan grippe Plan Variole Futur plan « pandémies génériques »

Source : Annexe à la directive générale interministérielle n° 320/SGDSN/PSE/PSN du 23 janvier 2023 relative à la planification de défense et de sécurité nationale.

En amont de la crise, la préparation et la planification revêtent nécessairement un aspect interministériel. La stratégie nationale de résilience (SNR), définie en avril 2022, en témoigne. Elle vise à mieux préparer la France, ses entreprises et ses citoyens aux différents chocs susceptibles de l'affecter afin de *« tenir dans la durée, collectivement et en profondeur face aux crises »*.

La sécurité civile incombe aujourd'hui, pour l'essentiel, au ministère de l'Intérieur et des outre-mer et, plus particulièrement, à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). Toutefois, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), qui est placé auprès du Premier ministre, joue un rôle surplombant en matière d'anticipation et de gestion des crises.

Une directive générale interministérielle (DGI) n° 320 relative à la planification de défense et de sécurité nationale a été publiée le 23 janvier 2023. M. Gabor Arany, sous-directeur adjoint de la planification de sécurité nationale au SGDSN, en a souligné les objectifs lors de son audition : *« Elle offre une matrice d'organisation moderne, garantissant un certain degré de modularité et de subsidiarité dans le traitement des crises. Auparavant, nous fonctionnions selon le schéma « Une crise, un plan ». La crise du covid-19 a montré que les crises sont de plus en plus protéiformes et transversales, ce qui exige un traitement agile. Elles sont aussi plus longues, de sorte qu'il n'est pas toujours nécessaire d'activer tous les plans en même temps. Ce qui importe est d'identifier un socle de mesures en fonction de la nature de la crise et d'activer des modules complémentaires selon sa spécificité »*.

En cas de crise, une cellule interministérielle de crise (CIC) peut être activée par le Premier ministre. Depuis septembre 2021, le SGDSN anime le comité interministériel d'anticipation, qui travaille sur des scénarios classifiés d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Des directives nationales de sécurité (DNS) sont rédigées par chaque ministère pour son champ de compétence et peuvent être complétées par le SGDSN. **Le suivi de la SNR est assuré par une commission interministérielle, qui est réunie deux fois par an sous la présidence du cabinet du Premier ministre.** Son secrétariat est assuré par le SGDSN, qui prépare ses travaux à travers différents groupes de travail thématiques. La préparation de certains grands événements exige également un travail interministériel (*voir encadré ci-après*).

La sécurité dans le cadre des Jeux olympiques 2024 : un défi interministériel

La préparation actuelle des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de Paris offre un exemple intéressant de préparation interministérielle d'un grand évènement sportif revêtant une forte dimension de sécurité.

Votre rapporteur a reçu, dans le cadre de ses auditions, M. Thierry Mosimann, préfet, coordinateur national pour la sécurité des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 et les grands événements sportifs internationaux, qui a présenté la Coordination nationale pour la sécurité des Jeux olympiques 2024 (CNSJ), dont l'action s'inscrit dans un cadre interministériel défini. Au sein de l'appareil d'État, la délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP), dirigée par M. Michel Cadot, est chargée de coordonner les nombreux acteurs mobilisés et dispose de relais dans tous les ministères. La CNSJ est placée sous l'autorité à la fois du ministère de l'Intérieur et des outre-mer et de la DIJOP.

Un centre national de commandement stratégique (CNCS) a pour mission d'analyser, de synthétiser et de transmettre les informations reçues sur le déroulement des JOP en termes de sécurité.

Le ministère de l'Intérieur et des outre-mer s'est également doté d'un centre de renseignement olympique (CRO), un échelon de synthèse chargé d'intégrer les informations recueillies par les services composant la communauté française du renseignement.

Une cartographie des risques a été élaborée, identifiant deux risques transversaux – manipulation de l'information et risques cyber –, cinq risques intentionnels – terrorisme, atteinte aux personnes, atteinte aux biens, atteinte aux chantiers liés aux JOP, atteinte au bon déroulement des JOP – et quatre risques non intentionnels – naturels, sanitaires, industriels, accidentels. Une analyse des risques liés au relais de la flamme a également été élaborée, avec 75 risques identifiés ; une autre analyse des risques a été effectuée pour les sites, classés par catégories, tels que les stades et les équipements sportifs semi-ouverts, ou encore pour certains sites spécifiques.

Des contre-mesures ont été prévues pour l'ensemble de ces risques.

Six associations agréées de sécurité civile ont été choisies pour participer à la sécurisation de l'ensemble des dispositifs de Paris 2024 : la Fédération nationale de protection civile ; un groupement solidaire composé de La Croix Blanche, la Croix-Rouge française, la FFSS, l'Ordre de Malte et l'Union nationale des associations de secouristes et sauveteurs (Unass).

Le caractère interministériel de la gestion des risques et des crises est, aux yeux de votre rapporteur, l'un des principaux leviers de modernisation du modèle français de sécurité civile. Certaines personnes auditionnées ont, en effet, souligné que l'évolution des crises impliquait de **repenser la répartition des missions entre ministères afin d'éviter les dérives d'un fonctionnement en silo.** Le Président de la Croix-Rouge, M. Philippe Da Costa, a résumé cet enjeu en mettant en évidence la nécessité de faire évoluer les relations entre l'État et les associations de sécurité civile : *« Il est primordial de souligner notre volonté de sortir de la position qui nous confinerait à une relation exclusive avec le ministère de l'Intérieur. Bien que nous soyons soucieux de préserver une relation de haut niveau et de qualité avec ce ministère, nous estimons que l'évolution des crises*

que nous traversons nécessite une approche interministérielle. Le ministère de la Santé occupe une place prépondérante dans cette réflexion, tant historiquement qu'actuellement, notamment au regard de notre agrément initial, axé sur la santé ».

Il convient donc, aux yeux de votre rapporteur, de ne pas éluder la question de la création d'un secrétariat d'État à la sécurité civile (ou d'une structure interministérielle dédiée pouvant jouer un rôle équivalent), englobant l'ensemble des dimensions que celle-ci revêt. Certes, lors de son audition, Mme Dominique Faure, ministre chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, a d'abord souligné que *« peu de pays européens [avaient] placé la sécurité civile sous l'autorité d'un secrétaire d'État. Ce n'est pas le cas en Allemagne, ni en Italie, ni en Espagne »*. Toutefois, celle-ci a également nuancé son propos, en ajoutant : *« le Portugal dispose d'un secrétariat d'État à la protection civile et la Grèce, d'un Ministère du changement climatique et de la protection civile. En Italie, bien que les sapeurs-pompiers, qui sont nationalisés, soient rattachés au Ministère de l'Intérieur, la gestion de crise dépend quant à elle du Premier Ministre »*.

Votre rapporteur a ainsi acquis la conviction que les modèles présentés comme les plus efficaces se caractérisaient par une plus grande coordination des différentes composantes de la sécurité civile, placée sous l'égide d'une autorité unique, clairement identifiée. D'autres exemples ont été évoqués lors des auditions, dont celui de la Nouvelle-Zélande, ainsi présenté par Mme Julie Duchalais, vice-présidente de l'Association des volontaires internationaux en soutien opérationnel virtuel (Visov) : *« Nous aimerions mettre en avant le modèle néozélandais, où une agence nationale coordonne une stratégie complète de prévention. Cette agence se charge de sensibiliser le public, notamment les élèves, tout en identifiant les aléas, en évaluant les risques, et en mettant en place des dispositifs d'alerte, similaires à notre système français avec le dispositif « Alerte enlèvement »*. Il pourrait être bénéfique d'avoir une approche globale et unifiée pour traiter l'ensemble du processus, de la sensibilisation à la gestion des crises »⁽¹⁾. Le Japon, souvent invoqué et présenté comme exemplaire, dispose également, pour la gestion des risques de catastrophes, d'un Ministère d'État dont les attributions sont comparables. Votre rapporteur plaide donc pour l'instauration d'une **autorité interministérielle unique, placée auprès du Premier ministre et chargée de la sécurité civile, qui permettrait de moderniser le modèle français en assurant sa cohérence (voir I B 2).**

(1) Audition du 29 novembre 2023, dont le compte rendu est consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324013_compte-rendu#.

B. DES FORCES COMPLÉMENTAIRES, DONT LA MOBILISATION ET L'ORGANISATION SONT INDISPENSABLES PENDANT LA GESTION DE CRISE

La mission d'information a souhaité s'intéresser plus particulièrement au **fonctionnement opérationnel de la sécurité civile dans le cadre de crises de nature très différente**. Plusieurs auditions ont ainsi été organisées, portant respectivement sur la gestion et les conséquences de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen le 26 septembre 2019 ⁽¹⁾, celles de la tempête Alex qui a frappé en octobre 2020 les Alpes-Maritimes ⁽²⁾ et celles des grands incendies survenus en Gironde au cours de l'été 2022 ⁽³⁾.

1. Au cœur de la crise, un couple maire-préfet efficace, mais parfois concurrencé par d'autres acteurs institutionnels

a. Un couple maire-préfet bien identifié et fonctionnel

Dans le cadre de la gestion de crise, le couple « maire-préfet » apparaît bien identifié et fonctionnel, s'inscrivant dans le prolongement des échanges réguliers qu'entretient l'autorité préfectorale avec les élus sur l'ensemble des thématiques qui concernent leur territoire. Lors de son audition, Mme Dominique Faure, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité ⁽⁴⁾, a ainsi insisté sur le fait qu'en cas d'aléa ou de menace, l'autorité préfectorale prenait systématiquement l'attache de ou des élus concernés – qu'il s'agisse du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale, du président du conseil départemental ou des conseillers départementaux – afin de partager les informations dont elle dispose, de s'assurer de la capacité de la commune à prendre en charge l'événement et proposer ou mettre à disposition des moyens de l'État.

Lorsqu'une crise survient sur le territoire communal, le maire assure la fonction de directeur des opérations de secours (DOS) aux termes de l'article L. 742-1 du code de la sécurité intérieure tant qu'il n'a pas sollicité le préfet pour prendre cette direction, en application de l'article L. 742-2 et suivant du même code. Dans une telle situation, le maire continue d'assurer, sur le territoire de sa commune, la responsabilité de la mise en œuvre des mesures de sauvegarde vis-à-vis de ses administrés, ainsi que l'ensemble des missions que le préfet peut être

(1) Table-ronde du 26 octobre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324008_compte-rendu#.

(2) Table-ronde du 9 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324010_compte-rendu#.

(3) Table-ronde du 19 octobre 2023, dont le compte rendu est consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324007_compte-rendu#.

(4) Audition du 29 février 2024 dont le compte rendu est annexé au présent rapport et consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324019_compte-rendu#

amené à lui confier, par exemple l'accueil de personnes évacuées. Les élus peuvent aussi être invités à intégrer le centre opérationnel départemental (COD).

Recommandation n° 21 : Explorer la possibilité de donner aux autorités locales le droit de procéder à l'évacuation obligatoire des habitants, en cas de risque pour leur sécurité.

Les missions du maire en cas de crise

Les missions principales qui relèvent du maire sont l'alerte et l'information des populations, l'appui aux services d'urgence, le soutien des populations (hébergement, ravitaillement, centres d'accueil des familles en cas d'évènement à nombreuses victimes, etc.) et l'information des autorités. **Il s'appuie sur les services communaux et, si la commune en est dotée, sur la réserve communale de sauvegarde.**

En outre, le code de la sécurité intérieure prévoit l'élaboration des **plans communaux de sauvegarde (PCS)**. Le PCS s'intègre dans l'organisation générale des secours : **il constitue un outil complémentaire du dispositif ORSEC, pour aider le maire à apporter une réponse de proximité à tout évènement de sécurité civile.**

Le plan comprend *a minima*

- l'identification des enjeux, en particulier le recensement des personnes vulnérables et des zones et infrastructures sensibles pouvant être affectées ;
- l'organisation assurant la protection et le soutien de la population, qui précise les dispositions internes prises par la commune afin d'être en mesure, à tout moment, d'alerter et d'informer la population et de recevoir une alerte émanant des autorités ;
- les modalités de mise en œuvre de la réserve communale de sécurité civile, quand cette dernière a été constituée, et de prise en compte des personnes physiques ou morales qui se mettent bénévolement à la disposition des sinistrés ;
- l'organisation du poste de commandement communal mis en place par le maire en cas de nécessité, ou la participation du maire ou de son représentant à un poste de coordination mis en œuvre à l'échelon intercommunal ;
- les actions préventives et correctives relevant de la compétence des services communaux ;
- le recensement des dispositions déjà prises en matière de sécurité civile par toute personne publique ou privée implantée sur le territoire de la commune, et l'inventaire des moyens propres de la commune, ou pouvant être fournis par des personnes publiques ou privées.

Confortés et étendus par les évolutions apportées par la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, ces plans comprennent désormais des plans intercommunaux de sauvegarde (PICS).

En situation de crise, quelle qu'en soit l'origine, le **préfet de département est l'autorité unique chargée d'assurer la cohérence et l'unité de l'action**

public, notamment par la coordination de l'ensemble des acteurs publics, privés, associatifs et des collectivités territoriales. Pour ce faire, il a autorité sur l'ensemble des moyens publics et privés nécessaires à la protection des populations et à la satisfaction de leurs besoins prioritaires. Il recourt, au besoin, à la réquisition. Le service interministériel de défense et de protection civile de la préfecture (SIDPC) est chargé d'assurer le fonctionnement et l'animation du **centre opérationnel départemental (COD), qui constitue la cellule de crise de la préfecture**. En cas de crise majeure, un **poste de commandement opérationnel (PCO)** est créé et situé au plus près de la crise, **dont le SDIS fournit la base**. Dans le cas des incendies en Gironde à l'été 2022, deux PCO avaient dû être mobilisés, l'un à La Teste-de-Buch et l'autre à Landiras (puis, suivant l'évolution du feu, vers les communes de Villandraut et Langon).

Le préfet peut solliciter des **moyens supplémentaires extra-départementaux auprès de l'état-major interministériel de zone (EMIZ)**.

Le plan ORSEC (Organisation de la réponse de sécurité civile)

Le plan ORSEC est défini par le préfet, en coordination avec l'ensemble des partenaires concernés, notamment les collectivités territoriales, les opérateurs de réseaux et les associations agréées de sécurité civile.

Ce document de planification définit l'organisation des secours, les modes de transmission de l'alerte et de l'information, les structures de commandement et les missions générales des intervenants. Il établit également un inventaire des moyens en personnels et matériels, tant privés que publics, qui sont susceptibles d'intervenir. Ce plan peut aussi être réalisé à l'échelle d'une zone de défense ou nationale. Il distingue des dispositions générales (DG) et des dispositions spécifiques (DS).

Les DG forment le tronc commun du plan et comportent notamment l'organisation de gestion de crise, l'alerte, la remontée d'information, les éléments du plan NOVI (Nombreuses Victimes), qui en constitue le volet consacré à la prise en charge de nombreuses victimes.

Les DS intègrent les éléments spécifiques aux risques particuliers, notamment les Plans Particuliers d'Intervention (PPI).

Depuis l'adoption de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, le dispositif ORSEC se décline aux niveaux départemental, zonal et maritime.

En cas de situation de nature à entraîner un danger grave et imminent pour la sécurité, l'ordre ou la santé publics, **le préfet de zone de défense et de sécurité peut autoriser temporairement le préfet de département à diriger l'action de l'ensemble des services et des établissements publics de l'État ayant un champ d'action territorial**. Ceux-ci sont alors placés pour emploi sous son autorité, conformément aux dispositions de l'article L. 742-2-1 du code de la sécurité intérieure.

Votre rapporteur tient donc à souligner l'importance de **maintenir le fonctionnement actuel du couple maire-préfet, qui a fait ses preuves en matière de gestion de crise** (voir, ci-après le témoignage de M. Jean-Marc

Pelletant, maire de Landiras). Reprenant une préconisation du rapport dit « Falco »⁽¹⁾, il lui paraît utile de réaffirmer ici l'autorité du préfet de département qui doit être, en cas de crise, le « *seul et unique patron de la gestion de crise* », les autres acteurs – directeurs d'agence et services de l'État – assumant un rôle de conseillers experts destiné à éclairer la prise de décision.

Témoignage de M. Jean-Marc Pelletant, maire de la commune de Landiras, sur la fluidité de ses relations avec la préfecture et les autres acteurs institutionnels dans le cadre des incendies de l'été 2022 en Gironde

« Les relations ont été constantes. En tant que maire, j'étais sur le terrain avec mes autres collègues, M. le sous-préfet, la DFCI et le SDIS. J'étais aussi en relation téléphonique constante avec la cellule de crise, qui était dirigée par ma première adjointe. Je n'ai donc pas trop de commentaires à faire sur ce sujet. Les relations étaient constantes et précises, aussi bien avec les services de l'État qu'avec les collègues maires, les pompiers et les gendarmes. J'ai également eu les postes de commandement (PC) des gendarmes et des pompiers sur la commune ».

Table-ronde du jeudi 19 octobre 2023⁽²⁾

Bien que la relation actuelle entre le préfet et les maires soit, dans l'ensemble, tout à fait satisfaisante et généralement très adaptée à la gestion des situations de crise, la formation de ces élus en matière de sécurité civile demeure hélas insuffisante, ce qui conduit votre rapporteur à préconiser leur renforcement (voir III C 1).

b. La nécessaire clarification de l'articulation entre le rôle du couple maire-préfet et celui d'autres élus locaux

La loi dite « Matras » a institué la possibilité de réaliser des **plans intercommunaux de sauvegarde**. Ces outils, complémentaires de ceux des communes, permettent d'organiser la solidarité à l'échelle de l'intercommunalité en cas de crise. Dans le cadre des auditions menées par la mission d'information, votre rapporteur a eu le sentiment que les intercommunalités souhaitaient que se poursuive ce renforcement de leurs compétences, les représentants d'Intercommunalités de France ayant indiqué lors de leur audition que leur association n'avait pas vocation à « *remettre en cause le rôle du maire, ni celui du préfet* » mais que « *la situation devrait progresser* »⁽³⁾. En revanche, les représentants de l'Association des maires de France (AMF)⁽⁴⁾ ont semblé considérer que cette montée en charge des intercommunalités pouvait créer, sur le

(1) Rapport de la mission sur la modernisation de la sécurité civile et la protection contre les risques majeurs conduite par monsieur Hubert Falco, juin 2023, consultable en ligne : https://medias.amf.asso.fr/upload/files/Rapport_Falco.pdf.

(2) Le compte rendu de cette table ronde est consultable en annexe au présent rapport et en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/l16micpciv2324007_compte-rendu#.

(3) Audition du 21 septembre 2023, dont le compte rendu est consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/l16micpciv2223003_compte-rendu#.

(4) Audition du 7 septembre 2023 dont le compte rendu est consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/l16micpciv2223002_compte-rendu#.

terrain, de la confusion, de la complexité, voire des rivalités, comme le soulignait Mme Stéphanie Bidault, chargée de mission risques auprès de l'association : *« L'AMF est très attachée à la loi de 2004 qui répartit clairement les rôles entre maire et préfet. Mais les textes adoptés depuis cette date sont venus brouiller la lisibilité du dispositif. Je pense à la compétence Gemapi instaurée au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, ou à la création des plans intercommunaux de sauvegarde (PICS) ».*

Il paraît donc essentiel de rappeler que **les intercommunalités ne peuvent ni ne doivent se substituer aux maires dans la direction des opérations de secours**, au risque de créer une confusion et une complexité préjudiciables. En revanche, comme le soulignait M. Régis Banquet, président de Carcassonne Agglo, qui représentait Intercommunalité de France lors de son audition par la mission d'information, **les intercommunalités assument, dans une logique de complémentarité, des missions dans le cadre de l'« avant-crise »**, notamment en matière d'anticipation, de pédagogie, de mémoire des crises passées et de prévention – la collecte de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) pour la réalisation de travaux leur incombant. De même, dans le cadre de l'« après-crise », les intercommunalités sont appelées à jouer un rôle d'accompagnement des communes, notamment pour assurer un prompt rétablissement des services nécessaires aux populations, tels que les services d'eau et d'assainissement en cas d'inondation ou de rupture des canalisations, par exemple.

Il en va de même pour les **régions**, qui ont vocation à jouer un rôle essentiel en matière d'**aménagement du territoire** et d'**anticipation des crises**.

Ainsi, ces collectivités locales n'ont **pas vocation à intervenir directement dans la gestion des crises, si ce n'est pour offrir un appui à titre complémentaire**, en mettant à disposition certains moyens, installations ou ressources, le rôle principal revenant bien au couple maire-préfet.

Les **départements**, bien qu'ils financent largement les SDIS, doivent également éviter de s'impliquer directement dans le pilotage de la gestion des crises, et inscrire leur action dans cette **logique d'accompagnement matériel ou logistique**, qui peut s'avérer très utile en pratique. Ainsi, au moment des incendies de l'été 2022 en Gironde, le département a contribué à accompagner les maires, *« notamment en ouvrant les collèges pour accueillir les populations évacuées, en offrant un appui pour les personnes handicapées, ainsi que pour les personnes âgées en situation d'isolement, et en ouvrant un domaine départemental qui est une base de loisirs »*⁽¹⁾. Ce domaine a permis l'accueil des pompiers et des militaires, ainsi que de renforts européens.

(1) Précisions apportées par M. Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental de la Gironde, lors de son audition du 19 octobre 2023.

2. Les sapeurs-pompiers, au cœur des dispositifs de gestion de crise quelle qu'en soit la nature

a. L'organisation générale des sapeurs-pompiers

Les sapeurs-pompiers occupent une place centrale dans le cadre de la **gestion de crise, quelle qu'en soit la nature**. L'article R. 1424-43 du code général des collectivités territoriales affirme clairement cette position : *« Le commandement des opérations de secours, exercé sous l'autorité du préfet ou du maire agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police, est assuré par un sapeur-pompier professionnel ou volontaire, officier, sous-officier ou gradé, dans les conditions fixées par le règlement opérationnel »*.

Au niveau départemental, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont des **établissements publics** autonomes, administrés par un conseil d'administration comprenant entre 15 et 30 membres et constitué de représentants du département, qui est chef de file, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents (EPCI).

Chaque SDIS est dirigé par un officier supérieur de sapeurs-pompiers et placé sous la double autorité du préfet pour la gestion opérationnelle et du président du conseil d'administration pour ce qui relève de sa gestion administrative et financière. Le centre opérationnel du SDIS (CODIS) assure une veille permanente (24 heures sur 24) et coordonne les différentes interventions.

Votre rapporteur rappelle que les SDIS ont pour **missions la prévention, la protection et la lutte contre les incendies**. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la **lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours et aux soins d'urgence**. Les secours et les soins d'urgence aux personnes représentent 84 % des interventions. Les SDIS prennent également en charge leur évacuation, lorsqu'elles sont victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, présentent des signes de détresse vitale, ou présentent des signes de détresse fonctionnelle justifiant l'urgence à agir.

Aux termes de l'article R. 1424-39 du code général des collectivités territoriales, les **centres d'incendie et de secours** sont les unités territoriales chargées des missions de secours. Ils sont créés et classés par arrêté du préfet en centres de secours principaux, centres de secours et centres de première intervention, en fonction du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et du règlement opérationnel (*voir I A 1 du présent rapport pour la présentation des différentes catégories de centres, ainsi que l'évolution des effectifs de sapeurs-pompiers*).

Le fonctionnement de ces centres est régi par un **règlement opérationnel**, arrêté par le préfet, après avis d'un comité technique départemental, de la commission administrative et technique des services d'incendie et de secours et du

conseil d'administration. Il fixe les consignes opérationnelles relatives aux différentes missions des services d'incendie et de secours et détermine obligatoirement l'effectif minimum et les matériels nécessaires, en tenant compte de plusieurs prescriptions :

- Les missions de lutte contre l'incendie nécessitent au moins un engin pompe-tonne et six à huit sapeurs-pompier ;
- Les missions de secours d'urgence aux personnes nécessitent au moins un véhicule de secours aux asphyxiés et blessés et trois ou quatre sapeurs-pompier ;
- Pour les autres missions, les moyens doivent être mis en œuvre par au moins deux sapeurs-pompier.

Le règlement opérationnel fait l'objet d'une publication aux recueils des actes administratifs de la préfecture et du service départemental d'incendie et de secours et d'une notification à tous les maires du département.

b. Le rôle central des sapeurs-pompier : de soldats du feu à soldats des crises

Les sapeurs-pompier assument des missions diversifiées, qui ne se limitent pas à la lutte contre les incendies. Dans le cadre de cette mission historique, l'action des sapeurs-pompier est encadrée par une marche générale des opérations (MGO) de lutte contre l'incendie, qui ne doit pas être réduite à un simple enchaînement chronologique de différentes actions, mais qui doit refléter une approche globale de la lutte contre le sinistre. Les différentes étapes de cette MGO permettent d'appréhender très concrètement le rôle dévolu aux sapeurs-pompier en cas de crise (*voir encadré ci-après*).

La marche générale des opérations

- 1) Les opérations de reconnaissance ;
- 2) La ventilation opérationnelle ;
- 3) Les sauvetages, qui sont la priorité des sapeurs-pompiers, et peuvent s'effectuer à vue (lorsque les victimes sont visibles de l'extérieur); en exploration (en s'introduisant à l'intérieur des structures, dans un environnement souvent dangereux) et comprennent également les mises en sécurité des personnes qui ne sont pas immédiatement menacées ;
- 4) Les établissements (mise en place des lances et des dispositifs hydrauliques) ;
- 5) Les actions contre le feu au moyen de matériels différents selon les caractéristiques de la situation. Ces actions sont de nature diverses : lutte contre les propagations externes et internes, attaque des feux naissants, etc...
- 6) La protection (limitation de l'impact du sinistre et de l'action des sapeurs-pompiers sur l'environnement direct et indirect) ;
- 7) Les déblais (traitement des fumérons et dispositions pour éviter la reprise du sinistre) ;
- 8) La surveillance.

Dans l'ensemble des crises dont la mission d'information a souhaité examiner le déroulement pour en tirer des enseignements, **les sapeurs-pompiers jouent un rôle opérationnel central**, de leur participation aux différents organes de pilotage (COD, PCO) aux opérations de sauvetage et de lutte contre le sinistre sur le terrain.

De manière plus générale, une évolution des missions des sapeurs-pompiers est à l'œuvre, avec une **activité globale accrue depuis la départementalisation**, une tendance baissière en matière d'interventions contre les incendies mais en **forte hausse en ce qui concerne le secours à la personne** (voir tableaux des missions et des interventions figurant au I B 3 du présent rapport).

Cette approche en nombre moyen d'interventions doit cependant être nuancée : les missions de lutte contre les incendies ou les risques technologiques sont, par nature, plus longues et nécessitent l'engagement de davantage de personnels que les missions de secours à la personne. En pondérant le nombre d'interventions par la charge de celles-ci en hommes engagés à l'heure dans la mission, on obtient un tableau plus complet de la répartition de leurs activités : **la lutte contre les incendies sollicitait 13 % des effectifs en 2021** (contre 20 % en 2002) tandis que **le secours à la personne correspondait à 66 % des effectifs** (contre 43 % en 2002) ⁽¹⁾. Il faut noter, en outre, que les missions de prévention

(1) Rapport IGA sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours remis au Parlement en décembre 2022 et consultable en ligne : <https://mobile.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Rapport-sur-le-financement-des-services-departementaux-d-incendie-et-de-secours-realisations-defis-perspectives>.

des risques assumée par les SDIS sont également en augmentation (*voir précédemment, A du présent II*).

Si, dans l'ensemble, la départementalisation des SDIS a permis une modernisation de l'immobilier, des équipements, de la formation et de l'encadrement des SDIS, les crises récentes témoignent du fait que, **face à des évènements majeurs, les moyens dont disposent les sapeurs-pompiers doivent encore être adaptés et renforcés**.

Le rapport 2022 sur le financement des SDIS précité relève plusieurs exemples qui confirment les témoignages entendus dans le cadre des auditions et des déplacements conduits par la mission ⁽¹⁾. La tempête Alex, dans les Alpes-Maritimes, les 2 et 3 octobre 2020, a entraîné le décès de dix-huit personnes (la moitié n'a pas été retrouvée), dont deux sapeurs-pompiers en intervention et des dégâts considérables ; les systèmes de transmissions ont été rendus indisponibles pendant au moins les douze premières heures des opérations, et la majorité des routes impraticable pendant plusieurs jours, voire semaines. De même, les feux de forêts de l'été 2022 en Gironde et dans les Landes, particulièrement étendus et parfois simultanés, ont connu une progression pendant plusieurs jours sans pouvoir être fixés, malgré l'ampleur des moyens engagés pour les combattre.

Les services de secours des départements concernés ont ainsi été placés, provisoirement, dans les situations de quasi-impossibilité opérationnelle, rendant nécessaire la mobilisation de renforts importants – colonnes de renfort et moyens nationaux de sécurité civile – ce qui a permis de faire face au **risque de rupture capacitaire**.

Face à la multiplication des évènements climatiques majeurs et des crises transversales, il paraît donc essentiel de **poursuivre cette modernisation tant des équipements dont disposent les sapeurs-pompiers que de leur formation** (*voir III du présent rapport*).

c. Des sapeurs-pompiers assumant aujourd'hui des tâches qui devraient incomber à d'autres acteurs

Comme votre rapporteur l'a souligné dans sa présentation du périmètre des missions des acteurs de la sécurité civile (*voir I B 3*), il paraît essentiel de décharger les SDIS de missions non-urgentes dont ils se chargent du fait de dysfonctionnements d'autres institutions ou acteurs, publics ou privés. Plusieurs auditions, dont notamment celles des syndicats, de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) et l'Association nationale des directeurs des services d'incendie et de secours (ANDSIS), ont permis d'aborder cette question importante sur laquelle la mission souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics.

(1) Ce rapport de l'IGA, transmis au Parlement en décembre 2022, est consultable en ligne : <https://mobile.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Rapport-sur-le-financement-des-services-departementaux-d-incendie-et-de-secours-realizations-defis-perspectives>.

La mise en œuvre de la loi Matras et la réforme des transports sanitaires urgents du 22 avril 2022, qui ont permis une baisse significative des carences ambulancières dont votre rapporteur a précédemment souligné l'ampleur, doivent être poursuivies et régulièrement évaluées afin de pérenniser cette tendance. Il faut noter, en outre, que les interventions d'aide à la personne ont augmenté de 77,3 % en raison du vieillissement de la population. Ces « sur-sollicitations » sont particulièrement préjudiciables pour deux raisons principales : elles mobilisent fortement les effectifs de sapeurs-pompiers, au détriment des interventions d'urgence, et elles contribuent à une démobilité et à une dégradation de l'attractivité de ces fonctions.

Recommandation n° 22 : Lutter contre les « sur-sollicitations » des SDIS en procédant à une évaluation régulière de la loi « Matras » et de la réforme des transports sanitaires afin de réduire les carences ambulancières.

La fermeture régulière de structures hospitalières et le phénomène de saturation des urgences entraînent des **augmentations du temps de transport et d'attente des sapeurs-pompiers** qui doivent être réduits. Il pourrait être fructueux, dans cette perspective, d'intégrer davantage les représentants des SDIS dans les conférences régionales de santé, les conseils de surveillance des agences régionales de santé (ARS) – qui sont présidés par les préfets de région – et, au niveau national, au sein du conseil national de l'urgence hospitalière (CNUH), comme le suggère la FNSPF.

Recommandation n° 23 : Intégrer davantage les représentants des SDIS dans les instances de gouvernance hospitalière et celles qui déterminent les politiques publiques en matière de santé (conférences régionales de santé, conseil de surveillance des ARS et conseil national de l'urgence hospitalière), afin d'améliorer la prise en compte des problématiques rencontrées par les sapeurs-pompiers notamment dans l'organisation du secours à personnes.

Enfin, la persistance d'un nombre trop important d'incendies domestiques, à l'origine de 460 décès et 10 000 blessés et brûlés par an, invite à la mise en œuvre de nouvelles campagnes nationales d'information du public sur la prévention de ces risques et, en particulier, sur l'équipement des logements en détecteurs de fumée (DAAF), légalement obligatoire depuis 2015.

Recommandation n° 24 : Initier de nouvelles campagnes d'information du public relatives aux accidents domestiques et, en particulier, à l'équipement des logements en détecteurs de fumée, obligatoires depuis 2015.

3. Une gestion de crise qui repose grandement sur des bénévoles et des volontaires dont l'intervention doit être valorisée

a. De nombreux bénévoles et volontaires qui participent à la gestion de crise dans le cadre associatif ou spontanément

Lorsque survient une crise, de nombreux bénévoles et volontaires prennent part à sa gestion, soit dans le cadre associatif, soit dans celui d'une initiative spontanée.

La mise en œuvre du **plan ORSEC** (voir *B. 1 a*) entraîne la mobilisation des associations agréées de sécurité civile, chargées de différents types de mission : opérations de secours, actions de soutien aux populations sinistrées ou encadrement des bénévoles lors des actions de soutien aux populations sinistrées. Les auditions menées par la mission ont mis en évidence la grande diversité des missions qui pouvaient échoir aux associations agréées dans un tel contexte : M. François Richez, président de la Fédération nationale de protection civile (FNPC), a insisté sur le **soutien aux populations sinistrées**, M. Stéphane Voisin, vice-président de la Fédération française de sauvetage et de secourisme (FFSS), sur **les gestes de premier secours**, tandis que M. Jean-François Sergent, président de la Fédération nationale de radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC), a mis en lumière un aspect moins connu de la participation des associations agréées à la gestion de crise en soulignant leur **capacité à prendre le relais pour l'acheminement des transmissions officielles en cas de « shutdown »**. M. Yann de Saint-Pol, administrateur et secouriste bénévole des Œuvres hospitalières françaises de l'ordre de Malte (OEHFOM), dit « ordre de Malte France », a, par ailleurs souligné que le rôle des membres des associations agréées de sécurité civile avait connu de fortes évolutions en fonction des crises : *« La covid-19 nous a, quant à elle, fait entrer dans une crise sanitaire qui a été gérée par le ministère de la Santé, et non plus par le ministère de tutelle qui était celui de l'intérieur. Cela a changé un certain nombre de paradigmes et nous a amenés à constater une évolution des pratiques, notamment dans la réalisation de gestes dits invasifs, qui n'étaient pas dans les référentiels de sécurité civile, comme les tests nasaux ou la pratique de la vaccination »*.

En parallèle de ces interventions structurées dans le cadre associatif, de **nombreuses personnes se mobilisent pour faire face crise, manifestant ainsi leur solidarité**. Cet élan de solidarité peut être extrêmement utile, voire déterminant, mais également **poser des difficultés**, notamment lorsque les citoyens prennent des risques inconsidérés qui mobilisent les forces de l'ordre ou les mettent en danger. Le rôle d'encadrement des bénévoles qu'assurent alors les associations agréées de sécurité civile est essentiel dans ce contexte.

b. La nécessité de mobiliser les bénévoles, utiliser pleinement leur secours, valoriser leur action et la sécuriser juridiquement

L'intervention des bénévoles et des volontaires dans un contexte de crise soulève plusieurs enjeux : celui de la pleine adéquation des missions qui sont confiées aux volontaires avec les compétences spécifiques qu'ils peuvent apporter, celui de la mobilisation de ces volontaires, mais aussi la valorisation de ces interventions et leur sécurisation juridique.

i. Des ressources sous-employées dans certains cas, par méconnaissance ou par prudence dans « le feu de l'action »

Les retours d'expérience pourraient permettre de mieux appréhender leur rôle afin d'en tirer tous les bénéfices, comme l'a souligné, lors de son audition par la mission, la sénatrice Nathalie Delattre. Cette dernière a décrit des limites posées à l'action de bénévoles, qui auraient pourtant pu éviter, dans le contexte des incendies en Gironde de l'été 2022, l'embourbement de véhicules de secours grâce à leur connaissance des lieux (*voir encadré ci-dessous*).

La place des bénévoles dans la gestion d'une crise majeure : témoignage de la sénatrice Mme Nathalie Delattre dans le cadre des incendies de l'été 2022 en Gironde

« J'en viens aux questions logistiques (...) Le SDIS a été soutenu par un grand nombre de bénévoles qui ont préparé des sandwiches et des glaces, ce qui a contribué à soutenir le moral des pompiers (...) Les bénévoles, engagés notamment dans la défense de la forêt contre les incendies (DFCI), ainsi que les chasseurs, ont proposé d'accompagner les pompiers venant d'autres régions afin de les faire bénéficier de leur connaissance du territoire. Si on les avait autorisés à le faire, cela aurait peut-être permis d'éviter que des véhicules ne se trouvent embourbés dans des terrains marécageux des Landes. Il faut réfléchir à la possibilité de permettre à ces personnes d'embarquer avec un équipement ».

Audition du 18 janvier 2024

Les auditions ont également démontré que les associations de sécurité civile pouvaient être sous-employées, notamment du fait de la méconnaissance de certaines d'entre elles par l'autorité préfectorale.

Le témoignage du président de la Fédération nationale de radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC) est, à cet égard, édifiant : *« Nous passons énormément de temps, moi le premier, à prendre le téléphone pour expliquer à des services interministériels de défense et de protection civiles de la préfecture (SIDPC) qu'il existe des associations agréées, entre autres la nôtre, pour les communications. Les préfets changent environ tous les trois ans, et les SIDPC avec eux, ce qui rend les actions complexes, puisqu'ils n'ont parfois jamais effectué ce travail et ne sont donc pas au courant des procédures. Nous sommes donc souvent contraints, lors des crises, de devoir nous présenter à nouveau et*

réexpliquer notre rôle »⁽¹⁾. Votre rapporteur estime que de telles situations, qui peuvent occasionner une perte de temps ou de moyens potentiels lors de crises, sont d'autant plus regrettables que les associations agréées de sécurité civile devraient être bien identifiées par les préfetures – ne serait-ce qu'en raison de l'instruction régulière de leurs demandes d'agrément au niveau départemental.

Recommandation n° 25 : Prévoir l'organisation annuelle d'une réunion entre les associations agréées de sécurité civile et les services préfectoraux, afin d'effectuer un bilan des activités de ces associations, de tirer pleinement les conséquences de leur implication dans le cadre de retours d'expérience (Retex) sur les crises survenues au cours de l'année et de favoriser la bonne connaissance de ces acteurs par l'autorité préfectorale.

ii. Des ressources parfois difficiles à mobiliser, lorsqu'elles existent

En outre se pose la question de la mobilisation des **bénévoles et volontaires des associations agréées de sécurité civile**, que leurs employeurs peuvent être réticents à libérer même en cas de crise⁽²⁾.

Les **réserves communales de sécurité civile** que votre rapporteur a souhaité valoriser en déposant une proposition de loi⁽³⁾, constituent une réponse intéressante à cet enjeu. Elles sont régies par les articles L. 724-1 à L. 724-13 du code de la sécurité intérieure. **Insuffisamment développées pour l'heure, ces réserves communales présentent, lorsqu'elles existent, une utilité reconnue par de nombreux acteurs.** Le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), M. Julien Marion, a confirmé cette analyse lors de son audition, soulignant l'efficacité des réserves communales et la marge de développement de ces dispositifs : *« Il existe 639 [réserves communales de sécurité civile] : c'est bien, mais ce n'est clairement pas suffisant. Bien que les réserves communales de sécurité civile aient un fondement juridique, leur création est laissée à la libre initiative des élus. Notre constat est que certains d'entre eux se sont emparés de ce dispositif, ce qui est très positif – nous avons tous en tête des exemples dans lesquels la mobilisation de réserves communales de sécurité civile a joué un rôle déterminant dans la gestion d'une crise –, mais on peut clairement faire mieux dans un pays qui compte 36 000 communes »*⁽⁴⁾. **Le développement de ces réserves, afin de mailler étroitement le territoire, est donc une priorité (voir III C 3 du présent rapport).**

(1) Audition du mercredi 29 novembre 2023.

(2) Cet enjeu fait l'objet de développements dans la troisième partie du rapport consacrée à la mobilisation citoyenne

(3) Proposition de loi visant à valoriser la réserve communale de sécurité civile déposée par M. Didier Lemaire le 30 janvier 2024.

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/valoriser_reserve_communale_securite_civile.

(4) Audition du jeudi 15 février dont le compte rendu figure en annexe du présent rapport et en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324017_compte-rendu#.

iii. Des interventions qui s'effectuent fréquemment hors réquisition et qui exigent une sécurisation juridique

Par ailleurs, les associations de sécurité civile ont fait état auprès de la mission de **la nécessité de davantage sécuriser juridiquement les interventions des associations de sécurité civile dans un contexte de crise**. Plusieurs d'entre elles ont, en effet, indiqué à la mission que leurs adhérents agissaient fréquemment dans un cadre insuffisamment déterminé, sans ordre écrit, avec un simple courriel ou un accord oral du maire. M. Stéphane Voisin, vice-président de la Fédération française de sauvetage et de secourisme (FFSS), a ainsi rapporté à la mission « *des cas où le centre opérationnel départemental (COD) demande aux associations d'intervenir pour faire suite à la sollicitation d'un maire* », précisant qu'ils attribuaient alors « *l'action à la mission de soutien aux populations dévolue au maire, sans pour autant savoir avec certitude qui [était] le donneur d'ordres* »⁽¹⁾. Lors de la même audition, M. François-Xavier Volot Delaunay, directeur aux affaires générales de la FNPC, a également mis l'accent sur les **difficultés liées à l'action des associations engagée avant la réquisition** : « *Pour illustrer mes propos, je prendrais l'exemple de notre intervention actuelle dans le département du Pas-de-Calais : depuis environ trois semaines, ce sont jusqu'à 150 bénévoles qui sont mobilisés sur place, sans que nous n'ayons à ce stade reçu la réquisition (...) Je pense que chacune des associations autour de cette table pourra citer un exemple de difficulté d'obtention de réquisition, ce qui est dommageable pour l'intervention et finalement pour les citoyens. Nous sommes donc aujourd'hui face à deux options : intervenir sans attendre la réquisition, afin d'aider les populations, tout en prenant un risque financier et en faisant courir un risque à nos bénévoles, ou attendre. Mais si nous avons dû attendre, nous ne serions toujours pas dans le Pas-de-Calais aujourd'hui* »⁽²⁾. **Il apparaît donc nécessaire, au regard de la situation sur le terrain, de simplifier les démarches administratives liées à la réquisition**, comme le suggère la FNPC.

Recommandation n° 26 : Simplifier les démarches administratives, notamment liées à la réquisition des associations agréées de protection civile, afin de sécuriser leur action en période de crise.

iv. La nécessité de mieux valoriser l'intervention des volontaires et bénévoles, en particulier dans le contexte de leur participation à la gestion d'une crise

Enfin, l'action des bénévoles et des volontaires dans un contexte de crise, qu'elle s'inscrive dans un cadre associatif ou spontané et individuel, doit faire l'objet d'une **plus grande valorisation**. La proposition de loi de M. Yannick Chenevard visant à reconnaître le bénévolat de sécurité civile⁽³⁾ devrait permettre

(1) Audition du mercredi 29 novembre 2023.

(2) Audition du mercredi 29 novembre 2023.

(3) Le dossier législatif de la proposition de loi est constable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/benevolat_civile.

la mise en œuvre d'une plus grande reconnaissance, notamment en favorisant la délivrance de récompenses et de distinctions et en instaurant un label « employeur partenaire des associations agréées de sécurité civile ». Cependant, comme le soulignaient les associations auditionnées par la mission d'information, **la reconnaissance de l'action des associations de protection civile passe par une plus grande mise en avant de leur rôle par les pouvoirs publics**. Elles font le constat « *que l'État, lorsque survient une crise, peut avoir du mal à admettre qu'il y ait besoin de bénévoles pour compléter l'action publique* »⁽¹⁾, soulignant par exemple que dans le cadre de la visite du Président de la République dans le Finistère dans le prolongement de la tempête Ciaran, aucun représentant des associations de protection civile ne figurait dans la délégation officielle de la préfecture.

Recommandation n° 27 : Encourager les pouvoirs publics à mettre plus systématiquement en valeur l'action des associations de sécurité civile dans le cadre de la gestion de crise, en les associant par exemple aux délégations officielles lors de visites gouvernementales ou cérémonies organisées par l'État sur des thématiques liées à la sécurité civile.

C. UN RÔLE DE SOUTIEN ET DE RENFORT NÉCESSAIRE POUR FAIRE FACE AUX CONSÉQUENCES DES CATASTROPHES

1. La sécurité civile dans les efforts de reconstruction

La sécurité civile joue un rôle important dans le prolongement de la crise, dont les conséquences peuvent être durables. Cet accompagnement de moyen ou long terme prend plusieurs formes et fait aujourd'hui l'objet d'une insuffisante mise en valeur.

a. L'accompagnement des victimes et de leurs familles

Les auditions menées par la mission ont été l'occasion de mettre en lumière un aspect méconnu des missions de la sécurité civile dans le prolongement de la crise, **celui de l'accompagnement des victimes et de leurs familles**.

L'accent sur cette mission a été plus particulièrement mis par Mme Marie-Claude Desjeux, chargée des relations extérieures de la Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs (FENVAC)⁽²⁾, qui soulignait l'importance de la prise en charge adéquate des victimes et de leurs familles, mais aussi les enjeux attachés à l'annonce des décès aux familles. La FENVAC a ainsi accompagné plus de 8 000 victimes dans différents domaines,

(1) *Propos tenus par François-Xavier Volot Delaunay, directeur aux affaires générales de la Fédération nationale de protection civile (FNPC) lors de son audition le mercredi 29 novembre 2023.*

(2) *Audition du 25 janvier 2024 dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324016_compte-rendu#.*

de la prise en charge lors de l'événement jusqu'au procès et ses suites, en passant par le suivi judiciaire et social, dans le cadre d'un suivi qui peut être mené pendant plus de dix ans. Elle a également insisté sur l'importance d'intégrer les associations de victimes aux prises de décisions pendant la crise, soulignant que « jusqu'en 2017, [la FENVAC participait] aux cellules de crise », ce qui lui permettait « d'être présente dans les premiers instants, au plus près des familles – par l'intermédiaire des centres d'accueil des familles (CAF) –, et de créer immédiatement des liens avec les victimes, puis de les suivre ».

Par ailleurs, l'audition de M. Érik de Soir, docteur en psychologie, membre de l'Association européenne de psychologie sapeur-pompier (AEPSP), a également mis en exergue l'importance, dans la période qui succède à une crise, « de constituer immédiatement un comité d'experts en urgence médico-psychologique, chargé d'élaborer un modèle de suivi pour les victimes, les familles des victimes et les intervenants »⁽¹⁾.

Votre rapporteur souhaite donc insister sur la nécessité de **davantage formaliser le suivi des victimes, des familles de victimes mais également des intervenants** – sapeurs-pompiers ou volontaires des associations de sécurité civile notamment – dans la période qui suit la crise, y compris sur le long terme. Il convient, à cet égard, de rappeler que l'intervention des secouristes dans certaines situations de crise (par exemple lorsqu'il existe un grand nombre de victimes en un même lieu, à la suite d'un accident ou d'un attentat) peut être traumatisante pour ces derniers. Compte tenu de leur exposition particulière à ce risque, il est nécessaire que les acteurs de sécurité civile participant à ces opérations de secours bénéficient effectivement d'un accompagnement psychologique afin d'éviter des séquelles plus durables. Il est également important qu'ils puissent faire l'objet d'une sensibilisation aux risques psychologiques : dans la mesure où ils sont les premiers intervenants sur un théâtre de crise, leur approche des victimes est essentielle pour éviter le développement de troubles post-traumatiques.

Recommandation n° 28 : Formaliser davantage le suivi des victimes et des familles de victimes dans la période succédant à la crise, en valorisant l'action des associations dans ce domaine.

Recommandation n° 29 : Renforcer l'accompagnement psychologique des acteurs de la sécurité civile dans le prolongement des interventions les plus susceptibles d'être traumatisantes, ainsi que leur sensibilisation aux risques psychologiques auxquels sont exposées les victimes.

(1) Audition du jeudi 5 octobre 2023 dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/l16micpciv2324005_compte-rendu#.

b. Le rôle de la sécurité civile dans les efforts de reconstruction

Dans l'immédiat après-crise, la sécurité civile assume, dans un premier temps, **la sauvegarde des populations, qui passe par le maintien ou la reconstitution partielle des services nécessaires aux populations**, permettant d'assurer l'hébergement, le ravitaillement, la circulation et l'information des personnes. Dans ce contexte, les bénévoles des associations agréées mettent en œuvre des actions d'accueil et d'assistance des populations jusqu'au rétablissement des services minimaux de la collectivité et au relogement de toutes les personnes impliquées.

Les associations de protection civile exécutent ensuite des **missions de retour à l'habitabilité**, en œuvrant notamment à la sécurisation des lieux, au nettoyage, au tronçonnage, au déblayage ou encore au pompage des eaux, en fonction du type de crise et de ses conséquences sur les infrastructures et le bâti. L'accompagnement des sinistrés est également important avec un soutien à la constatation des dégâts et à la remise en état des lieux d'habitation.

Sur le plus long terme, **les associations départementales de protection civile (APC) accompagnent la collectivité sinistrée dans l'adaptation de sa réponse communale** en cas de crise, notamment *via* l'analyse du retour d'expérience (Retex).

La DGPR, dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission, a fait état d'attentes convergentes, exprimées par divers acteurs, visant à **améliorer la gestion de l'après-crise**, dont celle de pouvoir reconstruire plus vite après une catastrophe, mais aussi de **pouvoir « mieux reconstruire », c'est-à-dire de ne pas reconstruire à l'identique**. Cette reconstruction « *post-crise* » rejoint ainsi les politiques de prévention décrites précédemment (*I du II*) et constitue un levier majeur d'amélioration de la résilience.

La reconstruction après la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes

Le retour d'expérience des intempéries des 2 et 3 octobre 2020 dans les Alpes-Maritimes, réalisé par plusieurs inspections ⁽¹⁾, met l'accent sur les attentes parfois contradictoires qui pèsent sur les efforts de reconstruction : « *Comme souvent suite à des sinistres de cette importance – les études sociologiques le confirment –, la tendance naturelle est de revenir au plus vite, sous la pression des sinistrés, « à la vie d'avant », en reconstruisant (quasiment) à l'identique les routes ou les réseaux sans mettre en œuvre les principes du « reconstruire en mieux » (« build back better ») réaffirmés dans le cadre d'action de Sendai, d'autant que le temps nécessaire aux études techniques approfondies n'est pas compatible avec le rétablissement rapide d'un minimum de fonctionnalité des ouvrages ».*

Dans le cas précis des Alpes-Maritimes après la tempête Alex – et en soulignant qu'il « *n'est pas possible de définir le projet résilient adapté à chaque situation avant d'avoir réalisé une analyse fine et partagée du terrain* » – le retex identifie plusieurs principes sur lesquels fonder une « *reconstruction résiliente* » :

- ne pas reconstruire dans la zone fortement impactée voire, au-delà, dans les zones devenues exposées (enjeux désormais proches des limites du lit du cours d'eau), la puissance érosive de la crue torrentielle ayant démontré que la résistance est illusoire ;
- expertiser et traiter les points singuliers qui ont connu des dégâts, pour déterminer s'il s'agit de dommages liés à des conjonctions particulières d'événements liés à cette crue ou à une vulnérabilité des bâtiments ou ouvrages d'arts (qu'il conviendra alors d'adapter ou de conforter) ;
- accepter les protections ponctuelles d'enjeux lorsqu'il n'y a pas d'alternative raisonnable et étayée de délocalisation, mais en veillant à les dimensionner avec soin, à ne pas aggraver l'exposition des secteurs situés en amont ou en aval, à choisir les méthodes constructives les plus adaptées (des enrochements avec des blocs de carrières anguleux sont moins fragiles que des gabions par exemple), à les ancrer suffisamment profondément pour limiter le risque d'affouillement, voire à recaler (« durcir ») le fond du lit au droit de ces secteurs ;
- relocaliser, à chaque fois que c'est possible, les services publics dans des secteurs moins exposés ou, idéalement, non exposés (gendarmerie, SDIS, écoles et ERP, mairies, parcs d'engins et services techniques...) ;
- localiser les équipements publics de type stations et réseaux (eau potable, assainissement, électricité, télécommunications), le plus possible en dehors des zones exposées, envisager le maillage ou la possible redondance des réseaux, s'interroger sur la possibilité de les relocaliser en profitant d'ouvrages linéaires moins exposés (voie ferrée notamment) pour en améliorer la résilience et les « durcir » (positionnement, alimentation électrique...) ;
- s'interroger sur le positionnement des infrastructures à reconstruire (notamment, pour le réseau routier, les voies « récentes » ayant été implantées en fond de vallée contrairement à d'autres axes plus anciens comme à Roquebillière) ;

(1) Ce retex, établi en octobre 2021, est consultable en ligne : <https://mobile.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Retour-d-experience-des-intemperies-des-2-et-3-octobre-2020-dans-les-Alpes-Maritimes>

– établir, raccorder ou conforter des axes de circulation situés à mi-pente pour maintenir un accès au moins aux secours ou d'urgence pour les secteurs à risque d'isolement.

Le retex insiste également sur le rôle de l'État consistant à « *dire et porter à connaissance le risque* » dans le cadre de son accompagnement des collectivités territoriales auxquelles revient, sans ambiguïté, le réaménagement du territoire, au titre de leur compétence aménagement du territoire et urbanisme.

M. Xavier Pelletier, ancien préfet délégué à la reconstruction des vallées dans les Alpes-Maritimes, a insisté sur cette importance de la reconstruction après la crise, en mettant l'accent sur l'importance de tirer les leçons des événements, mais aussi sur celle de consentir un effort de pédagogie vis-à-vis de populations dont les attentes ne prennent pas toujours en compte l'ensemble des exigences qui pèsent sur la reconstruction : « *Par exemple, il ne faut pas mettre des parkings en zone inondable, puisqu'on sait très bien que les gens ont de mauvais réflexes : ils se mettent en danger pour sauver leurs véhicules, qui constituent ensuite des embâcles potentiels. Il est absolument essentiel de prendre en compte tous ces éléments, mais la résilience ne sera jamais absolue (...) Lors des premiers mois de la reconstruction, les gens ont considéré qu'on allait endiguer partout et qu'il n'y aurait à l'avenir plus aucune exposition aux risques. Or, c'est impossible. Tout d'abord, il y a une question de coût. Il s'agit également de notre capacité à mettre en œuvre des dispositifs qui ont, par ailleurs, un impact important sur la nature et les paysages, notamment* » ⁽¹⁾.

La reconstruction après une catastrophe constitue ainsi une phase méconnue de la gestion des catastrophes naturelles. Elle doit faire l'objet d'une plus grande prise en compte, d'une sensibilisation de l'ensemble des publics et d'un dialogue plus structuré entre les pouvoirs publics et les habitants, afin **d'améliorer la résilience des territoires et d'en réduire les vulnérabilités.**

2. Les retours d'expérience : une pratique riche d'enseignements pour l'avenir

Dans le contexte de l'« *après-crise* », la **pratique du retour d'expérience (Rex ou Retex)** s'est largement développée et imposée comme un outil incontournable, permettant de **tirer les enseignements du terrain et d'accroître la résilience du système de sécurité civile.** Elle peut être définie comme un « *processus, approfondi et formalisé, d'observation des faits et de traitement de l'information, centré sur un ou des événements, en vue de tirer des enseignements pour éclairer le passé et préparer l'avenir* » ⁽²⁾. D'abord développée dans

(1) Table-ronde du 9 novembre 2023 dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/l16micpciv2324010_compte-rendu#.

(2) M. Yves Merian, *Apports et difficultés du retour d'expérience (RETEX / REX) pour la gestion de crise et la résilience. Congrès Lambda Mu 23 "Innovations et maîtrise des risques pour un avenir durable"* –

l'industrie, où elle a été appliquée à l'aéronautique et à l'industrie militaire au cours de la Seconde Guerre mondiale, la pratique du Retex a ensuite été mise en œuvre dans les secteurs du nucléaire et de l'aérospatial. En matière de risques naturels, elle a connu ses premiers développements dans le prolongement de la survenue de séismes. De nombreux domaines ont été plus récemment investis, dont notamment la santé, du fait de plusieurs grandes crises sanitaires.

Tirer les leçons de la crise : l'exemple de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes

Les très graves intempéries survenues les 2 et 3 octobre 2020 dans trois vallées de montagne des Alpes-Maritimes ont entraîné des pertes humaines (18 morts) et des dégâts spectaculaires, représentant environ 1 milliard d'euros.

La mission d'information a effectué un déplacement dans les Alpes-Maritimes, les 31 janvier et 1^{er} février 2024, et a également organisé, le 9 novembre 2023, une table ronde consacrée au contexte, à la gestion et aux conséquences de la tempête Alex ⁽¹⁾.

La gestion de crise a fait l'objet d'un retour d'expérience conduit par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui recense neuf propositions, concernant aussi bien le perfectionnement des outils d'alerte, que la capitalisation sur les bonnes pratiques développées au cours de la crise (par exemple l'envoi d'un « trinôme » composé d'un gendarme, d'un pompier et d'un cadre de la préfecture, qui étaient les représentants respectifs de ces différents services auprès des maires des différentes communes affectées ⁽²⁾).

Dans le cadre de la table ronde organisée par la mission, les personnes auditionnées ont mis l'accent sur les leçons immédiatement tirées de la crise. *« Nous avons effectivement essayé de tirer toutes les leçons de la tempête Alex, que ce soit dans la reconstruction ou dans nos modèles et nos outils de gestion de crise. Nous avons immédiatement remis à jour notre plan communal de sauvegarde à Breil-sur-Roya ; et ce, en tenant compte de ce qui s'était passé. Nous avons créé un nouveau document d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim), qui a été diffusé à la population. Nous avons renforcé nos moyens humains, en particulier avec la réserve communale de sécurité civile. Nous avons renforcé nos moyens matériels avec les stocks d'eau, de sacs de couchage et de lits Picot que nous nous sommes constitués. Nous avons beaucoup concentré nos efforts sur les moyens de communication, qui ont été notre principale entrave dans la gestion de crise, et nous avons acheté un téléphone satellitaire. Nous avons également développé des outils d'appel de masse, qui permettent notamment d'envoyer des SMS à la population »* a notamment exposé M. Sébastien Olharan, maire de Breil-sur-Roya, conseiller départemental des Alpes-Maritimes responsables de la reconstruction consécutive à la tempête Alex.

Comme le rappelait M. Gabor Arany, sous-directeur adjoint de la planification de sécurité nationale au SGDSN : *« On dit souvent du plan qu'il est*

23^{ème} Congrès de Maîtrise des Risques et de Sûreté de Fonctionnement, Institut pour la Maîtrise des Risques, Oct. 2022, Paris Saclay, France, consultable en ligne : <https://hal.science/hal-03966596/document>.

(1) Le compte rendu de cette table ronde est annexé au présent rapport et également consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324010_compte-rendu#.

(2) CGEDD, Retour d'expérience des intempéries des 2 et 3 octobre 2020 dans les Alpes-Maritimes.

la première victime de la crise. C'est malheureusement assez juste »⁽¹⁾. **L'imprévisibilité qui accompagne nécessairement la gestion de crise sur le terrain rend la pratique du Retex absolument nécessaire.**

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile met ainsi l'accent sur la nécessité d'améliorer la planification ORSEC en procédant à des Retex. La fiche du « memento pour les maires » consacrée au retour d'expérience par l'Institut des risques majeurs (IRMA)⁽²⁾ souligne les efforts méthodologiques de l'État en la matière, qui se traduisent notamment par la publication de guides destinés à encadrer le Retex, dont, par exemple :

- Un guide méthodologique consacré à « *La conduite du retour d'expérience, éléments techniques et opérationnels* », publié en 2006 par le Ministère de l'intérieur⁽³⁾, ainsi que la synthèse des retours d'expérience publiée par le même ministère en 2013 ;
- Un guide de méthodologie du retour d'expérience de la direction générale de la santé (2019)⁽⁴⁾ ;
- Un guide établi à la demande du ministère chargé de l'écologie, pour la réalisation des retours d'expérience Inondation (2019), co-rédigé par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et le CEREMA⁽⁵⁾.

Ces efforts d'exploitation des expériences concrètes de gestion de crise **permettent d'améliorer constamment les pratiques et d'ajuster les moyens face aux risques et menaces.**

Il paraîtrait intéressant à votre rapporteur de **poursuivre et de renforcer cette pratique du Retex**. Il lui semble qu'à l'issue d'une crise, **les Retex sont trop fréquemment réalisés en « silo », ne rendant finalement compte que d'une partie de l'expérience**. La crise de la covid-19 en témoigne, avec la réalisation de très nombreux Retex, effectués à différents moments de la crise et impliquant les différentes catégories d'acteurs et de témoins dans le cadre d'études séparées⁽⁶⁾.

(1) Audition du 18 janvier 2024 dont le compte rendu figure en annexe du présent rapport et est également consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324015_compte-rendu#.

(2) Fiche consultable en ligne : <https://www.mementodumaire.net/dispositions-generales-2/la-post-catastrophe/dgp6-retour-dexperience/>.

(3) Le guide méthodologique est consultable en ligne : https://www.mementodumaire.net/wp-content/uploads/2012/07/guide_methodo_REX.pdf.

(4) Ce guide est également consultable en ligne : https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/guide_retex_bd.pdf.

(5) Ce guide méthodologique « après inondation » est également consultable en ligne : https://www.cerema.fr/system/files/documents/2019/09/012486-01_guide-methodologique_cle7b1338.pdf.

(6) Pour ne citer que quelques exemples : le [rapport de synthèse des sapeurs-pompiers de France sur la gestion de la première phase, le retour d'expérience du pilotage de la réponse à l'épidémie de COVID-19 par le ministère des solidarités et de la santé](#) (novembre 2020), etc.

La crise de la covid-19 a également souligné l'intérêt de faire davantage de place aux citoyens et usagers dans les Retex concernant de grandes crises transversales ⁽¹⁾. Dans le contexte d'un tout autre type de crise, le témoignage de Mme Nathalie Delattre, sénatrice de la Gironde, qui a assisté à la gestion des feux de forêt de l'été 2022 dans son département, souligne l'intérêt de prendre en compte l'ensemble des expériences vécues pendant une crise : *« J'ai porté sur les événements un regard de citoyenne, en contact avec les décideurs. Le recul aidant, j'ai dressé dans ma note un certain nombre de constats »* ⁽²⁾.

Votre rapporteur encourage donc le développement d'une pratique du Retex plus systématique, plus encadrée méthodologiquement et plus interministérielle, notamment pour dresser le bilan des grandes crises transversales. Il souhaite également insister sur la nécessité de faire davantage de place, dans le cadre de ces Retex, à la parole des victimes et des témoins, afin de ne pas cantonner l'exercice à la seule prise en compte de la parole des décideurs et des acteurs de la gestion de crise.

Recommandation n° 30 : Systématiser la pratique du « retour d'expérience » (Retex), en promouvant une méthodologie interministérielle permettant d'appréhender les grandes crises transversales dans toutes leurs dimensions et de mieux prendre en compte la parole des citoyens, victimes ou témoins.

3. La responsabilité des assureurs : un enjeu critique alors que se multiplient les crises

Dans le contexte de l'après-crise se pose la question de l'indemnisation des pertes et dégâts, ainsi que celle des assurances contre les catastrophes naturelles et l'ensemble des risques majeurs.

La reconnaissance d'une commune en état de catastrophe naturelle par arrêté est le préalable nécessaire à l'indemnisation par les assureurs des biens assurés des particuliers, des entreprises et des collectivités, touchés par des phénomènes naturels non assurables. Cette procédure vise à identifier les communes qui ont subi un phénomène naturel anormalement intense et pour les habitants desquelles une indemnisation sur le fondement de la garantie catastrophe naturelle devra être mise en œuvre.

Cette reconnaissance préalable est prévue par l'article L.125-1 du code des assurances, car si l'indemnisation effective des sinistrés s'appuie sur le secteur

(1) *Le Conseil pour l'engagement des usagers de la Haute Autorité de Santé a ainsi estimé dans un avis de 2020 qu'il était nécessaire, dans le cadre de la crise du covid-19, d'engager une réflexion sur la façon dont la perception des usagers pouvait mieux se traduire à l'occasion des retours d'expériences. Cet avis est consultable en ligne : https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2020-07/has_64_avis_ceu_retex_2020-07-20_11-22-24_830.pdf.*

(2) *Audition du 18 janvier 2024 dont le compte rendu est annexé au présent rapport mais également consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/l16micpciv2324015_compte-rendu#.*

privé de l'assurance, le financement du dispositif repose quant à lui sur d'autres acteurs :

- La **Caisse centrale de réassurance (CCR)**, réassureur public dont les capitaux appartiennent à l'État. Elle couvre, dans son champ d'habilitation, les catastrophes naturelles, les attentats et les conséquences d'actes de terrorisme, les risques exceptionnels en matière de transport et ceux liés à la responsabilité civile des exploitants d'installations nucléaires ;
- Sur le budget de l'État qui garantit l'ensemble du dispositif en cas de catastrophe de très grande ampleur dépassant les provisions financières de la CCR et des assureurs.

L'État détermine les territoires qui ont subi un phénomène naturel présentant une intensité suffisamment anormale pour justifier la mise en œuvre de la garantie catastrophe naturelle. La DGSCGC est chargée de l'animation de la procédure de reconnaissance préalable de l'état de catastrophe naturelle à l'échelle nationale et du secrétariat de la commission interministérielle catastrophes naturelles.

Ainsi, la mission catastrophes naturelles :

- Anime le réseau des services déconcentrés de l'État au niveau départemental qui sont chargés de réceptionner et de contrôler la conformité des demandes communales de reconnaissance, puis de constituer les dossiers destinés à être présentés en commission interministérielle ;
- Instruit les dossiers communaux validés par les préfets de département et propose à la commission interministérielle un avis sur chacun des dossiers.

La mission catastrophe naturelle instruit entre 6 000 et 8 000 demandes de reconnaissance communale par an depuis 2018.

Une commission interministérielle est responsable de la rédaction des projets d'arrêtés interministériels portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, établis sur la base des avis simples adoptés par la commission interministérielle, ainsi que du suivi de leur signature et de leur publication au Journal officiel.

La commission rend des avis tant sur des événements naturels très localisés que sur des événements de grande ampleur qui peuvent concerner plusieurs départements – dont, par exemple, les cyclones Irma et Maria survenus aux Antilles septembre 2017, les crues du printemps 2018 et les inondations dans l'Aude en octobre 2018, le séisme du Teil en novembre 2019, la tempête Alex en octobre 2020 et les inondations en Guyane en janvier 2022, le séisme survenu à La Ligne en juin 2023 et les inondations touchant le Pas-de-Calais, en novembre 2023.

Des risques faisant exception aux critères d'assurabilité

Des critères d'assurabilité sont définis par la doctrine économique de l'assurance : une survenance aléatoire, un montant des pertes moyennes quantifiable et une période moyenne d'occurrence qui ne doit être ni excessivement restreinte, ni trop étendue.

Historiquement, **certains risques, dont ceux de catastrophes naturelles ou de graves accidents industriels, font exception à ces critères** du fait de leur **très forte amplitude ou très large emprise géographique**.

Le secteur de l'assurance s'est doté, pour y faire face, d'outils spécifiques : la coassurance qui permet l'assurance en commun de plusieurs clients par un groupe d'assureurs, la réassurance, c'est-à-dire « l'assurance des assureurs ou encore la titrisation des dommages, qui permet de lier l'activité d'assurance aux capacités de financement du marché financier.

Certains risques extrêmes ne pouvant être assurés même dans le cadre de ces mesures, l'État a rendu certaines assurances obligatoires et a accordé une garantie publique, c'est-à-dire une « assurance en dernier ressort », aux organismes de réassurance, rôle joué par la CCR.

La Cour des comptes, dans son rapport de juin 2023 précité, souligne que le « *dispositif [est] globalement équilibré à ce jour, hormis en ce qui concerne la capitalisation pour des événements naturels extrêmes et à la fréquence de survenue très faible* »⁽¹⁾. Le même rapport met cependant en exergue des inquiétudes quant à l'avenir de ce régime, compte tenu du changement climatique et de l'évolution générale des risques : « *l'accumulation de « chocs » de toutes natures (sanitaire, naturelle, économique, etc.) pourrait à terme remettre en cause l'ensemble de ce modèle : des risques plus transverses, interconnectés et, en un mot, globaux, fragilisent le principe de mutualisation, qui est le fondement du modèle d'assurance actuel* ». Il convient donc dès à présent d'engager **une réflexion sur l'avenir du modèle assurantiel français, en accentuant l'investissement dans la prévention des risques**, comme le préconisent tant la Cour des comptes⁽²⁾ que le Conseil économique, social et environnemental⁽³⁾.

Dans le cadre d'une telle réflexion, la notion de « valeur du sauvé » pourrait permettre des évolutions intéressantes. Récente et encore difficile à traduire sur le plan opérationnel, la valeur du sauvé constitue nouvelle modalité de mesure de l'efficacité des SDIS, prenant en compte les vies sauvées, les souffrances évitées et la valeur des biens préservés, ainsi que l'ensemble des coûts économiques réduits grâce à l'intervention des sapeurs-pompiers. Même s'il reste à mettre en place une méthodologie harmonisée et fiable en ce domaine, la prise

(1) *Cour des comptes*, La gestion publique des risques (juin 2023), consultable en ligne : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-gestion-publique-des-risques>.

(2) *Rapport précité*.

(3) *Conseil économique, social et environnemental (CESE)*, Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques, avril 2022, consultable en ligne : https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_07_risques_emergents_systeme_assurantiel.pdf

en compte de la valeur du sauvé permettrait une meilleure prise en compte des externalités positives (ou bénéfiques indirects pour d'autres acteurs) résultant de l'action des SDIS ⁽¹⁾.

Recommandation n° 31 : Accélérer la réflexion globale et interministérielle, impliquant les services de l'État et le secteur des assurances, sur l'avenir du système assurantiel français face aux risques systémiques, en mettant l'accent sur la nécessité de renforcer l'investissement dans les démarches de prévention des risques et en établissant des indicateurs financiers communs, appuyés sur les données assurantielles, permettant de définir la « valeur du sauvé ».

En outre, la participation au financement des SDIS des assureurs, qui y prennent d'ores et déjà part dans le cadre de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA), pourrait être renforcée par la création d'un fonds alimenté par une contribution du secteur assurantiel, reposant notamment sur la valeur du sauvé ⁽²⁾.

Recommandation n° 32 : Expertiser les modalités de mise en place d'un fonds budgétaire alimenté par le secteur des assurances et prenant notamment en compte la valeur du sauvé, afin de moderniser le financement des SDIS et de mieux prendre en compte les externalités positives de leur action.

(1) Sur le sujet de la prise en compte de la valeur du sauvé, peut être utilement consulté l'avis budgétaire de M. Éric Pauget sur le projet de loi de finances pour 2024, disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/l16b1778-tviii_rapport-avis.pdf

(2) Cette proposition a été notamment soutenue par M. Hubert Falco dans le cadre de son rapport précité, ainsi que par M. Éric Pauget dans le cadre de son avis sur le projet de loi de finances pour 2024.

III. DES DÉFIS MAJEURS DOIVENT ÊTRE RELEVÉS, AVEC LA MOBILISATION DE L'ÉTAT ET DE TOUTE LA SOCIÉTÉ, POUR CONSOLIDER NOTRE MODÈLE DE PROTECTION ET DE SÉCURITÉ CIVILES

Le modèle français de protection et de sécurité civiles, en dépit de son organisation généralement perçue comme efficace grâce notamment à la mobilisation et la complémentarité des forces mobilisées, est toutefois confronté à de multiples défis majeurs, au premier rang desquels les tensions créées par la nette augmentation des risques naturels, elle-même favorisée par un dérèglement climatique dont les effets sont de plus en plus sensibles.

A. LE DÉFI CLIMATIQUE : UN ENJEU MAJEUR, DONT LES CONSÉQUENCES POUR LA SÉCURITÉ CIVILE DOIVENT ÊTRE ANTICIPÉES

Si les risques naturels, du fait de leur tendance confirmée à l'augmentation, méritent une attention toute particulière, justifiant des développements plus étendus dans le présent rapport, il convient toutefois de rappeler que d'autres risques ou événements exceptionnels peuvent aussi mettre à l'épreuve nos forces de protection et de sécurité civile. La mission d'information y a d'ailleurs consacré plusieurs auditions et tables rondes ⁽¹⁾.

Il peut s'agir de risques industriels ou technologiques, tels que l'incendie de l'usine Lubrizol, survenu à Rouen en 2019 et dont la gestion, malgré la réactivité des services de l'État et l'absence de décès, a suscité certaines interrogations sur la préparation et l'information des élus comme de la population, comme la mission a pu le constater en effectuant un déplacement sur les lieux le 30 novembre dernier. De même, l'explosion d'une violence exceptionnelle d'un stock de nitrate d'ammonium dans l'usine d'engrais et de produits chimiques d'AZF à Toulouse, survenu le 21 septembre 2001 et qui avait causé la mort de 31 personnes ainsi que des milliers de blessés, constitue un autre exemple marquant de catastrophe industrielle.

En outre, les risques nucléaires et radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC), qu'ils résultent d'un acte hostile ou d'un accident, ne doivent pas être

(1) Voir notamment les comptes rendus des auditions du 26 octobre 2023 sur le contexte, la gestion et les conséquences de l'incendie survenu à l'usine Lubrizol de Rouen le 26 septembre 2019, ainsi que du 18 janvier 2024 sur les risques technologiques et du 15 février sur les risques sanitaires, annexés au présent rapport et également disponibles en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/l16micpciv2324008_compte-rendu#; https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/l16micpciv2324015_compte-rendu#; https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/l16micpciv2324018_compte-rendu#

négligés compte tenu de leur particulière gravité⁽¹⁾. La menace NRBC, loin d'avoir reculé depuis une trentaine d'années avec la fin de période de la Guerre froide, connaît au contraire une recrudescence entre les mains d'acteurs plus diversifiés, et fait l'objet d'une stratégie de défense spécifique, sous le contrôle notamment du ministère des Armées et du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

Les risques peuvent aussi être de nature sanitaire, en particulier du fait des risques croissants de pandémie, phénomène mondial qui pourrait être accéléré par l'évolution des modes de vie (notamment l'urbanisation) et le déplacement des populations. Ainsi, la grave crise sanitaire provoquée par l'épidémie de Covid-19, qui a conduit notamment à plusieurs périodes de confinement de la majeure partie de la population, a également mis en tension nos moyens de protection et de sécurité civile.

Votre rapporteur souligne que cette épreuve collective, surmontée en particulier grâce à la mobilisation des professionnels et de très nombreux volontaires, a mis en lumière l'importance de la coordination avec les services de santé et la nécessité de disposer d'une agilité accrue dans l'organisation administrative face à des circonstances exceptionnelles. Ces enseignements sont clairement ressortis de la table ronde organisée à ce sujet par la mission le 15 février dernier, avec la participation de représentants de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et de la direction générale de la santé (DGS) du ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités, ainsi que des agences régionales de santé du Grand Est, d'Île-de-France et de Nouvelle-Aquitaine (*voir aussi III A 1 b ii du présent rapport*).

Enfin, notre modèle de protection et de sécurité civiles est aussi confronté à des risques sécuritaires importants. Il peut alors s'agir :

- d'attentats simultanés ou de grande ampleur, comme ceux survenus le 13 novembre 2015 en région parisienne ou le 14 juillet 2016 à Nice ;
- de possibles entreprises de déstabilisation informationnelle ou d'attaques informatiques de grande ampleur ;
- ou encore de l'organisation de grands événements ou manifestations internationales, tels que l'organisation, prévue aux mois de juillet et août prochains, des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

Là encore, une organisation administrative agile et réactive, appuyée sur des moyens dédiés, ainsi que la mobilisation (comme la reconnaissance de l'aide complémentaire pouvant être fournie par les volontaires et bénévoles) apparaissent nécessaires pour protéger efficacement la population et secourir rapidement les

(1) Voir notamment le rapport n° 5112 de Mme Carole Bureau Bonnard et M. André Chassaigne, sur la défense NRBC, déposé le 23 février 2022 et consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_def/115b5112_rapport-information#

victimes. Ces enjeux ont fait l'objet d'une attention particulière de la mission. C'est ainsi qu'elle a procédé, le 18 janvier dernier, à l'audition de M. Gabor Arany, sous-directeur adjoint de la planification de sécurité nationale au SGDSN, ou encore qu'elle a organisé, le 25 janvier, en présence notamment de représentants de la préfecture de police de Paris, une table ronde consacrée au rôle de la sécurité civile dans le cadre de la préparation et du déroulement de grands événements, notamment les Jeux olympiques de l'été de 2024 ⁽¹⁾ (*voir aussi II A 3 du présent rapport*).

1. L'apparition et la multiplication de risques naturels liés au changement climatique

Au cours de l'ensemble des auditions et déplacements menés par le rapporteur, un consensus s'est clairement dégagé pour considérer la multiplication des crises liées au changement climatique – et ses conséquences inédites sur la capacité d'action des acteurs de la sécurité civile – comme le plus grand défi auquel devra faire face notre modèle de sécurité civile.

Devant la multiplication des risques liés au changement climatique, « *nous devons collectivement nous habituer à voir l'exception devenir la norme* », comme le soulignait M. Julien Marion, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

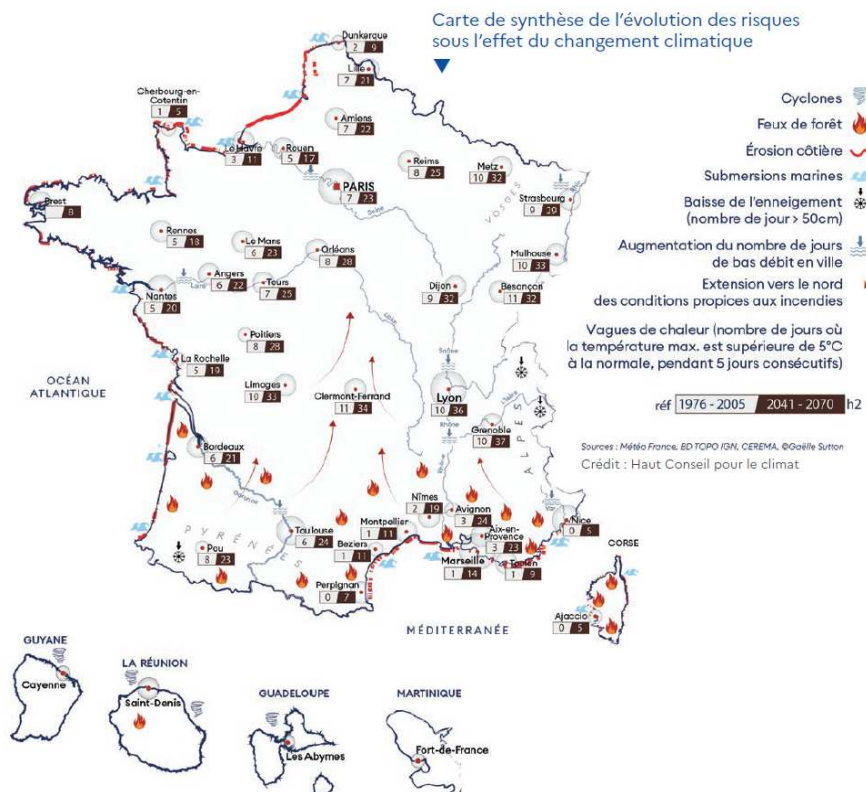
Votre rapporteur entend ici présenter l'état de la connaissance actuelle de l'accélération des risques naturels en raison du changement climatique, ainsi que leurs conséquences pour le modèle français de sécurité civile.

a. La multiplication des risques naturels

La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) s'est engagée dans une démarche prospective, afin d'être en mesure d'anticiper et d'adapter la réponse de la sécurité civile face à au changement climatique à horizon 2050. Avec l'aide des opérateurs de l'État et du Haut conseil pour le climat, elle établit une cartographie du développement des risques naturels sur le territoire métropolitain et ultramarin (*voir carte de synthèse ci-après*).

(1) Le compte rendu de cette table ronde tenue le 25 janvier 2024 est annexé au présent rapport et consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324016_compte-rendu#

CARTE DE SYNTHÈSE DE L'ÉVOLUTION DES RISQUES SOUS L'EFFET DU CHANGEMENT CLIMATIQUE



Source : DGSCGC, *Adaptation de la sécurité civile face aux défis climatiques à l'horizon 2050*.

i. Le risque incendie

Cœur de mission des acteurs de la sécurité civile, le risque incendie est, selon les projections climatiques, **appelé à s'intensifier sur l'ensemble du territoire métropolitain**. En 2022, 6 870 communes sont exposées aux risques de feux de forêt.

Le rapport d'information sur les feux de forêt et de végétation publié en août 2022 par le Sénat ⁽¹⁾ identifie **quatre paramètres renforçant le risque incendie pour les années à venir** :

– **Une intensification du risque**, avec une hausse de 80 % des surfaces brûlées d'ici 2050 ;

– **Une extension géographique**, puisque près de 50 % des forêts pourraient être concernées par un risque incendie élevé, contre seulement, un tiers en 2010. Cette extension est corroborée par le DGSCGC, qui souligne la singularité des récents épisodes d'incendies : *« En 2022, plus de la moitié des départs de feu sont survenus au nord de la Loire et nous avons été confrontés à des situations graves dans des départements que l'on pensait à l'abri, en particulier le Finistère, les Vosges et le Maine-et-Loire »* ;

– **Une extension temporelle**, prenant la forme d'une multiplication par trois de la durée de la période de risque incendie élevé. En effet, selon la DGSCGC, le nombre de jours correspondant à un danger « sévère » dans l'aire méditerranéenne s'élèvera à 3 mois en 2055, contre un mois et demi aujourd'hui ;

– **Le développement d'incendies de végétation ou de terres agricoles** (feux de friches). Cet élément a également été rappelé par le représentant du SDIS de la Somme lors de son audition par la mission d'information : *« Comme tous les départements français, nous observons une récurrence inquiétante des crises. Des risques auparavant aléatoires surviennent désormais tous les deux ou trois ans : alors que les feux de champ, de blé sur pied ou de récoltes n'ont jamais été un sujet d'inquiétude en zone Nord, nous avons dû assurer durant les étés 2019 et 2022 des engagements opérationnels très importants pour y faire face, allant jusqu'à deux tiers des personnels disponibles. Nous avons également connu des tempêtes et tornades particulièrement violentes. Pour résumer, l'intensité des événements s'est accrue. Notre fonctionnement atteint ses limites, et nous ne sommes pas à l'abri d'une rupture capacitaire. »*

L'assèchement des sols et des végétations, la multiplication des épisodes parasitaires ainsi que la raréfaction de la ressource en eau contribuent également à l'inflammabilité des zones forestières et rurales, ainsi qu'à la réduction de la capacité d'écopage pour les canadais.

La DGSCGC dresse un constat alarmant concernant les répercussions de l'accroissement du risque incendie pour le modèle de sécurité civile : *« Le délai d'intervention permettant de maîtriser un départ de feu en phase initiale va se réduire, forçant les moyens de lutte terrestres et aériens à intervenir toujours plus précocement avant que les incendies ne deviennent non maîtrisables. Les secteurs*

(1) Rapport d'information n° 856 du Sénat de M. Jean Bac ci, Mme Anne Catherine Loisir, M. Pascal Martin et M. Olivier Rietmann, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des affaires économiques, déposé le 3 août 2022 sur la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, consultable en ligne : <https://www.senat.fr/rap/r21-856/r21-856.html>.

moins exposés ne sont pas suffisamment dotés en moyens opérationnels. La généralisation du risque à une plus grande partie du territoire implique une mise en tension de la ressource d'autant plus critique si la période estivale s'étend de juin à octobre. Les moyens nationaux dans leur configuration actuelle ne peuvent pas couvrir un risque généralisé, ne serait-ce qu'à la moitié sud. Par ailleurs, le principe de solidarité nationale éprouvé chaque été (colonne de renfort feux de forêt) peut être mis à mal et constitue un important point de fragilité»⁽¹⁾.

L'extension du risque incendie à de nouveaux territoires peut également concourir à la multiplication des crises ou à l'avènement de « crises dans la crise », dues à la nouveauté du phénomène. La DGSCGC mentionne notamment les risques de chutes de bloc, de glissements ou de laves torrentielles sur ces zones, rendant encore plus lourde et complexe l'intervention des forces de sécurité civile.

Le risque climatique prend des formes multiples en montagne

Les milieux de montagne et haute montagne sont particulièrement sensibles aux évolutions climatiques, notamment parce qu'ils connaissent une hausse des températures deux fois plus rapides que les autres écosystèmes selon Météo France.

La fonte des glaciers, la dégradation du permafrost et l'accélération des précipitations en hiver devraient ainsi entraîner une multiplication des crises naturelles telles que les effondrements glaciaires, les crues, les glissements de terrain, les éboulements, les laves torrentielles et la formation de poches d'eau.

Par ailleurs, en été, le recul des précipitations et l'assèchement des sols concourent à la fragilisation des forêts et des terrains en pente, accentuant l'érosion du territoire et renforçant le risque d'incendie dans les massifs forestiers.

L'association nationale des élus de haute montagne (ANEM) a ainsi souligné auprès du rapporteur que les territoires de montagne et haute montagne sont de plus en plus fréquemment touchés par des incendies, alors même que leurs sapeurs-pompiers avaient jusqu'alors vocation à quitter le territoire en été pour rejoindre le sud de la France, dans une démarche de solidarité entre départements. Un travail d'information des élus et des populations permettrait de mieux sensibiliser quant à l'évolution très dynamique des risques sur ces territoires, et d'anticiper la survenance de crises d'un point de vue opérationnel.

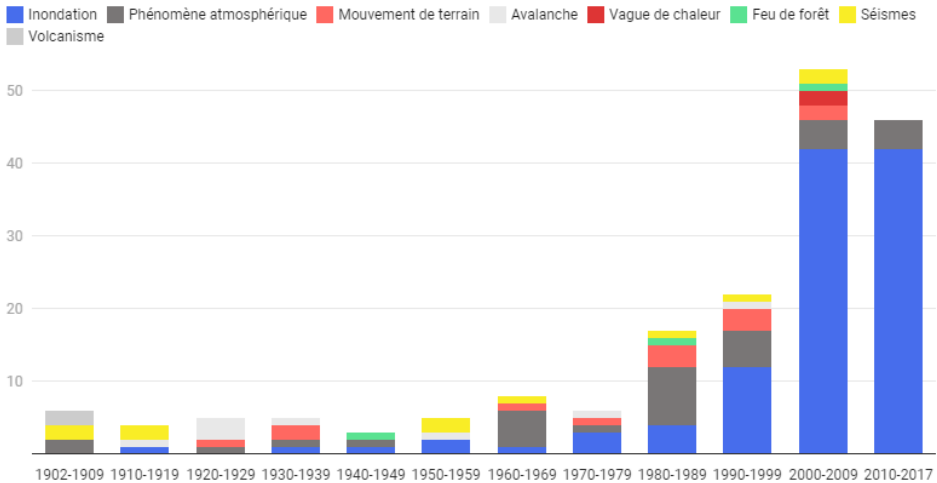
ii. Le risque inondation

Selon les dernières estimations disponibles, 18,5 millions d'habitants et 23 000 communes sont sujets aux risques d'inondation par submersion marine ou par débordement des cours d'eau⁽²⁾. Le nombre d'inondations a plus que doublé en vingt ans, et représente aujourd'hui 56 % des catastrophes naturelles reconnues par l'État.

(1) DGSCGC, Adaptation de la sécurité civile face aux défis climatiques à l'horizon 2050, juin 2023, consultable en ligne : <https://mobile.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Securite-civile/Nos-missions/La-protection-des-personnes-des-biens-et-de-l-environnement/Adaptation-de-la-Securite-civile-face-aux-defis-climatiques>

(2) Ministère de la transition écologique, chiffres clés des risques naturels, 2023.

NOMBRE D'ÉVÉNEMENTS DOMMAGEABLES RECENSÉS EN FRANCE



Note : les phénomènes atmosphériques rassemblent les ouragans, cyclones et tempêtes

Source : MTEs, DGPR et SRNH

Comme pour le risque incendie, le risque inondation s'étend sur des zones géographiques plus larges qu'auparavant, du fait de l'augmentation des épisodes de précipitations extrêmes sur certains territoires, notamment dans les régions de Bretagne, de Normandie et du Nord, où le nombre d'inondations pourrait connaître une augmentation de l'ordre de 50 à 75 % d'ici 2050.

Les épisodes d'inondations pourraient également être plus étendus sur l'année, le SDIS de l'Hérault indiquant à titre d'exemple que les inondations liées aux épisodes cévenols surviennent désormais jusqu'en janvier, alors qu'elles étaient auparavant cantonnées au mois d'août.

S'agissant des zones de montagne, les représentants de l'ANEM ont également alerté le rapporteur sur les conséquences de la fonte des glaciers, qui transforme les territoires par la formation de lacs et de retenues collinaires accentuant également le risque de crue.

La DGSCGC note que, « face à l'imprévisibilité de certains événements tels que les orages et les problématiques de ruissellement, le prépositionnement des moyens sera complexe et ne suffira pas pour répondre aux inondations. »

iii. Les vagues de chaleur

Les projections du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) démontrent que les températures moyennes

continueront d’augmenter dans les décennies à venir, entraînant une multiplication des périodes de fortes chaleurs.

Ainsi, Météo-France relève trois fois plus de vagues de chaleur sur les trente-cinq dernières années que sur les trente-cinq précédentes. Selon les scénarii de réchauffement planétaire les plus pessimistes, un événement extrême qui ne survenait qu’une fois tous les dix ans dans les années 1900 pourrait se produire 6 à 9 fois par décennie à partir de 2050, avec une intensité supérieure de 2,6 à 5,1 degrés de plus qu’au XX^{ème} siècle.

Selon la DGSCGC, « *les conditions climatiques et sanitaires pourraient avoir un fort impact sur la société et les individus, au point où le système de santé tel qu’il est dimensionné et organisé aujourd’hui serait probablement débordé (générant des crises comme la pandémie du SARS-COV-2 où les capacités d’accueil hospitalières ont été dépassées). L’accumulation et le caractère inédit des périodes de fortes chaleurs et des épidémies se traduiraient par une sollicitation plus fréquente des acteurs de la Sécurité civile, au travers de situations d’accroissement significatif du nombre d’activité SUAP (malaises hyperthermiques, noyades en eaux intérieures, des feux de végétation ou encore lutte anti-vectorielle, du soutien médical NRBC...) et de soutien dans la conduite de missions d’assistance aux populations (ravitaillement en eau, etc.). Ces épisodes, s’ils deviennent fréquents et s’étendent dans le temps pourraient entraîner des situations de tension capacitaire majeures.* »⁽¹⁾

La DGSCGC souligne également **que la hausse tendancielle des températures pourrait engendrer une dégradation des infrastructures et du matériel.** L’organisation même des effectifs de secours pourrait être affectée, le modèle actuel ne permettant plus d’offrir des conditions matérielles et sécuritaires suffisantes à la protection des sapeurs-pompiers, et les techniques opérationnelles étant dépassées. Lors de son audition par la mission d’information, M. François-Xavier Fort, enseignant-chercheur en droit public à l’Université de Montpellier, soulignait à ce titre **la nécessité d’envisager le faible accès à la ressource en eau, y compris dans la lutte contre les incendies, dans les décennies à venir.**

b. L’effet domino fait craindre des crises multiples et simultanées, ne se limitant plus aux seules crises naturelles

i. Les risques technologiques et industriels

L’urbanisation et l’industrialisation de nos territoires conduisent au renforcement des risques liés à la perturbation des grandes infrastructures par des phénomènes climatiques. En effet, la concentration démographique dans des pôles urbains, soutenue par la construction d’infrastructures en réseau (transport,

(1) DGSCGC, Adaptation de la sécurité civile face aux changements climatiques à l’horizon 2050, juin 2023, consultable en ligne : <https://mobile.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Securite-civile/Nos-missions/La-protection-des-personnes-des-biens-et-de-l-environnement/Adaptation-de-la-Securite-civile-face-aux-defis-climatiques>

énergie), et le déploiement de pôles industriels peuvent conduire, en cas de crise d'origine naturelle, à des réactions en chaînes laissant craindre l'apparition de « multicrises » ou de « crises dans la crise ».

Les réseaux ferroviaires, aéroportuaires ou autoroutiers sont particulièrement vulnérables face à la multiplication des périodes de températures extrêmes, des fortes précipitations ou des incendies, laissant craindre l'apparition de crises dites « NaTech », c'est-à-dire une crise de nature technologique résultant d'un évènement naturel. Ces crises représentent aujourd'hui une part faible des accidents industriels (2 %), mais sont en augmentation selon l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris).

La DGSCGC identifie deux principales conséquences pour la sécurité civile :

– **une modification de la doctrine des acteurs de sécurité civile afin de tenir compte des évolutions des infrastructures et des réseaux** (enterrement d'infrastructures, adaptation des centrales nucléaires, modification de la production énergétique) ;

– **un risque de rupture capacitaire**, du fait de l'allongement de la durée des missions, de la diversification des attentes et du risque de simultanéité des crises.

M. Patrick Lagadec, chercheur spécialisé dans la gestion du risque et de la crise, a notamment souligné, lors de son audition par la mission, que *« l'enjeu pour les années à venir est de savoir faire face à des événements hors échelle, avec des effets systémiques rapides, plusieurs crises simultanées et beaucoup d'inconnues. [...] Le danger, pour les décideurs en matière de sécurité civile, serait alors de ne se préparer qu'à répondre mieux, et plus rapidement, aux scénarios connus, plutôt que de préparer une réponse à l'inconnu »*⁽¹⁾.

ii. Les risques sanitaires

La mission d'information a souhaité insister sur les enjeux attachés à la gestion des grandes crises sanitaires, dont la pandémie de Covid-19 constitue un exemple particulièrement marquant. Une table ronde a ainsi été organisée le 15 février dernier, afin d'aborder avec précision le rôle de la sécurité civile dans le cadre des crises sanitaires majeures. **Le changement climatique et l'évolution des risques sanitaires sont très intimement liés** : comme le souligne l'Organisation mondiale de la santé (OMS), *« le changement climatique a des répercussions sur la santé de multiples façons, et entraîne notamment des décès et des maladies dus à des phénomènes météorologiques extrêmes de plus en plus fréquents, comme les vagues de chaleur, les tempêtes et les inondations, la*

(1) Audition du 15 février 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324018_compte-rendu#

perturbation des systèmes alimentaires, l'augmentation des zoonoses, des maladies d'origine alimentaire et à transmission hydrique ou vectorielle, ainsi que des problèmes de santé mentale »⁽¹⁾.

Le bouleversement climatique modifie donc la nature des crises sanitaires, leur fréquence et leur ampleur. La multiplicité de ces risques a été rappelée, lors de la table ronde précitée, par le docteur Jean-Marc Philippe, conseiller médical à la direction générale de la santé (DGS) du ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités : *« Les risques sanitaires sont multiples. Pour commencer, nous devons répondre au risque infectieux, aussi appelé risque épidémique et biologique, en adoptant une approche « Une seule santé » (santé environnementale, santé animale et santé humaine). Des agents infectieux émergent ou réapparaissent, comme le montre l'épidémie de rougeole en Europe, qui est due pour partie à un déficit vaccinal. Nous observons aussi des zoonoses et des arboviroses, qui constituent une préoccupation majeure. Les arboviroses sont des maladies virales transmises par des moustiques, comme la dengue, le chikungunya ou le zika ».*

L'approche « One Health »

Comme le rappelle l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), l'approche dite « One Health » (« Une seule santé ») vise à promouvoir une approche pluridisciplinaire et globale des enjeux sanitaires. Au moins 60 % des maladies humaines infectieuses ont, en effet, une origine animale – c'est le cas de nombreuses épidémies apparues ces dernières années, comme celles causées par les virus de la covid-19, Zika et Ebola. L'activité humaine joue un rôle important dans la propagation de ces maladies infectieuses animales ou humaines. L'accroissement de la population mondiale et celle des animaux domestiques, l'intensification des transports facilitent la propagation de pathogènes. Dans le même temps, la dégradation de l'environnement, la déforestation et le développement des villes au niveau mondial ont favorisé le contact entre les animaux sauvages, les animaux d'élevage et l'être humain, ce qui contribue également à la transmission de maladies.

Enfin, le changement climatique en cours est l'un des indicateurs d'une dégradation durable de l'environnement et favorise, par exemple, l'adaptation d'animaux vecteurs d'agents pathogènes à de nouvelles zones géographiques. Ces maladies sont à l'origine de l'émergence de nouveaux agents pathogènes en Europe, comme le virus de la fièvre catarrhale ovine, le virus Schmallenberg, qui affecte les ruminants, ou la multiplication par 30 des cas humains de dengue dans différentes régions du monde.

L'approche One Health a pour objectif de favoriser les collaborations entre acteurs de la santé publique, animale, végétale et environnementale. Elle permet également d'associer les sciences humaines et sociales, notamment l'économie.

Source : Anses.

Auditionné par la mission, M. Laurent Dalmas, directeur de la qualité, de la performance et de l'innovation de l'ARS du Grand Est, a **rappelé que la**

(1) Source : site internet de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

résilience du système de santé reposait notamment sur la préparation des acteurs, soulignant l'importance du dispositif régional d'organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles (Orsan) : *« D'autres plans complètent [le dispositif Orsan]. Cette démarche se rencontre aussi dans le champ sanitaire avec le plan Blanc, et dans le domaine médico-social avec le plan Bleu. Elle fait partie d'un dispositif global de gestion des tensions hospitalières et événements sanitaires exceptionnels. J'ajoute qu'un plan Blanc est en cours d'élaboration pour la médecine libérale, impliquant les maisons de santé et les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS). Le succès du dispositif résulte de la coconstruction de la réponse et de la préparation (formations, exercices et retours d'expérience) ».*

Le dispositif dit « Orsan »

Le schéma d'organisation de la réponse sanitaire (Orsan) constitue le dispositif unique permettant de prévoir la mobilisation du système de santé, quelle que soit la situation de crise rencontrée.

Le schéma Orsan régional est élaboré par les préfetures, les établissements de santé et les Samu. Le document s'appuie notamment sur une analyse extensive des risques susceptibles d'affecter le territoire, ainsi que sur des « effets à obtenir » pour répondre à tout évènement à fort impact sanitaire

Le schéma Orsan est divisé en cinq volets, chacun d'entre eux étant consacré à un type de risque particulier :

- accueil massif de victimes non contaminées ;
- prise en charge de nombreux patients suite à un phénomène climatique ;
- gestion d'une épidémie ou pandémie sur le territoire national, pouvant comprendre l'organisation d'une campagne de vaccination exceptionnelle par le système de santé ;
- prise en charge d'un risque biologique connu ou émergent ;
- prise en charge d'un risque nucléaire, radiologique ou chimique.

2. L'anticipation et l'adaptation face aux risques naturels : un enjeu organisationnel et technologique pour les acteurs de la sécurité civile

Devant le constat de la multiplication des crises liées aux risques naturels et aux enjeux climatiques, **notre modèle de sécurité civile a d'ores et déjà entamé sa transformation, en renforçant ses dispositifs d'anticipation et d'adaptation**. Ces derniers doivent permettre de mieux détecter la survenance de crises en captant les **signaux faibles**, mais également d'être en mesure de rendre les territoires exposés et les acteurs de la sécurité civile mobilisés plus résilients face à ces nouveaux aléas.

a. Le rôle central de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et de ses opérateurs pour analyser et identifier les risques liés aux enjeux climatiques

i. Le rôle de la DGPR

Créée le 11 janvier 1994, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) a pour mission **d’identifier et de quantifier l’ensemble des risques pour mener les politiques de prévention adaptées et renforcer la résilience du territoire** (voir II A 2).

Les services de la DGPR ont ainsi pu anticiper, à l’aide du modèle de vigilance « Vigicrues », couplant prévisions de précipitations et modèles hydrologiques, une hausse significative du débit des cours d’eau dans le département des Alpes-Maritimes en octobre 2023. Cette alerte a permis aux autorités publiques de procéder à plus de 300 évacuations préventives des populations exposées avant l’arrivée de la tempête Aline.

Pour mener à bien ces missions, la DGPR s’appuie sur **les opérateurs de l’État**, auxquels elle accorde des subventions pour charge de service public, ainsi que sur **des équipes de recherche** (CNRS, UGE, IPGP), afin d’améliorer la connaissance des différents aléas naturels (inondation, submersion marine, incendie de forêt, mouvement de terrain, avalanche, séisme, etc.) et les techniques de prévention et de protection.

Afin de structurer les actions menées sur les risques naturels, **la DGPR a demandé aux opérateurs de co-construire des documents synthétiques nommés « feuilles de route »**⁽¹⁾. Celles-ci, prenant la forme de fiches qui définissent des « lignes directrices » et contiennent des plans d’action, ont pour but de favoriser la coopération entre les acteurs concernés, d’identifier les possibles difficultés, de fixer des objectifs et de définir des stratégies pour les atteindre. Elles visent notamment à s’assurer que les opérateurs soient en mesure de recueillir les données, de suivre l’évolution du changement climatique et la survenue des risques, d’étudier la vulnérabilité des populations exposées aux risques et de définir une méthodologie partagée de vigilance, d’adaptation et de prévention face aux risques, en répartissant des actions clés entre les opérateurs.

(1) Les « Feuilles de route », Prévention des risques naturels des opérateurs de l’État, 2021-2025, consultable en ligne : https://www.ihedate.org/IMG/pdf/feuilles_de_route_prevention_des_risques.pdf

**EXTRAIT DE LA FEUILLE DE ROUTE POUR LES RISQUES INDUITS PAR LE
RUISSELLEMENT – DÉTAIL DES ACTIONS STRATÉGIQUES PRIORITAIRES**

Pilotage de l'action	Intitulé de l'action	Échéance prévisionnelle
INRAE et Météo-France	Évaluation des outils d'avertissement existants, Vigicrues Flash et APIC, pour les ruissellements et l'amélioration de la vigilance pluie-inondation, par une meilleure prise en compte de la sensibilité des territoires aux ruissellements.	2023
Université Gustave Eiffel	Développement et test de méthodes de prévision immédiate des ruissellements et crues soudaines (programme ANR PICS notamment).	2022
CEREMA et CSTB	Analyse détaillée, en concertation avec les compagnies d'assurances, de la nature et de l'origine des sinistres « ruissellements », notamment les sinistres situés hors des emprises de débordement de cours d'eau ou thalwegs, afin de pouvoir tester et contrôler les outils de cartographie et d'analyse.	2025
CEREMA et IGN	Évaluation des performances et des limites des outils de cartographie de l'aléa de ruissellements, mise en valeur de l'intérêt des données MNT Lidar et rédaction d'un guide méthodologique sur la cartographie.	2023 (évaluation) 2021-2025 (Lidar)
CEREMA	La rédaction d'un guide sur les aménagements pour la gestion du risque ruissellements, y compris les mesures d'aménagement du territoire et de réduction de vulnérabilité, ainsi que sur les mesures prévues dans les PPR.	2022

La recherche et l'innovation ne sont pas au cœur des activités de la DGPR, mais elle veille toutefois à soutenir différents travaux pouvant venir alimenter les politiques de prévention des risques. À ce titre, elle **apporte son soutien aux actions de recherche et développement et aux projets menés par différents opérateurs de l'État**. Les partenariats en matière de recherches et développement (R&D) prennent la forme de conventions établies avec ces opérateurs. L'INRAE bénéficie par ce biais d'un budget de 2 millions d'euros par an en moyenne, répartis entre plusieurs axes : prévision des inondations, sécurité des ouvrages hydrauliques, prévention des inondations, études économiques, et risques en montagne.

La DGPR soutient également des projets multi-opérateurs, notamment le projet Explore 2, qui vise à évaluer la ressource en eau à l'horizon 2100, et qui bénéficie d'un financement DGPR de 200 000 euros. La DGPR apporte son soutien au développement d'outils de surveillance innovants, tels un planeur sous-marin destiné à assurer la surveillance des émissions de fluides du sous-sol marin, qui a été mis en place dans le secteur de Mayotte à la suite de l'émergence du volcan sous-marin Fani Maoré survenu en 2018.

S'agissant des spécificités des risques naturels auxquels sont exposés les territoires ultra-marins, la DGPR travaille également avec la mission d'appui à aux politiques publiques de prévention des risques naturels majeurs outre-mer (MAPPPROM).

ii. Le rôle des opérateurs

Afin de renforcer les capacités d'analyse, de suivi, de vigilance et d'anticipation des acteurs de la sécurité civile face aux risques climatiques, la DGPR travaille en collaboration avec des opérateurs, permettant l'étude sur le temps long des phénomènes, tout comme une alerte réactive en cas de crise.

● *Météo France*

Établissement public à caractère administratif, Météo France voit ses missions fixées par le décret du 18 juin 1993, modifié en 2016. L'article 2 dudit décret stipule que l'opérateur « *exerce les attributions de l'État en matière de sécurité météorologique des personnes et des biens. À ce titre, il assure, conformément aux dispositions réglementaires en vigueur, et s'il y a lieu dans le cadre de conventions, la satisfaction des besoins exprimés, notamment par les services chargés en métropole et outre-mer de la sécurité civile, de la prévention des risques majeurs et de la sûreté nucléaire. Il exerce auprès de ces services un rôle d'expertise dans les domaines de sa compétence. Il contribue également, par ses informations et son expertise, à l'élaboration des politiques publiques en matière de changement climatique* ».

Les activités de Météo-France visent en premier lieu à **assurer la sécurité météorologique**, notamment en informant les autorités et les citoyens sur les phénomènes météorologiques dangereux, en particulier grâce à la carte de vigilance et en apportant un soutien aux services de l'État (sécurité des transports dont le trafic aérien, contribution à la lutte contre les feux de forêt avec la sécurité civile, soutien aux forces armées, etc.). Météo-France exerce donc un rôle d'anticipation de la crise, en alertant les pouvoirs publics, ce pourquoi il travaille en lien constant avec la DGSCGC, la DGPR et la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). À titre d'exemple, **en 2022, 98,6 % des événements les plus intenses ont bien fait l'objet d'un avertissement par une vigilance rouge ou orange.**

Ces dispositifs de suivi et d'alerte font l'objet d'améliorations constantes, comme l'extension à 2 jours du dispositif de la vigilance (au lieu de 24 heures précédemment) et un début d'information infra-départementale pour les phénomènes « vagues/submersion » et « avalanches ». Une prévision de phénomènes météorologiques dangereux jusqu'à 7 jours a également été rendue disponible pour le grand public ainsi que la cartographie des communes concernées par un avertissement de Pluies Intenses (dit APIC). Depuis 2023, Météo-France a également mis en un dispositif Météo des forêts indiquant l'exposition au risque de feux de forêts à l'échelle départementale.

Par ailleurs, une partie des activités de Météo-France vise également à conserver des données relatives au climat, à élaborer le diagnostic du changement climatique et **prévoir le climat futur**, ou encore à **développer des services climatiques en appui aux stratégies d'adaptation** des territoires et des acteurs

de la sécurité civile. Météo-France s'est ainsi développé afin de devenir un acteur central dans le recueil et l'analyse de données liées au changement climatique, notamment par des outils tels que :

– le portail Drias, qui présente les projections des modèles climatiques validés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et s'adresse notamment aux bureaux d'études, afin de leur permettre de déduire des évolutions ;

– Climadiag communes, qui entend permettre aux collectivités locales d'obtenir très facilement une vision de ce que sera le climat dans une commune en 2050, en mettant en lumière les paramètres les plus problématiques en fonction du territoire, afin d'inciter les acteurs locaux à une prise de conscience rapide.

- *L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)*

L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) concourt à l'adaptation et à l'anticipation des acteurs de la sécurité civile face aux risques climatiques, en produisant des données et des analyses sur les incendies de forêt, ainsi que des cartes portant sur les obligations légales de débroussaillage. Grâce à ces outils, il peut connaître la composition d'une forêt afin d'anticiper le risque et la forme de la propagation d'un incendie.

Sur le risque d'inondations, l'IGN élabore des modélisations numériques de terrain permettant une connaissance fine de la topographie, afin de simuler et d'anticiper les effets de l'augmentation soudaine des volumes d'eau.

Les programmes transverses de l'IGN interviennent en soutien de ces actions. Tel est le cas, par exemple, de géoplateforme, qui vise à fournir à la puissance publique des outils mutualisés de gestion d'information géographique, ou du projet de jumeaux numériques du territoire, qui a pour objet de renforcer les capacités de simulation. Les transformations induites par les enjeux de la transition écologique imposent en effet de gérer des éléments multithématiques, de croiser les enjeux et, par conséquent, d'être davantage en capacité de simuler la prévention ou la réaction face au risque.

- *Le service hydrographique et océanographique de la Marine (Shom)*

Établissement public à caractère administratif depuis 2007, le service hydrographique de la Marine (Shom) détient pour partie des missions à finalité civile, en appui aux politiques publiques en mer et sur le littoral. À ce titre, il travaille à l'étude des enjeux environnementaux en lien avec les risques pour la sécurité et la protection civiles. Le Shom est l'opérateur d'un important réseau de marégraphes numériques, permettant de mesurer le niveau de la mer en temps réel.

Il est également l'un des principaux acteurs techniques en matière de modélisations de la circulation océanique.

Les relevés de données dont il dispose, ainsi que les modélisations produites, sont ainsi mobilisés, d'une part pour la vigilance vagues-submersion, en lien avec Météo-France et, d'autre part, dans la caractérisation des tsunamis.

b. Le rôle des collectivités locales renforcé par plusieurs dispositions législatives

Deux lois sont venues, au cours des dernières années, renforcer le cadre de prévention et d'anticipation des risques, notamment de feux de forêt.

En premier lieu, plusieurs dispositions visant à mieux anticiper la gestion de crise ont été inscrites dans **la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels**. Ainsi, cette loi a élargi **l'obligation de réaliser des plans communaux de sauvegarde** (PCS) à toutes les communes présentant au moins un risque majeur, en y incluant désormais les risques technologiques, ainsi que de nouveaux risques naturels (risques forestiers, volcaniques ou cycloniques). En parallèle, le maire de la commune se doit désormais de « *communiquer à la population, par tout moyen approprié, les caractéristiques du ou des risques majeurs, les mesures de prévention, les modalités d'alerte et d'organisation des secours et, le cas échéant, celles de sauvegarde* ». Ce texte a également prévu la désignation d'un correspondant incendie et secours dans chaque conseil municipal au sein duquel n'a pas déjà été désigné un adjoint au maire ou un conseiller municipal chargé des questions de sécurité civile.

Plus récemment, la **loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie** a renforcé les mesures de prévention contre les feux de forêt, notamment sur la base de recommandations émises par le rapport précité du 3 août 2022, élaboré par la mission conjointe de contrôle du Sénat sur la prévention et à la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie.

Cette loi a d'abord visé à **renforcer l'analyse et la prévention du risque incendie par les acteurs locaux comme nationaux**. Elle a ainsi prévu l'élaboration par les ministères compétents, en concertation avec l'Office national des forêts (ONF) et les élus locaux, d'une stratégie nationale de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies, ce travail devant être conduit avant juillet 2024.

Elle a **étendu l'obligation de concevoir des plans de protection des forêts contre les incendies (PPFCI)** dans les départements dont les bois et forêts sont classés à risque, et prévu **l'inclusion des risques incendie au sein de l'ensemble des schémas départementaux d'analyse et de couverture des**

risques (Sdacr). Elle permet désormais la mise en place de délégations régionales à la protection de la forêt auprès des préfets de zone de défense et de sécurité, à l'instar de la délégation déjà constituée pour la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM).

Le texte a également **renforcé les obligations légales de débroussaillage** (OLD), afin de mieux réguler les interfaces forêts-zones urbaines-infrastructures, et augmenté les peines encourues en cas de non-respect de ces obligations. Elle a aussi prévu l'identification de toutes les communes exposées à un danger élevé ou très élevé de feux, laissant la possibilité au préfet de déterminer sur ces territoires des « zones de danger », soumises à de plus fortes interdictions ou limitations en matière de construction.

Cette loi a par ailleurs cherché à **stimuler la gestion des forêts et à promouvoir la sylviculture face au risque incendie** par diverses dispositions d'ordre fiscal : maintien du dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt jusqu'en 2027 et du taux réduit de TVA sur les travaux sylvicoles jusqu'en 2025. Afin d'améliorer l'aménagement des massifs forestiers, la proposition de loi a prévu l'octroi de pouvoirs élargis aux communes en matière de préemption des parcelles forestières, ainsi que l'établissement, par les départements, d'une carte des dessertes forestières, des voies de défense contre les incendies et des points d'eau. Enfin, elle a donné la possibilité aux préfets, en cas de risque incendie très sévère, de prescrire la réalisation de travaux agricoles et d'identifier les acteurs susceptibles d'être mobilisés pour soutenir la lutte contre un incendie (notamment les agriculteurs volontaires dans chaque commune, pour l'approvisionnement en eau).

Cette loi a également comporté un **volet de sensibilisation de la population**, en consacrant au niveau législatif l'interdiction de fumer dans tous les bois et forêts et dans un rayon de 200 mètres alentour, ainsi qu'en incluant au sein du code forestier le jet de mégot parmi les causes pouvant provoquer involontairement l'incendie des bois et forêts.

c. Des difficultés dans la mise en œuvre de certaines mesures signalées par les communes

Les auditions d'élus locaux ont permis de mettre en lumière les difficultés rencontrées par ceux-ci dans l'application des mesures prises afin de renforcer les capacités d'adaptation et d'anticipation des crises de nature climatique au niveau local.

M. Sébastien Leroy, maire de Mandelieu-la-Napoule, co-président du groupe de travail de l'AMF dédié aux risques et aux crises, soulignait ainsi qu'« *il n'y a pas de contrôle a posteriori. En revanche, du fait de l'addition des contrôles a priori, entre douze et quinze ans seront nécessaires pour réaliser un aménagement qui ne sera plus adapté lorsqu'il sera enfin achevé. C'est la*

dichotomie entre la théorie – on doit faire pour anticiper – et la réalité – on ne peut rien faire – que vivent tous les maires de France. »

L'audition de l'Association des maires de France (AMF) a également permis de mettre l'accent sur « *les contradictions législatives* » auxquelles sont confrontés les élus dans leur quotidien, notamment en matière d'urbanisation du territoire. M. Bastien Coriton, maire de Rives-en-Seine, maire-référent sécurité civile de l'AMF, a insisté sur le sentiment des maires d'être soumis à des exigences paradoxales : « *Quant à l'avant-crise, le réarmement de l'État local que nous appelons de nos vœux consiste aussi à arbitrer entre des injonctions contradictoires – densifier et désimperméabiliser par exemple (...) Sans orientation claire de la part de l'État, les maires peuvent se trouver bloqués pour aménager leur territoire.* » ⁽¹⁾

Les élus de communes rurales ont également alerté la mission d'information sur le manque de ressources humaines comme techniques à l'échelle de la commune pour la réalisation du plan communal de sauvegarde, obligeant certaines communes à déléguer ces missions à des prestataires externes. Beaucoup d'élus locaux souhaiteraient ainsi pouvoir bénéficier d'un accompagnement plus poussé de l'État en matière d'ingénierie, afin de pouvoir être plus à même de développer ces outils par eux-mêmes. **De même, les exercices anti-incendie représentent un coût difficilement pris en charge par les collectivités, alors que leur utilité dans la lutte contre les feux de forêt est avérée.**

Recommandation n° 33 : Inclure dans la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) une ligne budgétaire dédiée au financement des plans communaux de sauvegarde.

Outre les obligations visant à lutter contre le risque incendie, les communes sont soumises à plusieurs normes visant à limiter la survenance d'autres types de crises qui peuvent entraîner des difficultés d'application et des coûts importants, notamment en zone rurale.

Tel est notamment le cas de l'entretien des cours d'eau, dont la responsabilité relève théoriquement du propriétaire ou de l'exploitant, mais auxquels les communes ne peuvent se substituer en cas de manquement, comme cela est possible pour les OLD, à moins qu'elles n'obtiennent une déclaration d'intérêt général – ce qui peut prendre jusqu'à six mois. Ces procédures sont lourdes pour les petites communes, notamment lorsqu'un nombre élevé de propriétaires ne remplissent pas leurs obligations. Les élus souhaiteraient, dès lors, pouvoir avoir recours aux nouvelles technologies, en particulier les drones, qui permettraient de détecter les cours d'eau ou les terrains non entretenus.

(1) Audition du 7 septembre 2023 dont le compte rendu est annexé au présent rapport et consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2223002_compte-rendu#

Les coûts de traitement et de stockage des sédiments des cours d'eau sont également extrêmement pénalisants pour les communes, qui se voient contraintes de réaliser un curage de cours d'eau après une crue majeure ou une grave intempérie. Ces procédures nécessitent en outre des études de protection de la biodiversité, qui peuvent s'étaler sur plus de trois années.

Recommandation n° 34 : Procéder à une nouvelle simplification des procédures permettant aux collectivités locales de se substituer aux propriétaires pour l'entretien des cours d'eau lorsque celui-ci est négligé ou n'est pas réalisé.

3. Le défi humain et matériel de la prise en charge de la crise

a. L'adaptation des moyens matériels et humains pour répondre à la crise

À la suite de la saison inédite de feux de forêt en 2022, le Président de la République a annoncé plusieurs mesures visant à s'assurer de la capacité opérationnelle de réponse aux crises :

– la mise à jour en 2023 de l'ensemble des pactes capacitaires avec les services départementaux d'incendie et de secours, afin de renforcer la stratégie territoriale concertée et renforcer la solidarité entre les SIS. **Dans ce cadre, 150 millions d'euros sont mobilisés pour l'acquisition de près de 1 100 camions-citernes feux de forêt (CCF)**, permettant d'accroître significativement la capacité d'intervention. Cela représente l'équivalent de quarante-six colonnes de renfort.

– le **doublage du nombre de colonnes de renfort**. Dès 2023, le dispositif prévoyait la possibilité d'armer cinquante et une colonnes de renfort dans un département confronté à des incendies majeurs. Il sera reconduit en 2024, et les années suivantes.

– la **création d'une quatrième unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC)**, dans la cadre des formations militaires de la sécurité civile (Formisc). Installée à Libourne, elle entrera en fonction en format réduit dès l'été 2024, puis atteindra son format définitif à l'été 2027, avec 650 militaires. Cela portera le nombre d'agents des Formisc à plus 2 000, contre 1 400 auparavant. Ils accompliront toutes les missions qui reviennent aux Formisc, notamment l'appui aux sapeurs-pompiers locaux en cas de feux de forêt.

– la **location de moyens aériens supplémentaires**. Au cours de l'été 2023, le ministère de l'Intérieur a loué dix hélicoptères et cinq avions bombardiers d'eau. Ce dispositif sera reconduit pour les années à venir, car il a prouvé son efficacité : en 2023, les départs de feux ont été plus nombreux qu'en 2022, mais 14 000 hectares seulement ont brûlé.

Ces nouveaux moyens s'accompagnent du maintien de la doctrine d'intervention française. Construite progressivement, depuis les années 1990, autour du bassin méditerranéen, elle consiste, en premier lieu, à attaquer

massivement les feux naissants, pour éviter qu'ils ne prennent de l'ampleur et deviennent hors de contrôle. La doctrine prévoit, en second lieu, l'organisation d'un guet aérien armé, en assumant de consacrer une partie des vecteurs aériens à la surveillance des zones à risque. Pendant la saison des feux, des prévisionnistes de Météo-France sont accueillis au ministère et dans les états-majors de zone, Sud et Sud-Ouest notamment. Avec eux sont déterminées les zones les plus à risques pour les prochaines vingt-quatre heures. Des avions partent effectuer des rotations dans des périmètres définis, afin de détecter les départs de feux et d'intervenir immédiatement, en attendant des moyens complémentaires.

La loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (Lopmi) comprend également un volet visant à adapter les moyens opérationnels à l'évolution très dynamique des risques (*voir III B 2 a*). La Lopmi prévoit ainsi le remplacement des moyens aériens actuels, les hélicoptères dragons (Eurocoptère EC145), par les hélicoptères H145 de chez Airbus.

Cette flotte passera ainsi de trente-six à quarante machines d'ici 2028. Indépendamment de la Lopmi, la DGSCGC a également engagé le renouvellement de ses avions, en achetant huit appareils Dash 8-Q400 MR, livrés entre 2019 et juin 2023. Par ailleurs, l'acquisition de quatre Canadiens DHC515 neufs est en cours, mais les livraisons n'interviendront pas avant 2028 au mieux, pour le premier appareil. En outre, concernant la flotte d'hélicoptères, quatre appareils H145, également dotés d'une capacité de lutte contre les incendies de dernière génération, ont été acquis auprès d'Airbus Helicopters grâce au plan de relance, et réceptionnés entre 2021 et 2022. Un marché d'acquisition de trente-six hélicoptères supplémentaires sera notifié en fin 2023, avec trois premières livraisons prévues fin 2024, puis huit par an jusqu'en 2029.

Par ailleurs, la gestion de crise sera améliorée par la modernisation des systèmes d'information grâce au projet NexSIS 18-112, mis en place en 2024 et qui permettra d'équiper du même outil de gestion opérationnel les services d'incendie et de secours et les services de l'État partenaires, à savoir l'État-major interministériel de zone (Emiz) et le centre opérationnel de gestion interministériel de crises (Cogic). Cela permettra d'être bien plus efficace dans l'analyse et le pilotage des crises.

Bilan de la campagne « feux de forêt » pour 2023

En 2023, l'estimation de la superficie brûlée en métropole a été proche de 14 500 hectares pour un peu, plus de 16 000 incendies recensés. Ce bilan partiel est relativement proche de la moyenne calculée sur la période 2006 – 2021 (11 176 incendies et 14 721 hectares). On constate tout de même un plus grand nombre de feux (+ 43 %), mais une superficie brûlée limitée à la moyenne décennale (- 3 %).

La majeure partie de l'activité opérationnelle a été concentrée sur la zone sud (9 400 incendies pour 6 000 hectares), qui représente près de 60 % des incendies recensés et plus de 40 % des superficies brûlées depuis le début de l'année. Malgré un nombre d'incendies supérieur de 20 % à la moyenne décennale, la superficie brûlée a été maintenue bien en dessous de la moyenne décennale (-18 %). Dans le quart sud-ouest, on a recensé un peu plus de 1 600 incendies pour une surface totale de 1 100 hectares, ce qui correspond globalement à la moyenne décennale.

Dans le cadre de la campagne estivale de lutte, 12 détachements des formations militaires de la sécurité civile (400 sapeurs-sauveteurs) ont été déployés. Le principe de solidarité nationale coordonné par la DGSCGC s'est concrétisé dans la capacité des EMIZ à pouvoir mobiliser 47 colonnes de renfort, soit 2 800 sapeurs-pompiers, dont certaines ont pu être engagées au sein des dispositifs préventifs des départements méditerranéens.

La flotte nationale de 20 avions bombardiers d'eau (12 Canadiens et 8 Dash) a été renforcée de 5 avions (1 Dash et 4 Air-Tractor) et 10 hélicoptères (6 lourds et 4 légers) supplémentaires. Ce dispositif opérationnel a été engagé sur 130 chantiers en appui des moyens départementaux entre les mois de juin et de septembre.

Les avions ont effectué plus de 1 700 largages au cours de 1 460 heures de vol, tandis que les hélicoptères ont procédé à 1 500 largages en 430 heures de vol. Le nombre d'heures de vol et de largage de la flotte nationale d'avions bombardiers d'eau est très en dessous de celui de 2022 (plus de 8 000 largages et 3 700 heures de vol), mais sensiblement identique à la moyenne des dix dernières années (2011/2021).

Pilier de la doctrine de lutte, les moyens aériens nationaux ont réalisé 96 circuits de guet aérien armé (soit 750 heures de vol), qui ont permis de maîtriser une soixantaine d'incendies à leur stade initial alors que les conditions étaient particulièrement défavorables. Le potentiel dédié à l'attaque massive des feux naissants a été sensiblement identique en 2023 à celui de la saison estivale 2022.

Source : DGSCGC.

b. La coopération européenne et internationale pour renforcer la capacité à faire face aux catastrophes naturelles

La gestion des grandes catastrophes naturelles invite non seulement à un renforcement des capacités françaises pour y faire face, mais aussi à un approfondissement de la coopération européenne et internationale en la matière.

Le Mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU), créé en 2001 et piloté par la Commission européenne, a pour objectif de **renforcer la coopération entre les autorités nationales de protection civile des différents pays européens**. Il vise à améliorer la coordination entre l'Union européenne et les

États membres dans le domaine de la protection civile, afin d'améliorer l'efficacité des systèmes de prévention, de préparation et de réaction aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine, notamment les conséquences d'actes de terrorisme, de catastrophes technologiques, radiologiques ou environnementales, ou celles de la pollution marine et des urgences sanitaires graves survenant dans ou en dehors de l'Union. Dans les cas de terrorisme ou de catastrophe radiologique, seules les mesures de préparation et de réaction sont éligibles. Ce mécanisme de coopération concerne en premier lieu la protection des personnes, mais peut aussi porter sur celle de l'environnement et des biens, y compris le patrimoine culturel (*voir I B I b*).

Ce mécanisme, qui vise à soutenir, compléter et faciliter la coordination de l'action des États membres, mérite d'être renforcé car il contribue à atteindre des objectifs multiples et essentiels :

- Assurer un niveau élevé de protection contre les catastrophes, en prévenant ou en réduisant leurs effets potentiels, en encourageant le développement d'une culture de la prévention et en améliorant la coopération entre les services compétents ;
- Améliorer la préparation aux niveaux des États membres et de l'Union pour faire face aux catastrophes *via* une réserve européenne de protection civile et RescEU ;
- Favoriser la mise en œuvre d'une réaction rapide et efficace lors de la survenance d'une catastrophe ;
- Renforcer la sensibilisation et la préparation du public aux catastrophes ;
- Accroître la disponibilité et l'utilisation des connaissances sur les catastrophes ;
- Intensifier les activités de coopération et de coordination au niveau transfrontalier, ainsi qu'entre les États membres exposés aux mêmes types de catastrophes.

Comme votre rapporteur l'a précédemment indiqué, la Commission européenne a procédé à la modernisation du MPCU de l'Union européenne, notamment par la **création de la composante RescEU, qui constitue une réserve de capacités européennes**, totalement financée par l'Union. Cette composante comprend une flotte d'avions et d'hélicoptères bombardiers d'eau, des avions d'évacuation médicale, ainsi qu'une réserve d'articles médicaux et des hôpitaux de campagne permettant de faire face aux urgences sanitaires, mais aussi des abris, des équipements de transport et de logistique, ainsi que des systèmes d'approvisionnement en énergie. Des réserves sont également en cours de constitution pour faire face aux risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires ; elles comportent des équipements de décontamination et de détection,

ainsi que des réserves dédiées aux contre-mesures médicales spécifiques à ces risques.

Le renforcement des moyens du MPCU

Le budget du MPCU – et, en particulier, celui de sa composante RescEU – a connu une nette augmentation, passant de 574,02 millions d’euros pour la période 2014-2020 (toutes lignes confondues) à 3,8 milliards d’euros pour 2021-2027 (dont 1 263 millions d’euros de ressources prévues dans le cadre financier pluriannuel et 2 565 millions d’euros provenant de l’instrument de l’Union européenne pour la relance). Cette enveloppe est complétée par les contributions des pays tiers participant. Tout en prévoyant des marges de flexibilité en cas de besoin urgent, le règlement applicable ⁽¹⁾ à ce programme fixe un pourcentage de fonds à allouer par types d’actions :

- la prévention : plus ou moins 5 % de l’enveloppe du programme ;
- la préparation : plus ou moins 85 % de l’enveloppe ;
- la réaction : plus ou moins 10 % de l’enveloppe.

Votre rapporteur rappelle que le MPCU est composé de quatre éléments essentiels :

- Un **centre de coordination de la réaction d’urgence** (ERCC), qui constitue le bras opérationnel du mécanisme basé à Bruxelles. Il fonctionne en permanence et sert de plateforme de coordination entre le pays touché par une catastrophe majeure, lorsque celui-ci fait appel au MPCU, les États membres de l’UE, les États tiers participant et les équipes de protection civile et d’aide humanitaire. Après expertise des besoins et des moyens disponibles, l’ERCC coordonne l’acheminement et le déploiement rapide de l’aide d’urgence ;
- Une **réserve européenne de protection civile**, dans le cadre de laquelle les États membres de l’UE et les autres pays participant au MPCU s’engagent à mettre à disposition une partie de leurs capacités nationales de réaction aux catastrophes (équipes de secours, experts, matériels spécialisés), afin qu’elles prennent part aux opérations d’urgence dans une zone sinistrée lorsque l’UE est sollicitée. L’ensemble de ces capacités constitue la réserve européenne. Elles font l’objet d’une procédure préalable de certification par la Commission européenne, impliquant leur participation régulière à des formations et à des exercices de simulation de catastrophe. En cas de déploiement, la réserve agit sous le commandement et sous le contrôle de l’État ayant demandé son intervention ;
- RescEU est une **réserve de capacités européennes additionnelles, dite de «second niveau»**, qui est mobilisée en dernier recours lorsque les capacités nationales sont dépassées et la réserve européenne de protection

(1) Règlement (UE) 2021/836 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l’Union.

civile est insuffisante ou non disponible. Le contenu de cette réserve est défini par décision d'exécution et financé par la Commission européenne. Initialement, la Commission européenne a été habilitée à constituer ces réserves pour une période transitoire de cinq ans, mais celle-ci a été prolongée jusqu'en 2027. RescEU a fait l'objet d'appels à manifestations d'intérêt (AMI) entre 2021 et 2023 dans les domaines de la lutte contre les feux de forêt, des capacités de transport et de logistique nécessaires au déploiement du MPCU (abris, générateurs dispositifs de traitement de l'eau notamment), des urgences médicales (avions médicaux, équipes médicales d'urgence, médicaments et arsenal médical, tels que des hôpitaux de campagne et des laboratoires mobiles), de la sécurité sanitaire et civile (constitution d'arsenaux relatifs aux incidents nucléaires, radiologiques biologiques et chimiques pour des risques de « faible probabilité – fort impact/prix unitaire élevé »).

La France a, en pratique, pu bénéficier du programme RescEU pour financer en partie les capacités suivantes :

- Un avion Dash de 2019 à 2021, deux avions CL415 pour les saisons feux de forêts 2022 et 2023, ainsi qu'un hélicoptère bombardier d'eau pour la saison 2023 ;
- Des stocks médicaux et des équipements NRBC qui permettent, en cas de crise sanitaire transfrontalière, de couvrir les pandémies, le terrorisme NRBC, les accidents industriels ou les catastrophes climatiques.

Renforcer collectivement nos moyens de lutte : hôpital de campagne et acquisition de Canadiens

La DGSCGC travaille actuellement en *consortium* avec sept autres pays, sur l'acquisition d'un **hôpital de campagne déployable rapidement**, permettant ainsi la mise en place de services médicaux et hospitaliers en cas de besoin. En outre, dans le cadre de la **mise en place d'une flotte européenne de moyens aériens de lutte contre les feux de forêts**, la France, à l'instar d'autres pays européens principalement du bassin méditerranéen, a précisé à l'Union européenne son besoin en Canadiens supplémentaires. La Commission européenne négocie, avec le soutien de la France, avec le fournisseur canadien De Havilland afin de relancer leur production.

- Enfin, **un réseau européen de connaissance en matière de protection civile est opérationnel depuis 2021**. Ce réseau est chargé de diffuser toute information pertinente pour le MPCU, notamment par une plateforme d'échanges, de mettre en place des programmes de formation et des exercices de simulation, de renforcer les partages de connaissances entre experts du réseau, les organisations internationales et les pays tiers, ainsi que de rendre visible l'action du MPCU auprès des citoyens.

Par ailleurs, d'autres moyens de l'Union européenne contribuent au MPCU :

– Le programme spatial, et notamment le programme Copernicus pour la fourniture de cartes des zones sinistrées ;

– Le système commun de communication et d'information d'urgence (CECIS), outil informatique permettant une communication d'urgence entre pays participants.

Tous les pays, y compris hors Union européenne, ainsi que les organismes des Nations Unies, peuvent solliciter l'aide du mécanisme de protection civile de l'Union. En revanche, seuls certains pays tiers peuvent participer au programme : les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et les pays candidats ou ayant conclu des accords d'association. Actuellement, dix pays tiers y participent : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'Islande, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Norvège, la Serbie, la Turquie, l'Ukraine et la Moldavie.

La France a bénéficié, dans ce cadre, du renfort de 361 pompiers européens lors des incendies de l'été 2022 en Gironde.

Un rapport d'information de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale consacré à la protection civile européenne, publié le 18 janvier 2022, regrettait cependant que **la France, bien qu'elle participe résolument au MPCU, ne le sollicite néanmoins pas suffisamment.**⁽¹⁾

Les rapporteurs, MM. André Chassaigne et Jean-Marie Fiévet, ont par ailleurs regretté que « *la France ne [respecte] pas toujours les consignes transmises par les pays en demande d'assistance via l'ERCC, rappelant que « les précisions apportées sur les modalités peuvent avoir une grande importance en matière de réponse à la crise. La chaîne d'information allant du COGIC, interlocuteur de l'ERCC, aux unités opérationnelles, pourrait être plus fluide afin d'éviter les situations d'inadéquation entre demande et réponse.* ». Votre rapporteur appelle donc à poursuivre les efforts de mobilisation de ces moyens européens en cas de crise.

(1) Rapport d'information n° 4912 de la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale sur la protection civile européenne, présenté par MM. André Chassaigne et Jean-Marie Fiévet.

Transformer la base aérienne de Nîmes-Garons en pôle européen de sécurité civile

La base aérienne de Nîmes-Garons doit, aux termes du rapport annexé à la Lopmi, changer de dimension et devenir un pôle européen de sécurité civile permettant de rassembler, en un seul lieu, une partie des moyens existants et d'ériger un pôle de référence agrégeant les différentes fonctions aériennes et logistiques. À terme, la base de Nîmes-Garons pourrait ainsi :

- accueillir les avions et le groupement hélicoptères de la DGSCGC ;
- héberger une part des réserves nationales ;
- regrouper l'ESCRIM (élément de sécurité civile rapide d'intervention médicalisée) actuellement basé au sein de l'unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile de Brignoles (UIISC 7) et du SDIS du Gard, en lien avec la métropole de Nîmes ;
- accueillir, à terme, une unité militaire de la sécurité civile ;
- agréger, dans une logique de *cluster* économique, des entreprises et des start-ups innovantes dans le domaine de la sécurité civile.

Cette « centralité nîmoise » viendra consolider un réseau territorial adossé à la fois à des bases hélicoptères permanentes rénovées et des pélicandromes capables, sur tout le territoire national et en tant que de besoin, de soutenir la projection des moyens de lutte contre les feux d'espaces naturels sur l'ensemble du territoire. Le volet européen, prioritairement orienté sur la lutte contre les feux de forêt, doit déboucher sur l'obtention d'importants crédits européens dans cette perspective. Des études de faisabilité devront être réalisées en ce sens.

Source : rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (Lopmi).

Votre rapporteur considère qu'il est essentiel de renforcer **la coordination opérationnelle à l'échelle européenne**. Reprenant certaines préconisations du rapport dit « Falco » précité, il prône la création d'une force européenne composée de personnels permanents se consacrant à la coordination opérationnelle des interventions. Il lui apparaît en outre nécessaire d'accroître les exercices de simulations transfrontaliers, d'élaborer un schéma européen d'analyse et de couverture des risques, ainsi que de renforcer les moyens consacrés à la réserve RescUE.

Recommandation n° 35 : Renforcer le Mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU), notamment par la création d'une force européenne composée de personnels permanents se consacrant à la coordination opérationnelle des interventions, par l'augmentation des exercices de simulations transfrontaliers et l'élaboration d'un schéma européen d'analyse et de couverture des risques, ainsi que par l'accroissement des moyens consacrés à RescUE.

B. LE DÉFI CAPACITAIRE : ASSURER À LA SÉCURITÉ CIVILE DE DEMAIN LES MOYENS DE REMPLIR SES MISSIONS

La sécurité civile doit faire face à un défi capacitaire : comment assurer le recrutement et la valorisation des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels face à une crise des vocations ? Comment assurer les investissements matériels, technologiques et innovants de l'État et des services d'incendie et de secours (SIS), nécessaires pour adapter notre modèle aux chocs d'aujourd'hui et de demain ? Confrontés à ces interrogations, les pouvoirs publics doivent prendre des mesures fortes et résolues pour répondre aux attentes des acteurs de terrain.

1. Les difficultés de fidélisation, voire de recrutement des sapeurs-pompiers

Les sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et les sapeurs-pompiers volontaires (SPV) sont le « nerf de la guerre » de notre modèle de sécurité civile. Si leurs effectifs augmentent régulièrement depuis plusieurs années (*voir IA 1 a*), la fidélisation des nouvelles recrues constitue en elle-même un défi pour les SIS. De nombreuses mesures ont d'ores et déjà été prises et devraient être complétées par d'autres dispositions, tandis qu'un important chantier de féminisation des effectifs, déjà entamé par le Gouvernement, devrait se poursuivre.

a. Des difficultés d'attractivité et de fidélisation qui nuisent aux recrutements des services d'incendie et de secours (SIS) et à leur fonctionnement

i. Un enjeu d'attractivité pour des nouvelles recrues dont la fidélisation est essentielle

Nombre de représentants de services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ou d'unités militaires employant des sapeurs-pompiers entendus par la mission d'information ont fait état de **difficultés de recrutement et, plus encore, de fidélisation des jeunes personnels recrutés.**

Si les raisons pouvant conduire au départ des jeunes recrues peuvent être multiples, une explication souvent avancée par les personnes auditionnées tient au **décalage entre l'image collective que l'on se fait souvent du pompier et la réalité des missions qu'il remplit.** Cette forme de désillusion a été clairement décrite par M. Xavier Boy, président de la Fédération autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs et techniques spécialisés (FA-SPP-PATS), au cours de son audition :

« Le périmètre et le spectre de nos missions ont ainsi été modifiés : l'image du pompier sortant des flammes avec un enfant dans les bras, comme dans le film Backdraft, c'est beau pour l'affiche, mais ce n'est pas la réalité. Certains collègues qui nous rejoignent ne trouvent pas ce qu'ils pensaient trouver en venant exercer ce métier (...).

*Nos missions ont changé et nous sommes aujourd'hui **des sauveteurs de la détresse sociale**. Nous constatons malheureusement la dégradation de la société et sommes victimes de violences. Des mesures sont prises pour nous protéger, comme des caméras-piétons ou des caméras installées à bord de nos engins, ainsi que des gilets pare-lame anti-agression, mais mieux vaudrait que nous ne soyons pas confrontés à ce genre d'interventions, du moins lorsque l'appel permet de déterminer le contexte que nous trouverons. » ⁽¹⁾*

Pour M. Xavier Boy, ce sentiment de désillusion ne concerne pas uniquement les jeunes sapeurs-pompiers, mais peut également gagner les plus expérimentés :

*« J'en viens à ce qui peut démotiver le sapeur-pompier une fois qu'il a été recruté. Au début, la DGSCGC nous expliquait que la jeune génération, dite "post-it", testait un peu tout. Nous, pompiers de terrain, nous rendons compte **que ceux qui partent ne sont pas les jeunes sapeurs-pompiers qui viennent de rejoindre nos rangs, mais ceux qui ont perdu le sens de leur travail**. Étant suppléants de tous les services publics, nous ne voyons plus le sens de ce que nous faisons et sommes confrontés à des conflits de valeurs. On nous demande de faire des choses qui ne relèvent pas de nos missions, alors que nous savons en outre que si nous les faisons, nous ne serons plus disponibles pour répondre à une mission qui supposerait précisément que nous le soyons. C'est très difficile à vivre pour un pompier. » ⁽²⁾*

Comme l'a expliqué M. Emmanuel Clavaud, directeur départemental et métropolitain du service départemental-métropolitain d'incendie et de secours du Rhône et de Lyon, **le problème le plus manifeste est celui de la fidélisation**, qu'il impute à la fois à une évolution de la conception de l'engagement et à celle des missions dévolues SPV. Ainsi, *« depuis la crise du Covid-19, nos sapeurs-pompiers ont d'autres activités, ce qui est bien normal mais rend leur engagement moins exclusif et réduit leur disponibilité. Il s'agit (...) d'une tendance sociétale forte (...) et qui préfigure des changements profonds pour les années à venir. L'excès de missions de secours d'urgence aux personnes freine la disponibilité*

(1) Audition du 16 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324011_compte-rendu.

(2) Ibid.

et l'engagement ⁽¹⁾ ; il démotive les volontaires comme les professionnels, qui estiment souvent que ces missions ne relèvent pas de l'urgence. » ⁽²⁾

M. Franck Machingorena, directeur départemental du SDIS de la Haute-Vienne, a abondé dans le même sens, observant « **un changement de mentalité entre les générations**, car si les sapeurs-pompiers volontaires de [son] âge voient le volontariat comme une carrière, les jeunes le considèrent comme une activité temporaire. Cela se voit au moment même du recrutement. Il est donc difficile de renouveler [les] effectifs. » Il partage également le même constat tenant à **un désinvestissement des volontaires, quelle que soit leur classe d'âge, depuis la crise de Covid-19** : « *l'investissement dans les associations n'est plus le même. Désormais, les bénévoles sont disponibles de façon plus intermittente. Par exemple, on peut compter sur un volontaire pour tout un week-end d'astreinte où il s'investit à fond, mais pas pour le week-end suivant.* » ⁽³⁾

● Ces difficultés globales **ne semblent pas affecter uniquement les SIS**. Selon le Lionel Mathieu, commandant le Bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM), les **associations agréées de sécurité civile (AASC)** avec lesquelles travaille le bataillon rencontrent, elles aussi, de plus en plus de difficultés dans leurs recrutements.

Pour M. Yann de Saint-Pol, administrateur et secouriste bénévole des Œuvres hospitalières françaises de l'ordre de Malte (OEHFOM) dit « ordre de Malte France », « *l'on note un certain recul dans le recrutement depuis environ une année.* » ⁽⁴⁾ Ce constat a été partagé par d'autres représentants d'associations, dont M. Jean-Luc Buccino, président de l'Union nationale des associations des secouristes et sauveteurs (Unass), pour lequel « *le recrutement et la fidélisation des bénévoles se révèlent de plus en plus difficiles. Globalement, nous avons enregistré une baisse d'environ 20 % de nos effectifs de bénévoles à la suite de la crise sanitaire liée à la Covid-19. Malgré la forte mobilisation de nos bénévoles pendant cette période critique, nous avons donc essuyé des pertes. Dès lors, il devient impératif de concentrer nos efforts sur la fidélisation de nos bénévoles.* » ⁽⁵⁾

(1) Ce propos paraît néanmoins à nuancer pour partie. Comme l'indiquait M. Éric Florès, directeur départemental du SDIS de l'Hérault, « Paradoxalement, c'est grâce au secours d'urgence aux personnes qui vivent un certain nombre de nos centres de secours l'hiver, faute d'autre activité. Je partage entièrement les propos tenus par mes collègues au sujet du sens des missions. Cependant, dès lors qu'elles relèvent bien de l'urgence, les interventions de Suap sont bienvenues pour ces centres, car sans elles, certains pompiers s'interrogeraient sur l'opportunité de rester et nous manquerions de ressources l'été. » (Audition du 16 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324011_compte-rendu)

(2) Audition du 16 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324011_compte-rendu.

(3) Ibid.

(4) Audition du 29 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324013_compte-rendu.

(5) Ibid.

Votre rapporteur formule une série de recommandations visant à répondre à ces inquiétudes (voir III C 3).

• En matière de recrutement, la **BSPP** souffre par ailleurs d'une difficulté qui lui semble propre. Le général Joseph Dupré La Tour, commandant la brigade, a ainsi expliqué à la mission que « *le recrutement et la fidélisation constituent deux préoccupations majeures pour la BSPP. Notre ambition est de recruter chaque année près de 1 200 jeunes, en raison du renouvellement élevé. **Bon nombre des jeunes qui rejoignent la BSPP n'y restent pas. Ils intègrent ensuite les corps de sapeurs-pompiers départementaux.***

Depuis deux ans, nous faisons face à un réel problème de recrutement. En 2022, nous n'avons recruté que 930 jeunes, au lieu des 1 000 attendus. Cette année, nous n'effectuerons que 1 050 recrutements, pour un objectif de 1 200. »⁽¹⁾

Le recrutement à la BSPP

La BSPP est en constante recherche de nouveaux sapeurs-pompiers. Les candidats doivent être de nationalité française, âgés de 18 à 25 ans, et répondre à des exigences physiques et médicales strictes. Le processus de sélection comprend des tests physiques, une évaluation psychotechnique et un entretien pour évaluer la motivation du candidat : ce sont les tests d'évaluation de l'armée de terre. En outre, les candidats doivent posséder un casier judiciaire vierge. Une fois recrutés, les nouveaux membres suivent une formation initiale avant de rejoindre les rangs de cette unité. Si le candidat réussit cette première étape, une évaluation particulière à la BSPP a ensuite lieu, permettant d'obtenir un agrément technique. Cette évaluation, d'une durée de 24 heures, comprend en particulier un examen de natation, d'autres épreuves physiques, une rencontre avec les sapeurs-pompiers de Paris et un entretien avec un évaluateur.

Une fois passées ces étapes, le candidat suit une formation initiale de quatre mois, comprenant trois modules (la formation militaire et éthique ; les techniques de secourisme ; les techniques de sauvetage et d'extinction) et un stage de découverte d'une semaine en caserne, cette formation initiale est sanctionnée par un examen. Le futur sapeur-pompier achève sa formation avec deux mois complémentaires d'enseignements pratiques en caserne.

À l'issue de ces étapes de sélection et de formation, la BSPP propose deux types de contrats aux lauréats : celui de volontaire de l'armée de terre (VDAT) pour les futurs sapeurs-pompiers destinés à servir en compagnie d'incendie et de secours, d'une durée minimale de douze mois, ou celui d'engagé volontaire de l'armée de terre (EVAT) pour tous les métiers du soutien (tels qu'électricien, mécanicien ou cuisinier).

La brigade souffre du fait que **les jeunes recrues qu'elle embauche souhaitent généralement rejoindre ensuite un SDIS** de leur département d'origine et, de ce fait, ne s'engagent pas pour un temps long. Ainsi « *en 2022, 800 jeunes ont passé [le concours de la BSPP], ce qui représente 10 % de l'effectif*

(1) Audition du 2 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324009_compte-rendu.

des sapeurs-pompiers de Paris. Sur les 500 lauréats, 350 ont déjà quitté la brigade. Les 150 lauréats restants attendent de trouver une place dans leur département d'origine. »⁽¹⁾

Il semble pertinent, ainsi que le demande la BSPP, de prévoir une mesure ou une organisation permettant d'**éviter que les nouvelles recrues de la BSPP rejoignent immédiatement un autre SDIS pendant la durée de leur engagement dans la brigade**. Cet ajustement devrait porter uniquement sur la date de l'affectation de ces sapeurs-pompiers dans le SDIS concerné, sans leur interdire de présenter un concours, afin de ne pas porter atteinte au principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics ; cette organisation devrait par ailleurs conserver une certaine Cette mesure pourrait ainsi contribuer à stabiliser les effectifs de jeunes sapeurs-pompiers au sein de la BSPP, ce qui est d'autant plus important que leur départ anticipé risque actuellement de fragiliser le fonctionnement d'un SIS particulièrement sollicité, sur un territoire stratégique.

Recommandation n° 36 : Mettre en place un cadre juridique et administratif permettant d'éviter que les sapeurs-pompiers recrutés au sein de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), pendant la durée de leur engagement au sein de celle-ci, rejoignent immédiatement un autre service d'incendie et de secours (SIS).

ii. Des difficultés qui compromettent le fonctionnement des SIS

• Les difficultés rencontrées par les SIS, en particulier liées à l'accroissement de la tension opérationnelle et au contexte difficile dans lequel interviennent les sapeurs-pompiers (*voir I B 3*) nuisent au recrutement des SPV et, dans une moindre mesure, des SPP. En conséquence, le vivier de volontaires a diminué : **au cours des trente dernières années, la France a ainsi perdu 30 000 SPV.**

La tendance à la baisse, regrettée par de nombreuses personnes entendues par la mission, semble néanmoins s'être inversée. Selon M. Julien Marion, « *les dernières données disponibles montrent qu'on a réussi à inverser la tendance à la baisse du nombre de volontaires. Une hausse a été constatée en 2022, même si ce n'est pas dans des proportions spectaculaires. Il faut poursuivre nos efforts, parce que nous savons tous que les sapeurs-pompiers volontaires sont une ressource qui constitue le cœur de notre modèle – ne serait-ce que d'un point de vue quantitatif.* »⁽²⁾ Ainsi, **les effectifs de l'année 2022 sont quasi équivalents à ceux comptabilisés pour l'année 2007.**

Si ce redressement doit être salué, il ne paraît en revanche pas encore suffisant pour répondre à la tension opérationnelle que rencontrent les SIS. Selon la FNSPF, une augmentation globale des effectifs paraît nécessaire afin de

(1) Ibid.

(2) Audition du 15 février 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324017_compte-rendu.

soutenir l'activité des professionnels et volontaires. La Fédération estime ainsi que **le nombre de SPP devrait être porté à 50 000 en 2027, tandis que celui des SPV devrait être porté à 250 000 dans trois ans.**

Les objectifs de recrutement souhaités par la FNSPF ne sont pas partagés par le Gouvernement, qui estime que ces objectifs ne sont pas réalistes au regard des difficultés rencontrées pour recruter et fidéliser les jeunes SPV et SPP. La mission d'information prend note de cette absence de consensus.

• La méconnaissance du métier de sapeur-pompier semble révéler, en creux, **un besoin de mieux communiquer sur l'étendue des missions qu'ils exercent**. Lors de son audition, M. Julien Marion a indiqué à la mission que la DGSCGC réfléchissait à proposer une campagne de communication afin de soutenir le recrutement des SPV. Bien que de telles initiatives dépendent en pratique des SDIS, qui sont les recruteurs des SPV, votre rapporteur estime pertinent de déployer une campagne nationale, uniformisant ainsi les efforts menés localement en la matière et complétant les initiatives des SDIS.

S'agissant des SPV, cette campagne pourrait, en particulier, **mettre en avant la possibilité d'un engagement différencié**. Ce dispositif, encore méconnu, consiste à exercer non pas la totalité, mais uniquement une ou plusieurs des activités qui leur sont normalement dévolues. Ainsi, après avoir suivi la formation correspondante, le sapeur-pompier volontaire est autorisé à exercer l'activité pour laquelle il a été formé, sans devoir être préalablement formé à toutes les activités existantes des SIS. Il conviendrait de faire davantage connaître cette possibilité, destinée à remédier aux difficultés de recrutement des SIS.

Recommandation n° 37 : Engager une campagne de communication, sous l'égide de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, en lien avec les autres ministères concernés, sur la réalité des métiers des sapeurs-pompiers volontaires et sur la possibilité d'un engagement différencié (faculté de n'exercer qu'une partie des activités habituelles).

• Le manque de SPP conduit mécaniquement à **accroître la pression opérationnelle sur les SPV**, dont la disponibilité paraît pourtant moindre, voire **menacée par une évolution jurisprudentielle européenne et française récente**.

Pour M. René Cellier, directeur départemental et chef du corps départemental du service d'incendie et de secours du Bas-Rhin, *« pour maintenir la résilience de notre système dans ces conditions, nous nous posons la question, alors que nous n'avons plus assez de personnel pour assurer l'astreinte sur une commune ou un centre, d'envisager des gardes. Il faudrait alors autoriser les sapeurs-pompiers volontaires à y participer, ce qui soulève, autre problématique, le risque de voir le temps de garde être assimilé à du temps de travail. Mais c'est*

peut-être l'un des moyens de pouvoir continuer à répondre à toutes les sollicitations à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit. » ⁽¹⁾

Le statut de sapeur-pompier volontaire à l'aune de la jurisprudence européenne

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), dans un arrêt rendu le 21 février 2018 ⁽²⁾, a reconnu la qualité de travailleur aux sapeurs-pompiers volontaires (SPV) belges et l'application de la directive européenne sur le temps de travail (DETT) ⁽³⁾, qui impose des périodes régulières de repos et limite le temps susceptible d'être consacré à l'engagement volontaire.

Cet arrêt a suscité une inquiétude parmi les SPV, ceux-ci craignant une remise en cause du modèle français de sécurité civile. Ainsi que l'exposait le ministère de l'Intérieur en réponse à une question écrite du sénateur Bernard Bonne en janvier 2019, « *l'assimilation sans aménagement du volontariat à un travail pourrait limiter sa compatibilité avec tout autre emploi salarié en ce que le cumul d'activité résultant de cette assimilation pourrait potentiellement conduire à un dépassement des plafonds, rendant le salarié inemployable à l'issue d'une période d'activité de sapeur-pompier volontaire.* » ⁽⁴⁾ Ces craintes ont été ravivées par une décision du 24 mai 2023 du tribunal administratif de Strasbourg, considérant que les SPV « *constituent des travailleurs au sens de la directive* » ⁽⁵⁾.

Un récent rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA), consacré à l'activité des sapeurs-pompiers volontaires et remis au ministre de l'Intérieur et des outre-mer en décembre 2023, estime cette menace circonscrite à une vingtaine de départements, couvrant 19,4 millions d'habitants et pour lesquels l'application de la DETT entraînerait une charge annuelle de plusieurs millions d'euros pour chacun d'eux. Pour l'IGA, « *cette vulnérabilité ressort de l'analyse des différents temps d'activité des SPV* ⁽⁶⁾ *au regard des quatre critères cumulatifs européens du temps de travail : la contrainte d'être "au travail" ; la subordination à l'employeur ; une activité même réduite ; une rémunération. À l'exception de la disponibilité, tous les temps d'activité des SPV sont vulnérables, et surtout la garde postée (GP), les renforts sous statut SPV et la formation (et bien entendu l'opération de secours qui intervient pour l'essentiel pendant la garde ou l'astreinte).* »

Afin d'éviter l'application des dispositions de la directive, le rapport formule plusieurs pistes d'évolution de l'organisation du temps d'activité des SPV, en particulier le renforcement des dispositions relatives à la sécurité et au repos, un meilleur encadrement du régime de l'astreinte et une limitation individuelle du nombre d'heures de garde postée.

(1) *Audition du 16 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324011_compte-rendu.*

(2) *CJUE, 21 février 2018, Ville de Nivelles contre Rudy Matzak, Affaire C-518/15.*

(3) *Directive européenne 2003/88/CE du 4 novembre 2003 du Parlement européen et du Conseil, dite directive européenne du temps de travail (DETT).*

(4) *Question écrite n° 08409 de M. Bernard Bonne publiée le 10 janvier 2019. Réponse publiée dans le Journal officiel du Sénat du 24/01/2019 - page 425.*

(5) *Tribunal administratif de Strasbourg, 6^{ème} chambre, 24 mai 2023, affaire n° 2101694.*

(6) *Ces temps sont les suivants : la disponibilité : le SPV se signale comme disponible pour des durées variables qu'il détermine lui-même ; l'astreinte : le SPV s'inscrit pour l'astreinte, avec engagement de rejoindre le centre d'incendie et de secours lorsqu'il est appelé ; la garde postée : le SPV est à la caserne et participe aux départs en opérations ; - les renforts saisonniers : le SPV assure ces périodes (limitées à quelques mois) soit en contrat de travail, soit sous statut de volontaire en garde.*

La précarité juridique dans laquelle se trouve plongé le régime des SPV appelle à **prendre des mesures correctrices dans les plus brefs délais**. Auditionnée par la mission d'information, la ministre Dominique Faure a indiqué à la mission qu'une concertation, en lien avec le conseil national des sapeurs-pompiers volontaires, la FNSPF et les autres acteurs institutionnels concernés, était d'ores et déjà en cours pour trouver des solutions.

Si ce travail de concertation et de réponse nationale paraît effectivement indispensable, votre rapporteur se fait l'écho d'une préconisation de la FNSPF, qui a fait part à la mission de son souhait d'appuyer la mise en chantier par la Commission européenne et l'adoption d'une **directive européenne destinée à doter le volontariat et le bénévolat de protection civile d'un statut attractif et protecteur**.

Recommandation n° 38 : Promouvoir l'adoption d'une directive européenne permettant la protection du statut de sapeur-pompier volontaire et favorisant le volontariat ainsi que le bénévolat dans la sécurité civile.

● Le rapport de l'IGA de décembre 2023 sur l'activité des SPV relève que la question du temps de travail « *renvoie aux problématiques générales du fonctionnement des SIS, sur lesquelles il faut continuer à agir* ». Ce rapport cite une série de problématiques pour lesquelles la mission d'information formule plusieurs recommandations :

– « *la maîtrise de l'activité face à la sur-sollicitation des services pour des opérations de secours à la limite de l'urgence* ;

– *le recrutement d'effectifs SPV plus importants nécessaires pour absorber la charge opérationnelle et permettre une montée en puissance face aux risques* ;

– *la sauvegarde d'un maillage territorial de proximité permettant un fonctionnement en astreinte* ;

– *la prise en compte des besoins économiques des employeurs ; une réflexion sur l'indemnisation (pouvant moins apparaître comme une contrepartie du volume d'activité).* »

La question de l'augmentation des recrutements en pose une autre : celle de leur financement. Ce point a été évoqué, au cours de son audition, par M. Franck Machingorena, directeur départemental du SDIS de la Haute-Vienne : « *Pour pallier ces difficultés et maintenir nos conditions de fonctionnement, la question du financement est centrale. Augmenter les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires est nécessaire, mais représente des moyens – en formation ou en habillement notamment – alors que nos coûts, comme ceux de toute*

organisation, sont déjà en augmentation. »⁽¹⁾ La problématique du financement des SDIS fait l'objet d'un traitement à part (voir III B 2 b).

b. La nécessaire mise en place de mesures résolues pour rendre le volontariat plus attractif et soutenir les sapeurs-pompiers professionnels dans leur activité

i. Renforcer l'attractivité des missions et du statut des sapeurs-pompiers volontaires

Depuis 2006, plusieurs plans nationaux en faveur du volontariat ont été mis en œuvre, avec l'ambition de rendre plus attractifs les missions et le statut des sapeurs-pompiers volontaires (SPV). Dans sa contribution écrite aux travaux de la mission d'information, la DGSCGC met en avant plusieurs mesures récentes, dont le développement du dispositif de **l'engagement différencié** (voir précédemment au ii du a du présent I)), la **simplification des procédures administratives d'engagement**, ou encore une **meilleure reconnaissance des expériences déjà acquises**, permettant d'adapter la formation nécessaire et le dispositif du compte d'engagement citoyen.

La loi Matras comprend plusieurs mesures de revalorisation, dont la labellisation des **conventions de disponibilité avec les employeurs**, la **priorisation d'accès aux logements sociaux** et l'amélioration de la **protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires**.

Les **modalités d'indemnisation des SPV** ont, elles aussi, considérablement évolué. Ils peuvent désormais bénéficier de la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance (NPFR) dès 15 ans de service, contre 20 ans auparavant. Cette prime, d'un montant de 411 euros pour 15 ans de service, a été portée l'an dernier à 1 024 euros pour les SPV engagés depuis 20 ans.⁽²⁾

(1) Audition du 16 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324011_compte-rendu.

(2) Ces montants sont indiqués dans l'arrêté du 21 septembre 2022 fixant le montant de la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires.

**LA REVALORISATION DE LA NOUVELLE PRESTATION DE FIDÉLISATION
ET DE RECONNAISSANCE**

(en euros)

Années de service	Montants 2021	Montants 2022	Montants 2023
Au moins 15 ans	-	411,6	512,48
Au moins 20 ans	498,04	512,48	1 024,95
Au moins 25 ans	996,06	1 024,95	2 049,9
Au moins 30 ans	1 494,1	1 537,43	2 690,5
Au moins 35 ans	1 992,11	2 049,9	3 074,95

En outre, le Gouvernement a procédé à **d'importantes revalorisations de l'indemnité horaire des SPV** ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DE L'INDEMNITÉ DE BASE DES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES (SPV)

(en euros)

	Montant 2021	Montant 2022	Montant 2023
Officier	12,15	12,58	12,96
Sous-officier	9,79	10,13	10,43
Caporal	8,67	8,97	9,24
Sapeur	8,08	8,36	8,61

En complément de l'adoption de telles mesures, qui représentent **un engagement financier important pour les pouvoirs publics**, la FNSPF souhaite l'adoption d'une série d'autres dispositions en faveur des SPV. Elle a publié en septembre dernier **un Livre blanc, comprenant 75 mesures en faveur du volontariat**, réparties en quatre thématiques portant sur l'attractivité du statut, le parcours du volontaire durant son engagement, la manière d'accompagner la fin de cet engagement, ainsi que l'environnement du SPV (famille et employeur notamment).

Il n'est ici pas possible de résumer l'ensemble de ces mesures. Toutefois, votre rapporteur souhaite se faire l'écho d'un certain nombre d'entre elles, régulièrement abordées au cours des auditions.

● **La revalorisation de l'indemnisation des SPV**

Tout en saluant les augmentations successives de l'indemnisation des SPV, et en rappelant que ces indemnisations n'étaient pas la motivation principale des volontaires, la FNSPF a rappelé que **ces augmentations demeurent**

(1) La dernière revalorisation figure à l'arrêté du 26 septembre 2023 fixant le montant de l'indemnité horaire de base des sapeurs-pompiers volontaires.

inférieures à l'inflation, en contradiction avec la mesure n° 25 de l'engagement national pour le volontariat signé en 2013 ⁽¹⁾.

Par ailleurs, la FNSPF défend « *la création d'un crédit d'impôt en fonction d'un nombre de semaines d'astreintes par an afin de soutenir cette forme d'exercice de l'activité de SPV de préférence à la garde postée dans les territoires où cela est envisageable.* » ⁽²⁾

● **La simplification des modalités de recrutement**

Les personnes auditionnées par la mission ont regretté **l'existence de difficultés liées au mode de recrutement des SPV**. Les procédures, différentes selon les SDIS, semblent parfois trop rigides. Dans son Livre blanc, la FNSPF préconise en particulier :

– d'assouplir les **tests de recrutement** et de les uniformiser au niveau national ;

– de généraliser la possibilité de faire les **démarches administratives de recrutement de manière dématérialisée** ;

– d'accélérer et de **simplifier le processus de mutation** et de double affectation ⁽³⁾ ;

– d'instaurer des **règles identiques pour tous les SDIS s'agissant de l'accueil par voie de mutation** ;

– de désigner **un référent pour accompagner chaque nouvelle recrue SPV**.

● **Plusieurs dispositions de fidélisation et de reconnaissance**

La FNSPF a indiqué à la mission d'information que plusieurs dispositions complémentaires permettraient, selon elle, de favoriser le recrutement et la fidélisation des 250 000 SPV dont elle espère le déploiement sur le territoire d'ici 2027 :

– en matière de retraite, la création d'une **bonification de trois trimestres pour dix ans d'ancienneté**, complétée d'un trimestre tous les cinq ans, pour l'ensemble des SPV ;

– l'adoption de nouvelles **mesures législatives de soutien**, à l'instar de la pérennisation et l'extension aux employeurs publics de SPV de l'exonération de

(1) « Garantir annuellement la vérification de l'équilibre (correction de l'inflation) entre le montant de l'indemnité horaire et celui des charges que les sapeurs-pompiers volontaires supportent du fait de leur engagement. »

(2) Contribution écrite de la FNSPF aux travaux de la mission d'information.

(3) Pendant son engagement, tout SPV du corps départemental peut participer à l'activité opérationnelle de plusieurs unités.

charges patronales introduite par la récente loi incendie du 10 juillet 2023 ⁽¹⁾, et de la création d'un crédit d'impôt au bénéfice des sapeurs-pompiers volontaires sous astreinte, pour inciter à préférer cette forme d'activité à la garde postée ;

– un **toiletage du cadre réglementaire en vigueur** – la FNSPF citant en particulier le relèvement des limites d'âge supérieures et la facilitation de l'accès à l'honorariat ;

– la création mutualisée d'**outils de soutien aux territoires**, tels qu'une campagne nationale de recrutement, des kits de promotion de l'engagement volontaire dans les écoles, les collectivités et les entreprises, ou encore une marque « Employeur engagé pour le volontariat de sapeur-pompier » ;

– au bénéfice des employeurs, le renforcement des **dispositifs d'incitation à la disponibilité**, notamment en permettant des exonérations de charges patronales pour les employeurs privés et publics, ainsi qu'un crédit d'impôt pour les SPV en astreinte ;

– et, enfin, l'introduction à tous les niveaux (recrutement, formation, management...) « *de plus de souplesse, de personnalisation et de considération dans les SDIS envers les SPV* » ⁽²⁾, renvoyant aux propositions formulées dans le Livre blanc.

Ces dispositions ont été régulièrement abordées au cours des travaux de la mission, mais leur mise en œuvre pourrait emporter des conséquences, en particulier financières, qu'il conviendrait d'évaluer. **Votre rapporteur préconise donc que l'ensemble de ces recommandations fassent l'objet d'une étude d'impact par le Gouvernement**, sur la base des évaluations qui pourront être conduites par la DGSCGC en liaison avec les ministères concernés, et que cette étude soit ensuite communiquée au Parlement, aux grandes associations d'élus, ainsi qu'aux représentants des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, des employeurs et des services d'incendie et de secours.

Recommandation n° 39 : Élaborer une étude d'impact portant sur l'ensemble des mesures figurant dans le livre blanc de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) en faveur du volontariat, et communiquer celle-ci notamment aux représentants des élus, des sapeurs-pompiers et des employeurs.

ii. *Prendre en compte les besoins des sapeurs-pompiers professionnels en termes de rémunération, de conditions de travail et de carrières*

● En matière de **rémunération**, les SPP ont bénéficié d'une nouvelle hausse du point d'indice à hauteur de 1,5 % au 1^{er} juillet dernier, après une

(1) Loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie.

(2) Contribution écrite de la FNSPF aux travaux de la mission d'information.

précédente hausse de 3,5 % intervenue en juillet 2022 ; ces hausses étant restées inférieures à l'augmentation des prix, elles ont conduit à une baisse de leur rémunération en termes réels. En outre, depuis l'entrée en vigueur de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, la part salariale de la surcotisation liée à la prime de feu des SPP ⁽¹⁾ a été supprimée. Cette même prime avait d'ailleurs été revalorisée en 2020 ⁽²⁾.

● La FNSPF a fait part à la mission de plusieurs mesures complémentaires dont elle souhaiterait la mise en œuvre. En particulier, dans le cadre de la réforme des retraites, elle préconise **la suppression, pour la liquidation en pension de la prime de feu des SPP, de l'obligation de terminer son activité professionnelle sur un emploi de sapeur-pompier**. Votre rapporteur avait défendu cette disposition par voie d'amendement lors des derniers débats parlementaires.

En outre, dans le prolongement de cette réforme, elle souhaite le déplaçonnement de la bonification du cinquième du temps de service et la création d'une sixième année de bonification en contrepartie de l'allongement des carrières.

● En matière de temps de travail, les représentants syndicaux entendus par la mission ont rappelé que les SPP, tout en bénéficiant d'un régime attractif, sont soumis à de fortes contingences de service. Pour M. Xavier Boy, président de la Fédération autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs et techniques spécialisés (FA-SPP-PATS), « *les sapeurs-pompiers professionnels sont les seuls fonctionnaires de France à qui on impose un régime d'équivalences permettant à un employeur de les faire travailler pendant vingt-quatre heures d'affilée en ne leur décomptant que dix-sept heures de rémunération. Ce temps de travail de vingt-quatre heures n'est pas seulement néfaste pour la santé des agents qui y sont soumis : il est aussi en totale contradiction avec tous les discours exaltant le pompier héroïque que nous entendons lors des commémorations de fin d'année, notamment à la Sainte-Barbe, ou lorsque nous sommes engagés sur des missions ou des catastrophes de grande importance. Plus que cette bienveillance, nous demandons une reconnaissance de chaque jour, qui suppose que l'on cesse de nous imposer ce temps de travail hors norme et dangereux.* » ⁽³⁾

M. Stéphane Bardel, membre de la commission nationale des SDIS pour la Fédération CFDT-Interco, a abondé dans le même sens, relevant que « *les gardes de vingt-quatre heures ne sont en principe exigées qu'en raison des nécessités de*

(1) Les sapeurs-pompiers professionnels perçoivent une indemnité de feu de 25 % du traitement soumis à retenue pour pension, dont le montant est entièrement pris en compte dans le calcul de la pension de retraite, à la différence des autres éléments de régime indemnitaire des fonctionnaires.

(2) Décret n° 2020-903 du 24 juillet 2020 portant revalorisation de l'indemnité de feu allouée aux sapeurs-pompiers professionnels.

(3) Audition du 16 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324011_compte-rendu.

service, mais aucun SDIS ne peut indiquer quelles sont les nécessités qui l'amènent à déroger à la règle, si ce n'est les restrictions budgétaires. » ⁽¹⁾

Il a notamment été relevé que certains SDIS, pour contourner le plafond de temps d'emploi annuel de 2 256 heures des SPP, incitaient leurs personnels à s'engager comme volontaires. Le **double statut** – SPP et SPV – est très fréquent parmi les pompiers et n'est pas problématique en soi, mais il devrait néanmoins faire l'objet d'un meilleur encadrement afin d'en éviter les dérives. Il ne doit, en particulier, plus servir à contourner le plafond annuel.

La FNSPF invite à distinguer entre les fonctions occupées en qualité de SPP et de SPV, qui ne sauraient être les mêmes. Elle préconise en particulier de séparer les activités dans le temps et dans l'espace.

Recommandation n° 40 : Mieux encadrer le double statut sapeur-pompier professionnel/volontaire (SPP/SPV) et éviter, en particulier, de l'utiliser pour contourner le plafond horaire annuel s'imposant aux employeurs des SPP, par exemple en distinguant clairement les fonctions occupées en qualité de SPP ou de SPV et en les séparant dans le temps et l'espace.

● En matière d'accompagnement durant la carrière et en fin de carrière, des efforts semblent nécessaires, afin de diversifier les horizons professionnels et fluidifier les parcours des SPP. Selon M. Gregory Allione, directeur de l'Ensp, *« lorsque vous êtes jeune officier de sapeurs-pompiers, que vous soyez lieutenant ou capitaine, il arrive un moment où l'espace territorial et fonctionnel qui est le vôtre ne suffit plus. Vous avez envie de vous nourrir de nouvelles expériences professionnelles. Avec nos structures, le SDIS, la direction générale de la sécurité civile, l'Ensp et l'état-major de zone, il s'agit de permettre à certains cadres de rejoindre nos états-majors plus rapidement que d'autres. Aujourd'hui, nous n'y sommes pas encore préparés, mais ce sujet est compris dans la question de l'hétérogénéité et des évolutions structurelles à apporter. »* ⁽²⁾

Alors que la question de **l'accompagnement du SPP à la fin de son activité** constitue elle aussi un enjeu, M. Grégory Allione a regretté les difficultés d'application de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, qui a créé des droits spécifiques au bénéfice des agents qui souhaitent évoluer professionnellement.

La **concertation annoncée**, au mois de mars dernier sur le réseau social X, **par le ministre de l'Intérieur et des outre-mer à partir du mois d'avril**, sous le nom de « Beauvau de la sécurité civile », doit aussi porter sur l'ensemble de ces aspects. Votre rapporteur formule le souhait que ce temps d'échanges avec

(1) Ibid.

(2) Audition du 9 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324010_compte-rendu.

l'ensemble des acteurs de la sécurité civile permette de dégager des pistes concrètes d'amélioration de ces difficultés.

Recommandation n° 41 : À l'occasion de la prochaine concertation annoncée sous l'égide du ministère de l'Intérieur, dégager des pistes d'amélioration en matière d'accompagnement des sapeurs-pompiers professionnels pendant leur carrière (notamment en termes de mobilité et d'évolution) ainsi qu'en fin de carrière.

c. Engager une politique volontariste en faveur de la féminisation des effectifs

Les sapeurs-pompiers sont confrontés à un défi supplémentaire, qui a été régulièrement abordé au cours des travaux de la mission : **la féminisation des effectifs, qui demeurent très majoritairement masculins**. Il y a 48 204 femmes au sein des effectifs de SPP ou SPV ; la proportion de femmes ne dépasse donc pas 20 % au sein de l'ensemble des sapeurs-pompiers civils.

Le plan national en faveur du volontariat de 2019 traitait pour partie cette problématique, avec des résultats encourageants : **entre 2015 et 2020, les effectifs féminins de SPV ont crû de 9 730**, soit plus du double de l'évolution globale du nombre de recrutements sur cette même période, évolution qui constitue donc déjà un progrès appréciable, même si elle doit être poursuivie.

Selon la ministre Dominique Faure, *« le recrutement de sapeurs-pompières se trouve favorisé notamment par les possibilités d'engagement différencié. Le principal point d'amélioration reste désormais dans le champ de la fidélisation, la durée d'engagement des SPV féminines restant plus faible que leurs homologues masculins, vraisemblablement en lien avec les engagements familiaux plus importants, comme cela peut se constater également dans le milieu professionnel. »* ⁽¹⁾

Le concours de SPP semble lui aussi constituer une difficulté particulière pour les femmes. Pour M. Charles Cosse, directeur de cabinet de l'UNSA-SDIS, *« la formule actuelle du concours est néfaste pour l'accès des femmes à la profession. Ces dernières sont intéressées par le métier et passent les épreuves écrites, mais au moment des épreuves sportives, c'est la catastrophe, n'en déplaît aux ayatollahs du sport – car il en existe chez nous. Tant qu'on ne se penchera pas sur les épreuves sportives du concours de caporal de sapeurs-pompiers professionnels, il restera difficile de recruter des femmes. Ce problème se pose depuis de nombreuses années et nous n'avons pas encore trouvé une oreille assez attentive à ce propos. Si nous voulons féminiser notre profession – ce que soutient bien évidemment l'UNSA – et élargir sa représentation, il faut déjà*

(1) Contribution écrite de la ministre aux travaux de la mission d'information.

être en mesure de recruter des femmes, ce qui n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui. » ⁽¹⁾

Lors de son audition, la ministre Dominique Faure a annoncé que la DGSCGC travaille actuellement à **un nouveau plan d'égalité professionnelle**, en lien avec les partenaires de la sécurité civile. Votre rapporteur souhaite que le contenu des épreuves des concours, notamment en matière sportive, soit examiné à cette occasion pour s'assurer que ceux-ci ne pénalisent pas le recrutement de femmes. Il sera attentif, d'une façon générale, à ce que des mesures concrètes et efficaces puissent être trouvées afin de poursuivre les efforts de féminisation des effectifs des sapeurs-pompiers.

Recommandation n° 42 : Procéder, dans le cadre du nouveau plan d'égalité professionnelle en préparation, aux ajustements nécessaires dans les épreuves des concours de sapeurs-pompiers, notamment en matière sportive, afin d'éviter que celles-ci aient pour effet de pénaliser les femmes par rapport aux hommes.

2. La nécessaire modernisation de nos capacités matérielles et technologiques

Pour faire face aux menaces protéiformes d'aujourd'hui et de demain, le ministère de l'Intérieur et des outre-mer a engagé un important chantier de modernisation de ses capacités matérielles et technologiques. Une telle démarche doit également irriguer les SIS, renvoyant à la question cruciale du financement de notre modèle de sécurité civile. Si d'importantes mesures d'allègement fiscal ont d'ores et déjà été mises en œuvre et représentent un effort financier significatif au bénéfice des SIS, d'autres arbitrages sont encore attendus.

a. L'important chantier de modernisation des capacités matérielles et technologiques de la sécurité civile lancé par le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer

Le ministère de l'Intérieur et des outre-mer a engagé d'importants chantiers de modernisation et de renforcement de ses moyens matériels et technologiques, dont plusieurs ont été déjà exposés (*voir IA 2 b*).

Le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (Lopmi) détaille **la feuille de route de modernisation de l'équipement des personnels du ministère**, intégrant ainsi les personnels de la sécurité civile relevant de l'État.

- La Lopmi prévoit **un programme d'acquisition de drones**, complétant l'arsenal de moyens aériens du ministère. Le rapport annexé précise que *« ces matériels seront adaptés aux missions différentes qu'ils seront amenés à remplir mais feront l'objet d'un achat puis d'une maintenance et d'une formation des*

(1) Audition du 16 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324011_compte-rendu.

pilotes mutualisés entre les différentes forces du ministère - police, gendarmerie, sapeurs-pompiers ».

Les conditions d'usage sont posées par la loi ⁽¹⁾ et déclinées par la voie réglementaire. ⁽²⁾

L'intérêt des drones en matière de sécurité civile n'est plus à prouver.

La sénatrice Nathalie Delattre, qui a observé le mode opératoire des pompiers lors des incendies ayant frappé la Gironde à l'été 2022, a précisé à la mission que ceux qui avaient été prêtés pour l'occasion par la gendarmerie avaient été particulièrement utiles, permettant d'assurer une veille constante au plus près du feu sans exposer les sapeurs-pompiers. Elle a ainsi appelé à en généraliser l'usage.

Au cours de son audition, M. Bastien Coriton, maire de Rives-en-Seine, maire-référent sécurité civile de l'Association des maires de France, a **souhaité que ce matériel puisse être déployé plus largement**. Ainsi, *« il serait pertinent de recourir aux nouvelles technologies, en particulier les drones qui permettraient de détecter les cours d'eau ou les terrains non entretenus. Cette demande nous a été refusée, alors que nous gagnerions un temps considérable. »* ⁽³⁾

La mission sur la modernisation de la sécurité civile et la protection contre les risques majeurs de M. Hubert Falco préconise de *« généraliser l'emploi des drones dans les SIS pour la surveillance thermique des incendies ainsi que pour la surveillance préventive »*, recommandation que votre rapporteur soutient pleinement.

Recommandation n° 43 : Généraliser l'emploi des drones dans les SIS pour la surveillance thermique des incendies ainsi que pour la surveillance préventive.

Les drones ont donné lieu à **diverses expérimentations**. Au cours des travaux de la mission, le général Joseph Dupré la Tour a, en particulier, mentionné le projet Libellule, *« un projet de drone autonome doté d'une intelligence artificielle, capable de détecter les mouvements d'une personne se débattant dans l'eau et de lui envoyer une bouée. Ce drone ne pourra pas être utilisé pendant les*

(1) En particulier, l'article L. 242-6 du code de la sécurité intérieure dispose : « Dans l'exercice de leurs missions de prévention, de protection et de lutte contre les risques de sécurité civile, de protection des personnes et des biens et de secours d'urgence, les sapeurs-pompiers et les marins-pompiers, les personnels des services de l'État et les militaires des unités investis à titre permanent de missions de sécurité civile ou les membres des associations agréées de sécurité civile au sens de l'article L. 725-1 peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras installées sur des aéronefs, à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images aux fins d'assurer : 1° La prévention des risques naturels ou technologiques ; 2° Le secours aux personnes et la lutte contre l'incendie. »

(2) Décret n° 2022-712 du 27 avril 2022 portant application des articles L. 242-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre de traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs des acteurs de la sécurité civile.

(3) Audition du 7 septembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2223002_compte-rendu.

Jeux olympiques, pour des raisons à la fois réglementaires et de financement. »⁽¹⁾
Il espère néanmoins que ce dispositif pourra, à terme, être déployé sur les bords de Seine, où les personnels de la BSPP interviennent une centaine de fois par an pour des faits de noyade.

● Le rapport annexé à la Lopmi fixe des ambitieux objectifs pour renouveler et compléter la flotte aérienne de l'État, qu'il s'agisse d'hélicoptères ou d'avions, afin de renforcer l'efficacité des interventions de sécurité civile, notamment pour tenir compte des besoins accrus dans le cadre de la lutte contre les incendies :

– pour ce qui concerne les **hélicoptères**, le renouvellement des flottes – déjà entamé (voir IA 2 c) – « sera conduit dans le respect des missions de sécurité civile, d'une part, et de sécurité publique, d'autre part, mais avec l'objectif d'une convergence des nouvelles machines, socle de l'interopérabilité et de la maintenance commune des flottes du ministère. Ainsi, les hélicoptères vieillissants des flottes du ministère seront remplacés dans les cinq prochaines années et au-delà, ce qui représente un effort d'investissement considérable (36 machines en cinq ans). Ils seront complétés par les dix hélicoptères de transports lourds (H 160), dont la livraison s'échelonnera jusqu'en 2026, destinés au transport des unités d'intervention spécialisées des forces de sécurité intérieure. »

– la **flotte de Canadair** doit, elle aussi, faire l'objet d'un renouvellement. La cible d'avions bombardiers d'eau (ABE) « se situe à 16 appareils. Ainsi, l'achat et le renouvellement de la flotte des 12 avions CL415 « Canadair » par 16 avions bombardiers d'eau amphibie (ABE) du même type doivent être programmés pour faire face à ces enjeux. Parmi ces 16 ABE, 2 seront financés à 100 % dans le cadre du programme RescUE pour la création d'une flotte européenne. » L'augmentation de cette flotte aérienne entraînera par ailleurs le recrutement de 12 pilotes supplémentaires.

Sur ces questions, votre rapporteur estime primordial de prendre en compte le point de vue des sapeurs-pompiers, qui sont les plus directement concernés par l'utilisation de ces moyens au service de leurs missions. La FNSPF, tout en saluant ces investissements, a appelé les pouvoirs publics à **respecter la trajectoire prévue pour le renforcement des moyens nationaux**, et à engager une réflexion sur une **meilleure coordination interministérielle de l'ensemble de ces moyens**. Votre rapporteur tient ici à saluer le travail engagé par M. Pierre Morel-À-L'Huissier, responsable d'une « mission temporaire ayant pour objet les moyens hélicoptés de secours aux personnes et de l'aide médicale urgente » confiée par la Première ministre, Élisabeth Borne, qui travaille notamment sur le pilotage interministériel de ces moyens.

(1) Audition du 25 janvier 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324016_compte-rendu.

● Outre ces moyens appartenant à l'État, il a été présenté à la mission de nombreux dispositifs sophistiqués permettant aux SIS d'exercer plus facilement leurs missions. L'usage de **caméras**, voire de l'**intelligence artificielle**, peut ainsi permettre la surveillance des massifs forestiers et la détection des premiers feux, comme la mission a pu le constater lors de ses visites de SDIS, notamment lors de son déplacement en Gironde ; ces technologies permettent ainsi de compléter les données disponibles par satellite, voire par drone, et de renforcer la réactivité des sapeurs-pompiers grâce à une détection précoce des feux naissants. Une fois le système NexSIS mis en place, le projet Intuition, reposant lui aussi sur l'intelligence artificielle, pourra être pleinement mis en œuvre ⁽¹⁾.

L'intelligence artificielle commence à être déployée en matière de formation. M. Régis Banquet, président de la communauté d'agglomération de Carcassonne, l'a précisé au cours de son audition : « *En 2018, nous avons, dans notre département, été réveillés en pleine nuit par un orage terrible, qui a provoqué des inondations et a occasionné des morts toutes les heures. Face à une crise d'une telle ampleur, un maire ou un élu peuvent rapidement « perdre les pédales ». Pour éviter de s'affoler, ils doivent disposer d'une expérience préalable. Les pompiers commencent à travailler sur ces situations grâce à l'intelligence artificielle et des casques de simulations.* » ⁽²⁾ Selon lui, de telles innovations technologiques pourraient aussi bénéficier aux élus locaux, qui en tireraient une expérience utile en matière de gestion de crise.

Enfin, les grands évènements sont à la fois un incitateur et un catalyseur d'innovation. Ainsi, l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques cet été constitue un exemple de ce que M. Edouard Donnelly, directeur exécutif des opérations du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (COJO), entendu par la mission le 25 janvier dernier lors d'une table ronde portant sur la sécurité civile lors de grands événements, a appelé la « **digitalisation du pilotage des dispositifs de secours et de santé** » ⁽³⁾.

(1) Ce projet a été présenté par le général Joseph Dupré La Tour à la mission. Il « consiste à faire analyser par une intelligence artificielle les sons enregistrés durant les treize secondes pendant lesquelles les appelants au 18 ou au 112 attendent avant de pouvoir parler à un opérateur. Les éventuels bruits ou hurlements peuvent en effet permettre d'identifier un arrêt cardiaque et de classer l'appel en extrême urgence. Sachant qu'en prodiguant les soins une minute plus tôt, on augmente les chances de survie de 10 %, nous pourrions ainsi réduire le taux de mortalité des arrêts cardiaques. »

(2) Audition du 21 septembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2223003_compte-rendu.

(3) M. Donnelly a ainsi précisé à la mission que « des caméras installées dans l'ensemble des sites de compétition nous permettront de détecter les éventuels problèmes et, grâce à la géolocalisation, d'envoyer l'équipe la plus proche. Ces outils nous seront également utiles en termes de *reporting* et de *monitoring*. Nous disposerons, dans l'ensemble des centres opérationnels locaux et nationaux et notamment dans le Médoc (le centre des opérations médicales), d'informations en temps réel relatives au nombre et à la typologie des interventions sur le terrain. Nous pourrions ainsi mieux réagir et mieux coordonner les réponses (...) Ces données à valeur statistique seront anonymisées et ne comporteront aucun détail médical. » (Audition du 25 janvier 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324016_compte-rendu.)

• La question des Canadair révèle, en creux, **un enjeu de souveraineté**. La sénatrice Nathalie Delattre a ainsi rappelé à la mission que ces appareils sont fabriqués à l'étranger, ce qui n'est pas une solution satisfaisante. Une véritable **politique industrielle européenne**, au service de la sécurité civile de notre continent, mériterait d'être engagée. Pour reprendre les termes de Mme Delattre, il faudrait ainsi **un Buy European Act prenant à bras-le-corps ces enjeux**. La mission Falco a d'ailleurs préconisé de « *rechercher des solutions alternatives aux Canadairs et favoriser le développement d'une filière française ou européenne de bombardiers d'eau* » (recommandation n° 111).

Recommandation n° 44 : À l'échelle européenne, mettre en œuvre une politique industrielle assurant la souveraineté de l'Union européenne en matière d'acquisition de matériels et de technologies dans le domaine de la sécurité civile.

Plus largement, la mission Falco a recommandé d'**investir plus fortement dans la recherche et développement** (R&D) en matière de sécurité civile, en suivant les deux orientations suivantes :

– d'une part, en s'attachant à « *conforter les filières concernant le matériel de lutte et créer de nouvelles filières R&D dans un objectif d'indépendance et de souveraineté nationale et européenne pour la sécurité civile* » ;

– d'autre part, en créant un technopôle sur la base de Nîmes-Garons, qui constituerait un « *pôle d'excellence* [en matière d'innovation], *formation, R&D et développement de nouvelles technologies* [pour la] *sécurité civile en partenariat avec l'ENSOSP, [ce] qui permettrait le développement de nouvelles filières.* »

Les efforts mobilisés et les besoins exprimés par les acteurs de la sécurité civile entendus par la mission d'information convergent dans ce sens.

Recommandation n° 45 : Soutenir les investissements en recherche et développement en matière de sécurité civile, notamment par l'installation d'un technopôle sur la base de Nîmes-Garons.

b. Un enjeu financier pour les SIS

La modernisation des SIS et leur adaptation au monde de demain supposent nécessairement de s'interroger sur l'évolution de leurs moyens. Ce sujet a fait l'objet d'importants débats lors de la loi Matras, dont l'article 54 prévoyait la remise au Parlement, avant le 1^{er} janvier 2023, d'un **rapport relatif à leur financement**.

i. Les mesures fiscales exceptionnelles mises en œuvre récemment

Des mesures fiscales exceptionnelles et très attendues ont été votées en 2023 : l'exonération des malus écologique et au poids pour l'ensemble des

véhicules réalisant des missions de lutte contre les incendies et de secours, ainsi que l'exonération de taxe sur les carburants pour les véhicules des SIS.

• L'exonération des malus écologiques et des malus au poids

Avant le 1^{er} janvier 2023, les véhicules légers des SDIS, non aménagés pour des opérations d'incendie et de secours, étaient assujettis à la taxe sur les émissions de dioxyde de carbone des véhicules de tourisme, qualifiée usuellement de « **malus écologique** ».

La FNSPF avait ainsi estimé, au cours de son audition en amont de l'examen de la proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie à l'Assemblée nationale, que près de 20 % des véhicules dont disposent les SDIS étaient assujettis à ce malus. Selon les éléments transmis et communiqués par M. Éric Pauget dans son avis sur les crédits du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités » du projet de loi de finances pour 2023, le surcoût engendré par ce malus peut atteindre près de la moitié du prix de base du véhicule, soit entre 15 000 et 20 000 euros pour un véhicule utilitaire de type *pick-up* de cinq places.

En outre, les véhicules des SDIS étaient assujettis à la taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme, qualifiée usuellement de « **malus au poids** ». Son montant unitaire s'élève à 10 euros par kilogramme pour tout véhicule dont le poids excède 1,8 tonne. À l'instar du « malus écologique », cette taxe s'applique lors de la première année d'immatriculation du véhicule.

Pour éviter que cette fiscalité, en pesant sur le budget des SDIS, limite leurs capacités à renouveler leur matériel, l'article 48 de la loi de finances pour 2023 a prévu **une exonération totale de malus écologique et du malus au poids pour tous les véhicules des SDIS**. L'article 51 de la loi du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie accentue cette disposition, puisqu'elle **permet à tous les véhicules des acteurs intervenant contre les feux de forêt utilisés pour des missions opérationnelles d'être exonérés de malus écologique et de malus au poids**.

• L'exonération de la taxe sur les carburants

La **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE) porte sur les différents produits pétroliers utilisés comme carburant ou combustible de chauffage (tels que le fioul domestique, le gazole ou l'essence), proportionnellement à leur volume ou à leur poids, au moment de leur mise en circulation.

Avant 2023, les véhicules des SDIS y étaient assujettis. Comme le relevait le rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) sur le financement des SDIS, l'absence d'exonération pouvait, pour un SDIS comme celui du département de l'Oise, générer une dépense de plus de 150 000 euros

en 2021. La FNSPF estime que cette dépense représente, au niveau national, plusieurs dizaines de millions d'euros par an.

L'article 50 de la loi du 10 juillet 2023 exonère les SIS du paiement de la TICPE sur les carburants de tous les véhicules dont ils disposent.

ii. Les mesures complémentaires, dont l'étude se poursuit

Plusieurs autres mesures évoquées par l'IGA n'ont pas encore fait l'objet d'une traduction concrète, mais sont toujours à l'étude. Il s'agit, en particulier, du déplaçonnement des contributions du bloc communal, et de la révision des critères d'attribution de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

• Le déplaçonnement des contributions du bloc communal

La participation du bloc communal au financement des SDIS est aujourd'hui plafonnée (voir *IA 1 c*), ce qui contribue à épargner ce financeur.

Votre rapporteur remarque que l'association Départements de France est favorable à ce déplaçonnement, à condition qu'il soit effectué dans des conditions encadrées. Pour M. Jean-Baptiste Estachy, conseiller sécurité de Départements de France, il faudrait « *revoir le plafonnement de la contribution du bloc communal (...) en essayant de nous concentrer sur des critères démographiques. Il s'agirait par exemple de mettre en place un déplaçonnement pour les gros centres urbains, qui sollicitent davantage les SDIS.* » ⁽¹⁾

Le rapport de l'IGA sur le financement des SDIS relève à ce titre :

« Le questionnement quant à la pertinence du plafonnement des contributions du bloc communal se pose de manière accrue dans les départements à forte vitalité démographique (Gironde + 300 000 habitants, Hérault + 240 000 habitants depuis 2002, etc.) ou sujets à de fortes variations saisonnières de l'activité (départements touristiques). En effet les contributions communales de référence revalorisées du seul taux d'inflation demeurent celles qui ont été fixées au moment de la départementalisation sur la base de la population de 2002.

Le questionnement existe aussi en dehors d'une croissance démographique comparable pour des départements confrontés à la désertification médicale et à la multiplication des événements liés au dérèglement climatique (exemples : Alpes-de-Haute-Provence, Ardèche, Corse, Lozère...). Dans les deux

(1) Audition du 21 septembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/l16micpciv2223003_compte-rendu. Dans le détail, une résolution adoptée par l'association Départements de France relative au déplaçonnement des contributions du bloc communal précise que le déplaçonnement doit se faire « dans des conditions différenciées et adaptées au contexte inflationniste [en s'appuyant] sur des données objectives pour tenir compte du fait métropolitain, sans pénaliser les communes et intercommunalités les moins bien dotées. L'évolution démographique est notamment un critère clef, et d'autres pistes peuvent être explorées (taxe de séjour par exemple). »

cas, les SDIS sont confrontés au phénomène de "surconsommation" de leurs services ; le terme de "décrochage" est employé pour illustrer le tassement des contributions financières communales et la croissance de la sollicitation opérationnelle. »

Votre rapporteur observe néanmoins que **cette proposition ne fait pas consensus**, l'AMF y étant opposée.

● **La révision des critères d'attribution de la TSCA**

La TSCA est versée à partir d'une clé de répartition qui ne repose pas sur des critères propres aux missions des SDIS, mais sur le rapport entre le nombre de véhicules terrestres à moteur enregistrés sur le territoire de chaque département et le nombre total de véhicules terrestres à moteur enregistrés sur le territoire national au 31 décembre 2003. Elle repose ainsi sur **un ratio constant depuis 2005, qui ne prend pas en compte l'évolution des moyens humains et matériels des SDIS depuis 20 ans.**

La ministre Dominique Faure a indiqué que *« des premiers travaux ont permis de proposer des critères de répartition de la dynamique annuelle de TSCA fondés notamment sur des aspects opérationnels et pas uniquement démographiques. »* ⁽¹⁾ La FNSPF souhaiterait, en particulier, que soient pris en compte le potentiel budgétaire, la pression démographique et la pression opérationnelle de chaque SDIS, et que cette réforme s'accompagne d'une **augmentation du produit versé.**

Le rapport de l'IGA préconise, en outre, *« la création d'un fonds d'intervention pour les SDIS, alimenté par une partie de la croissance de la TSCA, voire par une fraction additionnelle de la taxe, permettant de rétablir l'effort de l'État pour l'aide à l'investissement »*. Il estime que cette création représenterait *« la meilleure façon de tenir compte des situations locales, des besoins et des risques, en proportion de l'effort des autres financeurs. »*

● La FNSPF a fait part à votre rapporteur de plusieurs autres pistes d'économie. Elle a, en particulier, suggéré d'explorer de nouvelles pistes de **mutualisation** et d'économies, ainsi que de **rendre les SDIS éligibles à l'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**. Elle propose également de financer les SDIS via le versement d'une **quote-part de la taxe de séjour**, défendue également par M. Hubert Falco ⁽²⁾. Enfin, l'association Départements de France invite également à mieux prendre en compte les débats sur la **« valeur du sauvé »** (voir II C 3) justifiant de solliciter fiscalement les assurances.

(1) *Propos issus de la contribution écrite de la ministre aux travaux de la mission d'information.*

(2) *Préconisation n° 57 : « prendre en compte une quote-part de la taxe de séjour dans le financement des services d'incendie et de secours dans les départements touristiques se justifie du fait du lien de causalité existant entre fréquentation et augmentation des risques »*

Votre rapporteur souhaite que toutes les pistes soient explorées et fassent l'objet d'un débat sérieux avec l'ensemble des financeurs. Le moment d'échanges prévu à partir du mois d'avril autour du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, sous le nom de « Beauvau de la sécurité civile », devrait être l'occasion d'aboutir à des solutions concrètes pour le financement de nos SIS.

Recommandation n° 46 : Dans le cadre de la concertation annoncée à partir du mois d'avril 2024 avec les financeurs de la sécurité civile sous l'égide du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, étudier l'ensemble des suggestions suggérées pour faire évoluer le modèle de financement des SIS et dégager des solutions concrètes de financement pérenne pour l'avenir, en veillant à tenir compte notamment des évolutions démographiques et des écarts de moyens entre SDIS, et en évitant toute aggravation des déséquilibres territoriaux.

C. LE DÉFI CITOYEN : MIEUX ACCOMPAGNER LES ÉLUS, SENSIBILISER, INFORMER ET ASSOCIER PLUS LARGEMENT LA POPULATION

Les auditions et déplacements de la mission d'information ont mis en évidence que notre modèle de protection et de sécurité civile est confronté à ce que l'on peut appeler un « défi citoyen » : la nécessité de mieux sensibiliser, former et informer les élus sur la réalité des risques et les moyens de faire face aux crises qu'ils peuvent occasionner, et d'associer davantage la population.

Sans revenir ici sur le cadre juridique qui confie actuellement d'importantes responsabilités aux élus en cas de crise, ni revenir sur le constat de la répartition des rôles parfois insuffisamment claire sur le terrain (*voir précédemment au II B 1*), votre rapporteur formule ci-après plusieurs propositions pour relever plus efficacement ce défi citoyen. Elles visent essentiellement à garantir une meilleure formation des élus à la gestion des risques et des crises, à renforcer la sensibilisation des plus jeunes aux grands enjeux de la sécurité civile et à créer un véritable « choc d'attractivité » de l'ensemble des publics, afin de renforcer l'engagement de tous dans le cadre des associations agréées et des réserves communales.

1. Renforcer l'accompagnement des élus pour la connaissance et la prévention des risques, ainsi que pour la préparation et la réaction aux crises

a. Renforcer la formation des élus en matière de prévention des risques et de gestion de crise

Au terme des auditions menées par la mission, votre rapporteur est convaincu qu'il est nécessaire, d'une part, de garantir la **bonne connaissance par les maires du maillage de leur territoire par les associations agréées de sécurité civile** et, d'autre part, de **renforcer leur formation, tant en matière de prévention des risques que de gestion de crise**, afin de leur permettre de mieux appréhender leur rôle lorsque survient une crise.

Un partage plus systématique par les préfetures de la liste des associations agréées de sécurité civile pourrait ainsi être pertinent. En effet, M. Pierre Pantanella, maire de Saint-Rome-De-Cernon et membre du conseil d'administration de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) a déploré, lors de son audition ⁽¹⁾, le fait que les maires « *ne sont pas toujours informés de l'existence d'autres structures, telles que les associations agréées de sécurité civile* ».

La question de la formation des maires à la prévention des risques et à la gestion de crise est centrale aux yeux de votre rapporteur et a fait l'objet d'interventions fréquentes lors des auditions, l'ensemble des acteurs plaidant pour sa systématisation.

Le financement de la formation des élus locaux par leur collectivité locale et par le droit individuel à la formation des élus (DIFE)

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) consacre le droit, reconnu à chaque élu local et opposable à la collectivité locale, de bénéficier de formations adaptées à ses fonctions. Il revient à la collectivité de financer, sur son budget, ces formations.

Le budget prévisionnel alloué à la formation des élus ne peut être inférieur à un plancher fixé à 2 % du montant total des indemnités de fonction maximales théoriques des membres de l'organe délibérant de la collectivité, en application des articles L. 2123-14, L. 3123-12 et L. 4135-12 du CGCT. En application de la loi, les crédits consacrés à la formation des élus doivent demeurer inférieurs à un plafond fixé à 20 % du montant total des indemnités de fonction maximales théoriques des membres de l'organe délibérant.

En outre, depuis 2017, tous les élus, dès la première année de leur mandat, peuvent bénéficier du financement de leur formation par le fonds du droit individuel à la formation des élus (DIFE), qui est alimenté par les cotisations des élus.

Si de nombreuses formations existent, elles ne font l'objet d'aucune harmonisation et ne sont pas obligatoires. Elles sont délivrées par de nombreux acteurs, que référence le site Géorisques dans sa rubrique destinée aux collectivités locales :

- Le Centre européen de prévention du risque d'inondation (Cepri) anime des journées de formation sur la gestion du risque d'inondation. Les formations peuvent être personnalisées et s'adressent principalement aux élus, aux techniciens des collectivités territoriales et aux agents des services de l'État. Elles portent, par exemple, sur la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), la gestion d'une crise inondation, la gestion du risque de ruissellement, la réduction de la vulnérabilité ou l'intégration du risque inondation dans les politiques d'aménagement ;

(1) Audition du 5 octobre 2023 dont le compte rendu est consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324005_compte-rendu#.

- Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), établissement public chargé d'accompagner les collectivités territoriales dans l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de leurs politiques d'aménagement, propose plusieurs formations, dont l'une porte sur l'engagement d'une démarche de résilience territoriale à partir d'une approche opérationnelle. L'établissement développe également des offres de formation à la carte en fonction des besoins ;
- L'Institut des risques majeurs (IRMa) dispense au niveau national des formations dans le domaine de la prévention et la gestion des risques majeurs. Composées d'une quinzaine de modules, ces formations, qui peuvent être dispensées localement, s'adressent aux élus et agents des collectivités locales, ainsi qu'aux chefs d'entreprises. L'IRMa propose par ailleurs des entraînements et des exercices de simulation de crise théoriques ou pratiques ;
- Plus localement, la Mission interrégionale « Inondation Arc Méditerranéen » (Miiam), en partenariat avec le Cerema, l'IRMa, le Cepri et le Cyprès, propose un parcours de quatorze formations relatives aux risques d'inondation et à leur gestion, sur des sujets divers (sensibilisation, culture du risque, planification et gestion de situation de crise, etc.). Ce parcours s'adresse aux élus et représentants de collectivités locales, mais aussi aux services de l'État ou, par exemple, aux gestionnaires d'établissements recevant du public (ERP).

Localement, de nombreux SDIS proposent des formations à la gestion de crise destinées aux élus, dispensées dans certains cas par des équipes spécialement formées à la sensibilisation des élus à cet enjeu. Plusieurs exemples ont été évoqués lors des auditions (*voir encadré ci-après*).

Quelques témoignages de directeurs de SDIS concernant la formation des élus

M. René Cellier, contrôleur général, directeur départemental et chef du corps départemental au sein du service d'incendie et de secours du Bas-Rhin : « Avec l'association des maires du Bas-Rhin, nous avons proposé aux élus de les former à la gestion de crise. La démarche est encore embryonnaire, mais ceux qui y ont participé ont trouvé cela très intéressant ».

M. Emmanuel Clavaud, contrôleur général, directeur départemental et métropolitain, service départemental-métropolitain d'incendie et de secours du Rhône et de Lyon : « Dans le Rhône, en coopération avec l'association des maires du département, nous avons organisé une action qui s'appuie sur un travail réalisé à l'origine au sein de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (Ensosp). Il s'agit d'un programme et de contenus destinés aux officiers qui doivent animer des sessions de formation à la gestion de crise à destination des élus. Nous avons dispensé cette formation pendant un an, et le retour des élus est excellent. Là encore, il s'agissait d'une première étape embryonnaire, mais nous allons en organiser à nouveau. Il s'agit de séquences de sensibilisation, suivies par des exercices de mise en situation – d'abord l'apport de connaissances, puis la mise en œuvre. Nous souhaitons amplifier cette action, mais encore faut-il le pouvoir ! On en revient là au fait que les ressources ne sont pas les mêmes selon la taille des collectivités locales. Pourtant, le besoin est identique dans les territoires très ruraux – voire supérieur, car les délais d'intervention sont plus importants, puisqu'il est nécessaire de recourir à des aides extérieures. Dans la formation des élus aussi donc, il y a une forme de rupture d'égalité. Il faut s'interroger sur ce point : puisqu'il est évident que leur rôle est important, leur formation ne peut pas reposer seulement sur les moyens dont nous disposons. Nous avons tous constaté l'intérêt des élus et le besoin qu'ils expriment, mais certains d'entre eux abandonnent, plus par manque de moyens que de volonté ».

M. Éric Florès, contrôleur général, directeur départemental du SDIS de l'Hérault. « J'ai déjà dit combien je suis convaincu que la formation des élus est nécessaire. Dans mon département, nous l'assurons depuis trois ans, en commençant par les risques naturels. Sur 340 communes, 220 ont déjà bénéficié d'une formation. Tous les ans, nous organisons pour les acteurs essentiels que sont les directeurs des opérations de secours (DOS) des exercices simples, imaginés par l'Ensosp et que nous adaptons à chacun des territoires ».

Extraits de l'audition du 16 novembre 2023 ⁽¹⁾

L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (Ensosp) se présente, enfin, comme l'école de tous les acteurs de la sécurité civile. Elle dispense de nombreuses formations, dont trois modules de gestion de crise visant la formation des élus (maires et agents communaux). Auditionné par la mission, M. Grégory Allione, directeur de l'Ensosp, a insisté sur la vocation qu'avait l'école à renforcer son rôle en matière de formation des élus : « Nous souhaitons également évoluer sur le sujet de la gestion de crise, en modifiant et renforçant la formation des élus et des décideurs territoriaux, des directeurs d'opérations de secours que sont les maires et les préfets, ainsi que des sapeurs-

(1) Le compte rendu de cette audition est annexé au présent rapport et consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324011_compte-rendu#.

pompiers qui animent ces cellules de gestion de crise. C'est en ce sens que nous déployons le nouveau bâtiment de Gardanne »⁽¹⁾. Le bâtiment évoqué par M. Grégory Allione, situé à Gardanne dans les Bouches-du-Rhône, est consacré à la gestion de crise. Il doit permettre des simulations de mises en situation d'une gestion de crise, au moyen d'espaces évolutifs et modulables, permettant une grande variété de simulations et impliquant des solutions technologiques de pointe. M. Gregory Allione a également insisté, lors de son audition, sur la nécessité de « *former des formateurs* » : « *L'école nationale doit-elle pour autant accueillir tout le monde ? Non, bien entendu. En revanche, elle est en mesure de former des officiers de sapeurs-pompiers et certains élus territoriaux afin qu'ils diffusent la parole dans leur territoire* »⁽²⁾.

Votre rapporteur fait sienne la proposition de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) de **renforcer et de systématiser la formation des maires à la gestion de crise dès leur élection**.

Recommandation n° 47 : Systématiser la formation des maires, dès leur élection, à la gestion de crise, sous l'égide de la DGSCGC, en s'appuyant notamment sur l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (Ensosp) et sur les équipes des SDIS.

b. Simplifier les documents de planification opérationnelle en cas de crise et renforcer le soutien aux élus pour leur rédaction

Les documents de planification opérationnelle sont multiples : peuvent être cités notamment le plan communal de sauvegarde (PCS), le plan intercommunal de sauvegarde (PICS), le plan de prévention des risques naturels (PPRn) et le plan de prévention des risques technologiques (PPRt), le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI), ou le plan de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF), qui est établi dans les mêmes conditions que le PPRN. Or, **la multiplicité de ces documents peut être source de complexité pour les maires et nuire à la bonne mise en œuvre de ces différents plans**, alors même qu'une gestion efficace des crises suppose un cadre clair et des actions rapides.

Dans une logique de simplification administrative et d'anticipation plus globale du risque, il paraît essentiel à votre rapporteur de conduire un effort de réduction du nombre de documents opérationnels, en procédant à la fusion de certains d'entre eux et à la simplification de leur mise à jour par les préfets.

(1) Audition du 9 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324010_compte-rendu#.

(2) Audition du 9 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324010_compte-rendu#.

Recommandation n° 48 : Conduire un effort de réduction du nombre de documents de planification opérationnelle en cas de crise, afin de garantir une approche plus claire et globale des risques par l'ensemble des acteurs institutionnels, et simplifier les procédures de mise à jour de ces documents par les préfets.

Recommandation n° 49 : Clarifier les compétences dans l'élaboration des plans de prévention des risques naturels et orienter les prérogatives en la matière vers les départements.

La loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, dite loi « Matras », a élargi le champ de l'obligation de réalisation d'un plan communal de sauvegarde (PCS) et a procédé à la création des plans intercommunaux de sauvegarde (PICS) – qui sont obligatoires pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) composés d'au moins une commune membre soumise à l'obligation de réaliser un PCS. M. Sébastien Leroy, maire de Mandelieu-la-Napoule et coprésident du groupe de travail de l'AMF sur la gestion des risques, a déploré, lors de son audition par la mission d'information, l'insuffisant soutien technique reçu, en pratique, par les maires dans le cadre de l'élaboration de leur PCS : *« Les plans communaux de sauvegarde, les plans intercommunaux de sauvegarde, la journée de sensibilisation, sont autant de dispositifs louables, mais ils ne suffiront pas si personne ne sait appliquer un plan communal de sauvegarde. Les nouveaux élus doivent être formés, c'est vrai, mais pour cela il faut surtout que l'État puisse échanger avec eux. Il arrive fréquemment qu'un élu ne rencontre jamais les services de la DDTM ni de la préfecture et n'évoque pas le sujet des risques pendant des années ! »*⁽¹⁾. M. Bastien Coriton, maire de Rives-en-Seine et maire-référent sécurité civile de l'AMF, lors de la même audition, a évoqué des limites similaires, relatives au document d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim) : *« De nombreuses communes n'ont pas encore de plan communal de sauvegarde, faute d'avoir su ou pu l'adopter. Il faut les aider. Quant au Dicrim, je pense qu'il faut d'abord appliquer les mesures législatives avant d'aller plus loin »*.

(1) Audition de l'AMF, 7 septembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2223002_compte-rendu.

Le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)

Lorsqu'une commune est exposée à au moins un risque majeur, elle est tenue, en application de l'article R. 125-11 du code de l'environnement, d'en informer ses administrés, en élaborant et mettant à leur disposition un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM).

Ce document doit contribuer à responsabiliser chaque citoyen pour sa propre mise en sécurité, en renforçant l'efficacité des mesures mises en œuvre par la commune dans le cadre de son plan communal de sauvegarde (PCS).

Le maire fait connaître le DICRIM au public par tout moyen approprié – sites internet, événements municipaux, distribution de plaquettes, par exemple.

Le DICRIM reprend les informations transmises par le préfet dans le cadre du dossier départemental des risques majeurs (DDRM), notamment :

- la liste des risques majeurs auxquels la commune est exposée ;
- la description de chacun de ces risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement ;
- les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde pour chacun de ces risques ;
- les consignes de sécurité individuelles à mettre en œuvre.

Avant d'envisager un nouvel élargissement du champ de l'obligation de concevoir un PCS, il importe donc de s'assurer que l'ensemble des communes soumises à cette obligation a pu rédiger ce document dans de bonnes conditions. Certaines initiatives intéressantes existent en la matière. Le rôle assumé par le Syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau maralpin (SMIAGE), dans le contexte particulier du département des Alpes-Maritimes, très éprouvé par la tempête Alex et où la mission a effectué un déplacement en février 2024, mérite d'être étudié avec la plus grande attention.

Aide apportée aux élus dans la préparation des PCS : l'exemple du SMIAGE dans les Alpes-Maritimes

Le SMIAGE⁽¹⁾, créé en 2017 et présidé par le président du département, s'acquitte, en plus de ses missions liées à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (Gemapi) – qui constitue le cœur de ses activités –, des missions suivantes :

- appui dans l'élaboration des documents de sauvegarde et des PICS ;
- déploiement et mises à disposition d'outils de suivi météo et de conduite de crise pour les municipalités : sirènes, téléphone satellitaire, automate d'appels, cartographie, etc. ;
- organisation d'exercices « inondations rapides » pour que les communes puissent s'exercer. Lors de ces exercices, la préfecture mobilise les services à travers l'activation du centre opérationnel départemental *via* le plan ORSEC « inondations » ;
- participation au centre opérationnel départemental (COD) et appui aux collectivités locales lors des épisodes météorologiques majeurs.

La préfecture des Alpes-Maritimes a particulièrement insisté sur l'intérêt de disposer d'un établissement public territorial de bassin (EPTB) de cette ampleur, ayant adopté dans un contexte départemental particulier, ainsi qu'un rôle très large et très complet en matière de sécurité civile.

(1) Voir annexe n° 3

D'après les informations transmises à la mission par Mme Dominique Faure, ministre chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, seules 11 413 communes sur 22 000 soumises à l'obligation de réaliser un PCS antérieurement à la loi dite « Matras » se sont acquittées de cette obligation. Or, la loi dite « Matras » étend à 10 000 nouvelles communes cette obligation. Cet objectif ambitieux, nécessaire pour améliorer les modalités de gestion des crises au niveau local, ne pourra être atteint que si les élus municipaux bénéficient d'un appui renforcé des services de l'État au niveau départemental.

Recommandation n° 50 : Renforcer l'appui des services préfectoraux aux élus pour assurer une couverture complète des communes et des intercommunalités soumises à cette obligation par des plans communaux et intercommunaux de sauvegarde.

2. Les réserves et associations agréées : un formidable outil de mobilisation citoyenne

Le présent rapport a déjà abordé la nécessité de mieux associer le citoyen à la prévention des risques (*voir le II A I*). Toutefois, les citoyens peuvent également devenir eux-mêmes des acteurs de la sécurité civile, notamment dans le cadre d'une activité bénévole au sein d'une association agréée de sécurité civile (AASC) ou d'une réserve communale, voire départementale.

Deux propositions de loi récemment débattues à l'Assemblée nationale ont pour objet de mieux valoriser leurs actions en faveur de la sécurité civile, et de lever les freins ou obstacles à leur plein déploiement. Elles recourent ainsi une partie des recommandations formulées par votre rapporteur tout au long du présent rapport.

a. Mieux reconnaître le bénévolat dans les associations agréées de sécurité civile

Les bénévoles des AASC entendus par votre rapporteur ont fait part à la mission de leur souhait de voir leur engagement davantage reconnu et valorisé.

- La proposition de loi visant à reconnaître le bénévolat de sécurité civile (n° 1146) de M. Yannick Chenevard, régulièrement citée en exemple, va dans ce sens. Elle se compose de quatre chapitres :

- le premier vise à **faire bénéficier aux AASC des avancées obtenues pour les sapeurs-pompiers volontaires dans le cadre de la loi Matras**. Il propose ainsi l'institution d'un label « employeur partenaire des associations agréées de sécurité civile » encourageant les employeurs de bénévoles à conclure une convention de mise à disposition de leurs salariés, prévoit des réductions d'impôt pour les employeurs permettant à leurs salariés de s'absenter pour exercer leur activité de bénévole au sein d'une AASC, ouvre droit à une autorisation d'absence de ces mêmes bénévoles et aux congés de représentation, et leur permet de bénéficier du dispositif de dons de congés ;

– le second chapitre leur ouvre **de nouveaux droits**. En particulier, il accorde aux bénévoles la faculté d’acquérir des droits sur leur compte personnel de formation au titre de leurs activités de volontariat, prévoit un quota de récompenses et distinctions à leur attribuer, leur accorde jusqu’à huit trimestres de retraite supplémentaires du fait de leur engagement dans une AASC, et met en place une exonération de droits de succession pour ceux qui sont décédés en opération de secours ou des suites de leurs blessures ;

– le troisième chapitre vise à **favoriser la montée en compétences des citoyens et l’implication des AASC dans la prévention et la gestion de crise**, en particulier en prévoyant une information plus large sur les possibilités d’engagement dans ces associations ;

– le dernier chapitre **renforce la place et les moyens des AASC**, en les associant à la rédaction des Sdacr et des PCS, en prévoyant la constitution d’un fonds afin de contribuer aux frais encourus par les associations dans le cadre de leurs missions, et en déployant un dispositif incitatif de dons de particuliers, ainsi qu’une exemption de la taxe foncière pour les locaux utilisés pour l’exercice de leurs missions.

Votre rapporteur, ainsi que plusieurs membres de la mission d’information, ont cosigné à titre personnel cette proposition de loi et souhaitent son adoption. Les dispositions qu’elle contient s’inscrivent pleinement dans le sens des autres préconisations du rapport d’information et méritent d’être débattues, quitte à être corrigées ou complétées dans le cadre des débats parlementaires.

Recommandation n° 51 : Inciter les employeurs de bénévoles à faciliter l’engagement de leurs salariés dans des associations agréées de sécurité civile, reconnaître de nouveaux droits, notamment sociaux ou fiscaux, en faveur des bénévoles et renforcer l’information sur les possibilités d’engagement dans ces associations, en adoptant la proposition de loi n° 1146 visant à reconnaître le bénévolat de sécurité civile.

b. Dynamiser les réserves communales et les réserves citoyennes des SIS

Votre rapporteur a déposé une proposition de loi n° 2130 visant à valoriser la réserve communale de sécurité civile, enregistrée à la Présidence de l’Assemblée nationale le 30 janvier 2024. Dans sa version initiale, elle comprend trois mesures :

– la suppression du plafond prévu par l’article L. 724-4 du code de la sécurité intérieure (CSI), qui limite à **quinze jours ouvrables par année civile** la durée des activités pouvant être accomplies au titre de la réserve de sécurité civile. En effet, cette limitation de la durée maximale annuelle d’engagement est particulièrement contraignante, surtout en comparaison avec le régime applicable pour les sapeurs-pompiers volontaires, à l’égard desquels un tel plafond n’existe pas.

– la réduction du **délai pendant lequel l’employeur peut notifier un refus à son salarié désireux d’exécuter ses missions de réserviste pendant son temps de travail**. Ce délai, aujourd’hui d’une semaine, serait ainsi ramené à 24 heures en cas de crise majeure.

– la création d’un **dispositif de validation des compétences acquises dans le cadre d’un engagement au sein d’une réserve communale de sécurité civile**, au bénéfice des lycéens inscrits dans un cycle d’enseignement général, technologique ou professionnel, ou des étudiants suivant une formation d’enseignement supérieur.

La proposition de loi a fait l’objet d’un examen en commission des Lois, qui a contribué à l’enrichir et à la compléter. Elle n’a, hélas, pas pu être débattue en séance publique durant la journée réservée au groupe Horizons, où elle avait été inscrite à l’ordre du jour.

Pour autant, votre rapporteur souhaite que ce texte, qui avait été voté à l’unanimité en commission, puisse poursuivre son parcours législatif dans les plus brefs délais. Les dispositions qu’il porte, au bénéfice des RCSC, devraient par ailleurs être étendues aux réserves citoyennes des SIS.

Recommandation n° 52 : Faciliter la disponibilité des réservistes, notamment en déplaçant leur durée annuelle d’activité, et permettre aux lycéens comme aux étudiants de valider les compétences acquises dans les réserves de sécurité civile, en adoptant les dispositions contenues dans la proposition de loi n° 2130 visant à valoriser la réserve communale de sécurité civile, et en les étendant aux réserves citoyennes des services d’incendie et de secours.

Recommandation n° 53 : Étudier les différentes manières de valoriser la reconnaissance des compétences acquises dans un cadre bénévole, volontaire ou professionnel, pour permettre de mieux faire valoir ces acquis en cas de réorientation professionnelle. À ce titre, permettre leur inscription aux formations dispensées par France compétences.

3. Acculturer et sensibiliser dès le plus jeune âge, pour la sécurité civile d’aujourd’hui et de demain

La question de l’acculturation et de la sensibilisation des plus jeunes aux grands enjeux de la sécurité civile constitue l’une des préoccupations majeures de votre rapporteur. Les auditions menées par la mission ont permis de dresser à ce sujet plusieurs constats, dont celui que la sensibilisation des enfants et des jeunes était un **levier majeur d’acculturation de l’ensemble de la cellule familiale** aux risques et aux comportements adaptés en cas de crise. M. le colonel Patrick Tyburn, directeur du SDIS de la Martinique, le soulignait en ces termes : *« Comme la loi 2004 le rappelait, il convient de commencer l’apprentissage des réflexes utiles dès le plus jeune âge. Les enfants doivent être de bons*

ambassadeurs auprès de leurs parents et il est important de développer cette culture »⁽¹⁾.

a. Renforcer encore les actions de sensibilisation aux différents risques et aux gestes de premier secours dans les établissements scolaires

Le milieu scolaire constitue le lieu privilégié de l'initiation à la sécurité civile, sous diverses formes que M. Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO) au ministère de l'Éducation nationale, a rappelé lors de son audition par la mission d'information⁽²⁾ (*voir II A 1 b du présent rapport*). De nombreux exemples de formations dispensées à l'école ont été évoqués lors des auditions ; ceux-ci témoignent, au-delà des obligations réglementaires qui s'imposent aux établissements, d'initiatives fécondes conduites localement (*encadré ci-après*).

(1) Audition du 22 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324012_compte-rendu#

(2) Audition du 15 février 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/116micpciv2324017_compte-rendu#

Un exemple de bonne pratique en milieu scolaire : le programme AVCM2

M. Arnaud Derossi, directeur médical régional d'International SOS, chargé de l'assistance et du transport médical mondial, a évoqué, lors d'une table ronde organisée par la mission d'information⁽¹⁾, un exemple intéressant de programme destiné à former les enfants de CM2 aux signes principaux de l'AVC et aux bons réflexes à adopter dans un tel cas : *« J'ai également participé (...) à un programme appelé AVCM2, visant à former des élèves de CM2 à la détection des accidents vasculaires cérébraux (AVC). Le retour a été tout aussi enthousiaste. Au début, nous avons fait un sondage et soumis les enfants à un test pour savoir ce qu'ils savaient des AVC et de la manière d'y faire face ; trois mois plus tard, nous leur avons posé exactement les mêmes questions, ce qui nous a permis de mesurer tout l'impact de ces formations pourtant relativement brèves – elles durent une demi-journée – et très ludiques. Ces résultats sont également confirmés par les équipes de pompiers, qui reçoivent désormais régulièrement des appels d'enfants pour des situations s'apparentant à des AVC. Il est donc tout à fait possible d'agir au niveau des écoles très tôt, en tout cas beaucoup plus tôt que dans les formations de secourisme traditionnelles, très cadrées. (...) Nous avons besoin de formations beaucoup plus simples, susceptibles d'avoir un impact sur des enfants beaucoup plus jeunes, qui n'hésiteront plus à intervenir en situation d'urgence, au moment où l'on peut faire quelque chose – c'est un message fondamental qu'il faut faire passer très tôt ».*

Le programme AVCM2 a été initié par le docteur Marie Bruandet, neurologue à l'hôpital Saint-Joseph et animatrice de la filière AVC de l'Agence régionale de santé d'Île-de-France en 2016. Le retard à l'alerte étant l'une des premières causes d'absence d'accessibilité aux traitements, l'apprentissage des signes d'alerte de l'AVC constitue un enjeu majeur de sécurité publique.

Le programme a pour objectifs d'améliorer les délais de prise en charge des AVC, par le biais d'un apprentissage dès le plus jeune âge des principaux signes de l'AVC et de l'appel au 15.

La formation se déroule en une matinée : elle s'ouvre par la présentation d'un court panorama, la diffusion d'un film pédagogique (« vite le 15 ») et une séquence de réponses aux questions des enfants. Deux ateliers sont ensuite organisés, consistant en un jeu de rôle, puis un temps au cours duquel les enfants dessinent ce qu'ils ont retenu des signes d'alerte et de l'appel au 15. Enfin, la visite d'un camion de pompiers de Paris peut compléter cette formation.

Malgré l'importance des démarches mise en œuvre dans les établissements, les auditions ont permis à votre rapporteur d'identifier plusieurs pistes d'amélioration. M. Édouard Geffray⁽²⁾ a ainsi indiqué à la mission que le taux de certification PSC1 des collégiens demeurait très en deçà des ambitions du ministère de l'Éducation : *« Les élèves de collège (...) suivent une sensibilisation aux gestes qui sauvent, validée par le certificat PSC1. Notre objectif, à terme, est que 100 % d'entre eux obtiennent cette certification, ce qui n'est pas le cas actuellement. Nous devons y travailler, et j'ai d'ailleurs envoyé*

(1) Table-ronde « Sécurité civile, logistique d'urgence et gestion de crise », du 25 janvier 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et est également consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324016_compte-rendu#

(2) Audition du 25 janvier, dont le compte rendu est accessible par le lien précédent.

récemment un courrier à ce sujet aux recteurs et aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale (Dasen). Cette situation s'explique par la baisse considérable du nombre de certifications au moment de la crise du covid : durant les années scolaires 2019-2020 puis 2020-2021, seuls 25 % des élèves environ ont obtenu le PSC1, ce qui n'est clairement pas suffisant. Les premières remontées chiffrées de l'année 2022-2023 témoignent d'un rebond, qui demeure néanmoins trop faible. L'atteinte de la cible de 100 %, que nous visons toujours à terme, implique que nous mobilisions suffisamment de formateurs, même extérieurs, le cas échéant ». Il est donc absolument essentiel de **mobiliser les moyens, notamment humains, permettant d'atteindre un taux de 100 % des élèves de collèges ayant obtenu le certificat PSC1.**

Recommandation n° 54 : Mobiliser les moyens, notamment humains, permettant d'atteindre un taux de 100 % des élèves de collège ayant obtenu le certificat PSC1.

Par ailleurs, le plan particulier de mise en sûreté (PPMS) constitue un excellent vecteur de sensibilisation des élèves aux différents risques et menace. L'adoption d'un PPMS est une obligation légale résultant de l'article L. 411-4 du code de l'éducation, qui prévoit que « *chaque école dispose d'un plan pour parer aux risques majeurs liés à la sûreté des élèves et des personnels* ». Lors de son audition précitée, complétée par des réponses écrites transmises au rapporteur, M. Édouard Geffray a précisé qu'une enquête exhaustive avait permis de constater que 90 % des écoles et établissements avaient déployé un PPMS pour l'année scolaire 2022-2023. Une circulaire du 8 juin 2023 est, en outre, venue simplifier le dispositif, en **unifiant les deux types de PPMS existants, l'un consacré aux risques majeurs, l'autre aux menaces d'attentats et d'intrusion.** L'existence de ces deux procédures était, en effet, source de complexité, et certains établissements avaient mis en place un seul de ces deux PPMS.

La circulaire du 8 juin précise que « *le directeur d'école ou le chef d'établissement réalise au moins deux exercices PPMS distincts des exercices incendie chaque année (l'un en septembre-octobre, l'autre avant les vacances d'hiver)* ». L'importance de ces exercices, qui permettent la pleine appropriation par les élèves et la communauté éducative des dispositions du PPMS et des conduites à tenir, apparaît majeure aux yeux de votre rapporteur. **Il préconise donc le renforcement de ces exercices en augmentant leur fréquence et en veillant à leur bonne adéquation avec le contexte local de risques.**

Recommandation n° 55 : Augmenter le nombre des exercices obligatoires dans les établissements scolaires effectués dans le cadre du Plan particulier de mise en sûreté (PPMS) et veiller à leur bonne adéquation avec le contexte local de risques.

Par ailleurs, la journée nationale de la résilience (JNR), fixée le 13 octobre ⁽¹⁾, est d'ores et déjà l'occasion d'aborder les grands enjeux de sécurité civile dans de nombreux établissements scolaires. M. Édouard Geffray, dans le

(1) Voir II A 1 b du présent rapport.

cadre de son audition précitée, indiquait ainsi que pour « l'année scolaire 2022-2023, plus de 800 actions [avaient] été mises en place dans de multiples établissements pour plus de 110 000 élèves ». Cette journée nationale étant une initiative récente, il convient que les pouvoirs publics accompagnent son déploiement, notamment dans le cadre scolaire. Dans cette perspective, votre rapporteur recommande aux ministères chargés de l'éducation nationale, de l'intérieur et de la transition écologique de **travailler à l'association systématique des écoles et établissements scolaires aux manifestations organisées dans le cadre de la Journée nationale de la résilience.**

Recommandation n° 56 : Associer systématiquement les établissements scolaires aux manifestations organisées dans le cadre de la Journée nationale de la résilience (JNR), afin de faciliter une sensibilisation des élèves aux risques et de privilégier une approche interministérielle de la prévention et de la gestion du risque territorial.

Les formations aux premiers secours dispensées dans le cadre scolaire sont essentiellement assurées par les enseignants qui peuvent bénéficier de l'appui d'intervenants extérieurs (partenaires institutionnels ou associations). La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) est habilitée à former au secourisme. Le ministère de l'Éducation nationale dispose ainsi de son propre vivier de formateurs, qu'il s'agisse d'enseignants ou d'autres types de personnels. L'ensemble des personnels, y compris de vie scolaire, peut bénéficier des formations organisées au niveau national, dans le cadre du programme national de formation qui vise à former les formateurs, ou de formations académiques, dans le cadre des programmes académiques de formation qui visent à former les formateurs et les personnels. Durant l'année civile 2022, environ 23 000 personnels ont été formés aux premiers secours (dont 4 000 aux gestes qui sauvent et 19 000 au PSC1). Le ministère de l'Éducation nationale comptait ainsi, en 2022, 9 920 formateurs en prévention et secours civiques (FPSC), 3 480 formateurs aux gestes qui sauvent et 785 formateurs de sauveteurs secouristes du travail (SST). Ces formations sont actualisées tous les ans dans les académies⁽¹⁾. M. Édouard Geffray a insisté, lors de son audition par la mission, sur la nécessité de renouveler le vivier de formateurs au sein de l'éducation nationale et de procéder à la remise à niveau régulière des formateurs : « *La qualité des formateurs demande une remise à niveau périodique. Avoir suivi une formation ne suffit en effet pas pour former les autres ad vitam aeternam. Après les années que nous avons connues, nous avons perdu une partie de notre vivier, mais nous l'avons reconstitué depuis, grâce à un rebond en 2023. Cette évolution s'est traduite par l'expiration de la validité de la formation de nombreuses personnes, qui devront donc être de nouveau formées. Ce travail de reconstitution de notre vivier est important pour couvrir, avec nos partenaires extérieurs, un maillage territorial de 55 000 implantations dans toute la France* ».

(1) Éléments transmis par la DGESCO dans le cadre de réponses écrites au questionnaire du rapporteur.

Recommandation n° 57 : Renforcer le nombre de personnels du ministère de l'Éducation nationale formés aux premiers secours et garantir leur régulière mise à niveau lors d'exercices communs avec les personnels issus d'autres ministères concernés par la prévention et la gestion des risques.

Les classes des cadets de la sécurité civile ont été lancées en 2015, avec pour objectif de **favoriser une culture de la sécurité civile**, de **sensibiliser les élèves aux comportements de prévention** et de **développer un sens civique et une culture de l'engagement**. Si ce dispositif existe toujours, il semble à votre rapporteur faire l'objet d'une insuffisante attention de la part du ministère de l'Éducation nationale : le dernier bilan du déploiement de ces classes a réalisé en 2020 et faisait état d'environ 370 classes (90 % de classes au collège et 10 % en lycée), soit environ 6 000 élèves (dont 20 % en réseau d'éducation prioritaire). Il n'existe pas de bilan plus récent. Votre rapporteur plaide donc pour un **suivi plus exigeant du développement des classes de cadets de la sécurité civile et le renforcement de la communication du ministère de l'Éducation nationale** sur ces parcours afin d'en accélérer le déploiement.

Recommandation n° 58 : Améliorer le suivi du développement des classes de cadets de la sécurité civile et conduire une campagne de communication nationale à leur sujet afin d'en accélérer le déploiement.

Le service national universel (SNU) offre également un cadre propice à la diffusion d'une culture de la sécurité civile auprès des jeunes de 15 à 17 ans auquel il est ouvert. La place des acteurs de la sécurité civile pourrait y être renforcée, y compris dans l'hypothèse de la généralisation d'un SNU obligatoire, comme le soulignait M. Grégory Allione, inspecteur général, directeur de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (Ensosp), lors de son audition : *« L'une des réponses à construire pourrait être l'instauration d'un service national universel (SNU) qui serait obligatoire et un peu plus long. Ce service permettrait à nos jeunes de s'initier à l'engagement citoyen, au bénéfice du monde de la sécurité civile. Ce serait une belle piste pour constituer un socle commun d'engagement de citoyens au travers de la sécurité civile, mais ce n'est pas la seule piste possible »* ⁽¹⁾.

Pour l'heure, votre rapporteur considère que les **acteurs de la sécurité civile occupent une place très largement insuffisante dans le cadre du SNU**. Celui-ci prévoit seulement la possibilité, après un séjour de cohésion, d'effectuer une mission d'intérêt général de 84 heures qui peut s'inscrire dans le cadre de neuf thématiques différentes, dont la sécurité – notamment la sécurité civile – fait partie ⁽²⁾. Il estime donc indispensable de renforcer au sein du SNU cette place de

(1) Audition du 9 novembre 2023, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/l16micpciv2324010_compte-rendu#

(2) La liste des thématiques est la suivante : solidarité, santé, éducation, culture, sport, environnement et développement durable, citoyenneté, sécurité, défense et mémoire

l'acculturation à la sécurité civile, ce qui devrait passer par la mise en place de modules obligatoires portant sur les premiers secours, la prévention des risques et les comportements adaptés en cas de crise.

Recommandation n° 59 : Renforcer, dans le cadre du service national universel (SNU) et dans la perspective de son éventuelle généralisation, la place des acteurs de la sécurité civile, en instaurant un socle commun comportant des modules relatifs aux premiers secours, à la prévention des risques de toute nature et à la conduite à tenir en cas de crise.

b. Faire confiance aux plus jeunes : favoriser la formation des enfants aux gestes de premier secours

Enfin, sur la question de la formation des plus jeunes, votre rapporteur a été très frappé par les témoignages M. Thomas Alliot, président fondateur de l'Unité nationale de secouristes citoyens (UNSC) et M. Jean-Luc Wertenschlag, ambassadeur de cette association, président du collectif Citoyen du 13 novembre ⁽¹⁾. M. Thomas Alliot, rapportant son expérience de très jeune secouriste, a ainsi exposé, lors de son audition par la mission, sa conviction qu'un **abaissement de l'âge minimal requis pour accéder à certaines formations était nécessaire** : « À l'époque, j'ai moi-même contourné la règle : je n'avais pas 10 ans quand j'ai voulu passer le PSC1, et j'ai eu la chance qu'avec l'accord de mes parents, une structure ait accepté de me faire une dérogation (...) On s'aperçoit qu'il n'est pas nécessaire d'avoir 10 ans pour faire un massage cardiaque ou mettre quelqu'un en position latérale de sécurité (PLS). Ces gestes sont possibles dès 6 ans, et même avant ! Abaissons au moins à 6 ans l'âge minimal d'entrée dans cette formation : plus tôt on commence, mieux ce sera. De même, les associations agréées de sécurité civile verront un intérêt à ce que l'on ramène à 14 ans l'âge d'accès aux formations de premiers secours en équipe de niveaux 1 et 2 (PSE1 et PSE2). Si l'âge minimal est actuellement fixé à 16 ans, c'est parce qu'il y est question de la mort ; pourtant, on sait très bien que les jeunes voient un certain nombre de choses sur les réseaux sociaux ». Ces arguments paraissent à votre rapporteur très recevables : le **développement d'une véritable culture du risque** passe par le fait de **rendre, dès le plus jeune âge, le citoyen acteur de sa sécurité et de celle des autres**.

Recommandation n° 60 : Abaisser nettement l'âge minimal d'entrée en formation pour les gestes de premier secours (formation PSC1 et formations secourisme en équipe de niveaux 1 et 2).

Dans le prolongement de cette réflexion, MM. Thomas Alliot et Jean-Luc Wertenschlag ont abordé la question du **coût de ces formations pour les mineurs qui ne disposent, la plupart du temps, d'aucun revenu**. Il pourrait être intéressant, comme le propose M. Jean-Luc Wertenschlag dans une contribution écrite transmise à la mission, d'envisager un **remboursement par**

(1) Audition du 25 janvier 2024, dont le compte rendu est annexé au présent rapport et également consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/micpciv/16micpciv2324016_compte-rendu#

l'État des frais engagés par les mineurs pour la formation PSC1, soit sous la forme d'une incitation fiscale (telle qu'un crédit d'impôt, bénéficiant au plus grand nombre de ménages) valable pour les parents ayant financé la formation de leur enfant, soit sous une autre forme, lorsque le mineur a lui-même financé sa formation et n'est pas imposable. Une autre hypothèse, suggérée par M. Thomas Alliot, pourrait consister, après une vaste consultation des associations agréées de protection civile, à envisager un plafonnement du prix de ces formations lorsqu'elles sont dispensées aux mineurs.

Recommandation n° 61 : Envisager un remboursement par l'État des frais engagés par les mineurs pour la formation PSC1, soit au moyen d'un crédit d'impôt accordé aux parents ayant financé la formation de leur enfant, soit sous une autre forme lorsque le mineur a lui-même payé sa formation et n'est pas imposable.

*
* *

D'une façon générale, votre rapporteur estime nécessaire de préparer une nouvelle loi de modernisation de la sécurité civile, en lançant une large consultation avec toutes les parties prenantes, pour favoriser une meilleure articulation de l'ensemble des services concourant aux situations de crise, dans une logique visant à améliorer la coordination interministérielle des moyens matériels et humains. Cette loi devrait avoir vocation à définir clairement les cadres d'action, d'articulation et de convergence entre les institutions et acteurs, afin de répondre aux objectifs de la stratégie nationale de résilience. Elle devrait en outre s'accompagner d'un recensement, dûment documenté, des besoins en matière de recherche et de formation du citoyen, ainsi que de toute autre mesure concourant à l'adaptation de notre modèle de protection et de sécurité civiles.

Recommandation n° 62 : Préparer une nouvelle loi de modernisation de la sécurité civile, en lançant une large consultation avec toutes les parties prenantes, pour favoriser une meilleure articulation de l'ensemble des services concourant aux situations de crise, dans une logique de meilleure coordination interministérielle des moyens matériels et humains. Prévoir que cette loi s'accompagne notamment d'un recensement documenté des besoins en matière de recherche et de formation du citoyen.

EXAMEN DU RAPPORT

Lors de sa réunion du mercredi 3 avril 2024, la mission d'information sur les capacités d'anticipation et d'adaptation de notre modèle de protection et de sécurité civiles procède à l'examen du rapport fait au nom de la mission d'information (réunion à huis clos).

Mme la présidente Lisa Belluco. Le moment est venu de clore les travaux de notre mission d'information par l'examen du rapport. Ces travaux se sont distingués par leur caractère profondément transpartisan, qui témoigne de l'attention et de l'engagement sans faille de la représentation nationale s'agissant de ce sujet d'avenir.

Nous avons eu le plaisir d'entendre plus de 140 personnes au cours de vingt-cinq auditions et quinze tables rondes, dont des experts, des professionnels de terrain, des chercheurs, des représentants d'associations et d'institutions françaises et européennes, des bénévoles et des volontaires. Cette diversité de perspectives et d'expertises a enrichi notre réflexion. Ces réunions, essentielles à la qualité de nos travaux, ont toutes fait l'objet d'un compte rendu et leur captation vidéo est accessible sur le site de l'Assemblée nationale, ce qui témoigne d'une volonté de transparence sur un thème qui intéresse nombre de nos concitoyens.

Ces travaux à l'Assemblée ont été complétés par cinq déplacements, tous très riches d'enseignements : trois sur le territoire national, là où de graves crises récentes ont éprouvé notre modèle de sécurité civile, en Seine-Maritime, dans les Alpes-Maritimes et en Gironde, et deux au Portugal et en Italie, car nous avons beaucoup à apprendre de l'échange avec nos voisins.

Le projet de rapport vous a été adressé la semaine dernière. Les contributions transmises par certains d'entre vous y seront annexées, mais cette réunion est aussi l'occasion de nous faire part de vos réflexions.

Je renouvelle mes remerciements à l'ensemble des membres de la mission pour leur implication, le temps qu'ils ont consacré à ces centaines d'heures d'échanges et leur volonté que nous construisions ensemble un modèle de sécurité civile résilient et solide, capable d'affronter les crises. Je ne peux terminer mon intervention sans un mot chaleureux pour toutes les personnes entendues, qui ont apporté une contribution essentielle à notre travail. J'espère que celui-ci donnera lieu à des traductions concrètes au service des femmes et des hommes engagés chaque jour pour nous protéger. Je remercie enfin l'équipe d'administrateurs qui nous a accompagnés et sans qui rien ne serait possible.

M. Didier Lemaire, rapporteur. Notre modèle de protection et de sécurité civiles est le fruit d'une longue histoire, marquée par une structuration progressive, l'adaptation régulière de ses missions et la pluralité des acteurs qui y

contribuent au quotidien. Ce modèle, malgré sa robustesse et son efficacité reconnues, malgré sa plasticité et sa capacité à résister aux crises, fait face à des défis importants appelés à s'accroître encore demain, notamment sous l'effet du changement climatique ou du vieillissement de la population. Ces défis exposent certaines de ses fragilités, dont la pression croissante qui s'exerce sur les personnels – en premier lieu les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires –, mais aussi le besoin d'une meilleure intégration des acteurs locaux et du monde associatif – notamment de tous les bénévoles.

C'est ce constat qui avait conduit le groupe Horizons et apparentés à demander, le 20 juin 2023, la création de cette mission d'information.

Depuis notre première réunion, le 12 juillet dernier, nous nous sommes efforcés d'entendre l'ensemble des points de vue et d'écouter toutes celles et ceux qui, de près comme de plus loin, participent à notre modèle de sécurité civile.

Entre le 7 septembre 2023, moment de notre première audition, et le 29 février dernier, date de notre dernier échange, nous avons reçu 140 personnes – professionnels, volontaires, bénévoles, élus, chercheurs et fonctionnaires. Nous en avons également rencontré beaucoup au cours des cinq déplacements de la mission.

Je remercie vivement l'ensemble des personnes que nous avons entendues, ici ou sur le terrain, pour leur temps, leur expertise et la qualité du dialogue noué avec chacune d'entre elles. Je salue l'engagement de toutes les femmes et les hommes qui font vivre notre modèle de sécurité civile et dont, chaque jour, le travail, le dévouement et le sens du service public évitent de nouveaux drames humains. Ils méritent tout notre soutien. Dégager des pistes pour leur faciliter la tâche et mieux reconnaître leur contribution essentielle au vivre-ensemble et à la cohésion nationale est aussi une façon de leur rendre hommage.

Le rapport dont je vous demanderai de bien vouloir autoriser la publication comprend soixante-deux recommandations. Ce nombre, qui peut sembler élevé, est à la hauteur du défi que représente l'évaluation d'une politique publique à la fois stratégique et complexe.

Un souci de pédagogie vis-à-vis de nos lecteurs m'a d'abord conduit à présenter et à analyser le rôle de l'ensemble des acteurs de la sécurité civile, qui forment ce qui a été appelé, lors de plusieurs auditions, une « constellation » – terme qui me semble bien choisi, tant ils sont nombreux et différents, tout en étant complémentaires.

Une fois dressé cet inventaire, quatre principales leçons se dégagent.

En premier lieu, le modèle français de sécurité civile repose sur une organisation déconcentrée : l'État en est certes le garant, et il exerce à cette fin un rôle important de coordination et de pilotage, mais de nombreux acteurs locaux œuvrent également au quotidien pour couvrir un périmètre particulièrement large

de missions de prévention, de gestion des crises et de réparation une fois les crises passées. Le début du rapport comprend plusieurs recommandations pour simplifier l'obtention par les associations de sécurité civile de leur agrément, ainsi que pour favoriser la création et le renforcement des réserves communales de sécurité civile. Il s'agit d'accentuer les synergies entre les acteurs pour faire bien fonctionner tous les rouages de notre sécurité civile.

En second lieu, si cette constellation est une richesse, elle nécessite aussi des efforts renforcés de concertation et de coordination afin de garantir la cohérence d'ensemble des actions menées.

À cet égard, le rapport reprend notamment deux préconisations de M. Hubert Falco : d'une part, l'expérimentation de la mise en place d'une direction départementale de la sécurité civile ; d'autre part, l'organisation annuelle d'une conférence animée par le directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), sous l'autorité du préfet et avec l'ensemble des acteurs de la sécurité civile. Le rapport préconise également d'envisager la création d'une entité interministérielle dédiée, placée auprès du Premier ministre, pour aborder de manière coordonnée l'ensemble des questions intéressant la sécurité civile, qui relèvent actuellement de ministères distincts – intérieur, mais aussi écologie, santé ou éducation nationale –, et de renforcer les effectifs des préfetures, en particulier au sein des services interministériels de défense et de protection civile (SIDPC).

Troisième constat : le contexte d'intervention des personnels de la sécurité civile a évolué et ces interventions se sont multipliées, parfois sans lien évident avec les missions premières. Les sapeurs-pompiers font face à des défis sans précédent, en premier lieu la difficulté liée aux trop nombreuses carences ambulancières. Afin de favoriser le dialogue avec le monde médical, la mission préconise en particulier une adaptation de la gouvernance des établissements de santé.

En outre, sapeurs-pompiers professionnels et volontaires interviennent dans un contexte sécuritaire parfois dégradé, où ils peuvent eux-mêmes devenir des cibles. Le rapport recommande la plus grande vigilance vis-à-vis de ce problème, qui risque de nuire aux efforts de recrutement et de fidélisation qui sont nécessaires pour affronter les crises.

Notre quatrième constat concerne le cadre juridique. Il est le fruit d'une sédimentation de nombreuses lois, décrets et arrêtés qui a conduit à additionner des normes pouvant parfois se contredire, ce qui nous paraît problématique si nous voulons rester efficaces. Cela devrait nous amener à chercher la simplification et la clarification des textes applicables, afin de remédier aux difficultés rencontrées par les acteurs locaux pour s'approprier ce cadre normatif.

La deuxième partie du rapport aborde plus en détail le *continuum* de missions dévolues à la sécurité civile. Celui-ci va de la prévention sous toutes ses formes – développement d'une culture de la résilience, prévention des risques,

anticipation – à l’après-crise – qui inclut les Retex (retours d’expérience), la reconstruction, le soutien aux victimes, l’indemnisation par les compagnies d’assurance – en passant par la gestion de crise elle-même.

J’ai tenu à travailler plus particulièrement sur la culture du risque, que nous devrions peut-être prendre l’habitude d’appeler « culture de la résilience », c’est-à-dire l’amélioration de la connaissance par tous, y compris les plus jeunes, des risques mais aussi des bons gestes et réflexes à adopter. Malgré les efforts des ministères, notamment la création en 2022 de la « Journée nationale de la résilience », nous peinons à développer une véritable culture partagée qui permette à l’ensemble des citoyens d’être vraiment acteurs de leur sécurité et de celle de leurs proches. Sur ce sujet qui m’est particulièrement cher, comme à notre présidente, je formule plusieurs propositions. Si les campagnes d’information sont essentielles, nous avons besoin de davantage d’exercices, d’entraînements et de mises en pratique.

Concernant la prévention des risques, il me semble essentiel d’améliorer le taux de couverture des communes exposées par des plans de prévention des risques naturels. Il nous paraît indispensable que les services préfectoraux fournissent un appui technique renforcé aux maires dont les communes sont concernées mais ne disposent pas encore d’un plan, et de mettre en place un suivi régulier de la progression de ce taux – pour lequel il pourrait être utile de fixer chaque année des objectifs indicatifs, afin de donner des repères dans chaque département et de poursuivre la mobilisation dans la durée.

S’agissant de la gestion de crise elle-même, il faut saluer l’efficacité du couple maire-préfet et de l’ensemble des acteurs de la sécurité civile qui contribuent à la gestion de crise, en particulier les SDIS. Il faut mettre un terme aux « sur sollicitations » dont les sapeurs-pompiers font l’objet – je pense en particulier aux carences ambulancières privées – et davantage les intégrer dans les instances de gouvernance déterminant les politiques publiques en matière de santé, pour tenir compte de l’évolution de la nature des crises, de plus en plus souvent hybrides. Enfin, nous devons créer les conditions d’une relation plus étroite et régulière entre les associations agréées de sécurité civile et les préfetures, afin de favoriser une gestion de crise plus efficace et fluide. La simplification des démarches administratives, notamment des réquisitions, me paraît importante pour sécuriser l’action de nos associations de sécurité civile qui, trop souvent, se retrouvent à agir sans avoir reçu de réquisition officielle. De manière générale, leur rôle doit être davantage mis en avant et valorisé par les pouvoirs publics.

Nous devons enfin penser la crise dans sa globalité, en y intégrant pleinement ce qu’on appelle l’après-crise. Les associations ont toute leur place dans l’accompagnement, y compris psychologique, des victimes, ainsi que dans la reconstruction. Par ailleurs, j’ai tenu à insister sur l’utilité des fameux Retex, dont la pratique tend à se systématiser. Il me semblerait utile, afin d’en améliorer encore la pertinence, de mettre au point une méthodologie interministérielle exploitable dans le cadre des grandes crises transversales et de davantage tenir

compte de la parole des citoyens, qu'ils soient victimes ou témoins. Leur expérience peut permettre d'améliorer nos procédures.

L'après-crise, c'est aussi la réparation des dommages. Le monde de l'assurance joue en la matière un rôle crucial. La réflexion entamée sur la notion de valeur du sauvé et la création d'un fonds alimenté par les assureurs et reposant sur ce principe doit être approfondie et précisée, afin de nous permettre d'avancer vers un modèle de financement de notre sécurité civile adapté aux défis de demain.

Le dernier axe du rapport concerne les défis auquel devra faire face notre modèle de sécurité civile et les moyens qu'il nous faut nous donner pour les relever.

Notre modèle est d'abord confronté à un défi climatique. Ce constat ne doit pas nous faire oublier les risques technologiques ou sanitaires, qui ne sont d'ailleurs pas sans lien avec le climat et auxquels la mission d'information a consacré plusieurs tables rondes, ni les enjeux sécuritaires. Mais, au cours de nos auditions et déplacements, un consensus s'est clairement dégagé pour considérer la multiplication des crises liées au changement climatique – et ses conséquences inédites sur la capacité d'action des acteurs de la sécurité civile – comme le plus grand défi auquel notre modèle devra durablement faire face. Nous devons notamment simplifier les procédures mises en œuvre par les collectivités locales pour réduire les risques naturels.

La sécurité civile doit également relever un défi capacitaire : il faut dès aujourd'hui assurer le recrutement et la valorisation des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires malgré une crise des vocations et, en parallèle, garantir les investissements matériels, technologiques et innovants de l'État et des SDIS.

Le rapport préconise plusieurs mesures afin d'encourager le recrutement des sapeurs-pompiers volontaires et de les fidéliser. Il propose notamment d'engager une campagne de communication en lien avec tous les ministères concernés, afin de mieux faire connaître leurs missions, en particulier la possibilité d'un engagement différencié, et recommande l'adoption d'une directive européenne permettant la protection du statut de sapeur-pompier volontaire, qui semble pour partie menacé par la jurisprudence européenne récente.

Pour les sapeurs-pompiers professionnels, la mission recommande en particulier de mieux encadrer le double statut de sapeur-pompier professionnel et volontaire, afin d'éviter, par exemple, qu'il soit utilisé pour contourner le plafond horaire annuel s'imposant aux employeurs des sapeurs-pompiers professionnels.

La question de la féminisation des effectifs a également été abordée durant nos travaux. Le rapport propose à cet égard de procéder, dans le cadre du nouveau plan d'égalité professionnelle en préparation, aux ajustements nécessaires dans les

épreuves des concours de sapeurs-pompiers, notamment en matière sportive, afin que les femmes n'y soient pas pénalisées par rapport aux hommes.

Pour faire face aux menaces protéiformes d'aujourd'hui et de demain, le ministère de l'intérieur et des outre-mer a engagé un important chantier de modernisation de ses capacités matérielles et technologiques. Une telle démarche doit également irriguer les services d'incendie et de secours ; elle renvoie à la question cruciale du financement de notre modèle de sécurité civile. Je tiens à saluer l'exonération des malus écologiques, des malus au poids et de la taxe sur les carburants dont bénéficient les SDIS depuis la loi du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie.

Le rapport formule plusieurs préconisations de nature matérielle et relatives à notre politique industrielle et stratégique. Il recommande également de poursuivre, dans le cadre du « Beauvau de la sécurité civile » récemment annoncé, les échanges relatifs au financement de notre modèle de sécurité civile : aucune piste ne doit être écartée d'emblée sur ce sujet crucial pour le devenir de notre modèle et qui a beaucoup été évoqué au cours de nos auditions.

Le dernier défi est citoyen : il s'agit de la nécessité de mieux sensibiliser les élus et d'associer davantage la population.

S'agissant tout d'abord de nos élus locaux, il me semble essentiel de renforcer leur formation, en matière tant de prévention des risques que de gestion de crise, afin de leur permettre de mieux appréhender leur rôle lorsque survient une catastrophe. Il ressort de nos déplacements sur le terrain que ce rôle est souvent appris « sur le tas ». La mission préconise en particulier de systématiser le suivi, dès l'élection, d'une formation à la gestion de crise en s'appuyant sur les relais que représentent les SDIS et l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (Ensosp).

Le rapport appelle à simplifier la charge administrative qui repose sur les maires. Il conviendrait, en particulier, de réduire le nombre de documents opérationnels, en procédant à la fusion de certains d'entre eux et à la simplification de leur mise à jour par les préfets. Cela doit évidemment être fait sans négliger l'efficacité de la sécurité civile, ni aucune règle de sécurité. Le rapport préconise d'ailleurs de renforcer l'appui des services préfectoraux aux élus pour assurer une couverture complète des communes et des intercommunalités soumises à l'obligation de rédiger des plans communaux et intercommunaux de sauvegarde.

En matière d'engagement citoyen, les réserves communales et départementales, ainsi que les associations agréées de sécurité civile, doivent être mieux valorisées. Notre assemblée a récemment eu l'occasion de débattre de deux propositions de loi allant dans ce sens : l'une visant à valoriser la réserve communale de sécurité civile, dont j'étais le rapporteur, et qui, votée à l'unanimité

en commission des lois, n'a hélas pas pu être débattue en séance ; l'autre, de notre collègue Yannick Chenevard, visant à reconnaître le bénévolat de sécurité civile, votée à l'unanimité à l'Assemblée la semaine dernière et désormais entre les mains du Sénat. Le rapport appelle à ce que ces deux textes qui vont dans le bon sens soient votés rapidement par le Parlement.

Enfin, le défi citoyen implique d'associer les plus jeunes à nos efforts de prévention. La sensibilisation des enfants et des jeunes apparaît comme un levier majeur d'acculturation de l'ensemble de la cellule familiale aux risques et aux comportements adaptés en cas de crise. Le rapport comprend une série de recommandations allant dans ce sens et qui font écho à des auditions très marquantes.

Le rapport se conclut par une ultime recommandation : préparer une nouvelle loi de modernisation de la sécurité civile (Mosc), qui devrait reposer sur une large consultation de toutes les parties prenantes et résoudre, autant que le peut la loi, les difficultés que je viens de vous présenter, mais aussi permettre l'aboutissement des préconisations d'amélioration de nature législative que formule la mission.

Je ne peux clore mes travaux sans un dernier remerciement à chacune et chacun d'entre vous pour la grande cordialité et l'esprit transpartisan qui ont prévalu à chaque instant de nos travaux. Cet esprit montre l'attachement de la représentation nationale à notre modèle de sécurité civile. Pour ces mêmes raisons, je tiens à remercier chaleureusement notre présidente, Mme Lisa Belluco, qui m'a accompagné depuis le mois de septembre dernier, tout au long des auditions et déplacements, dans une ambiance toujours studieuse mais détendue.

Je me félicite que nous parvenions, comme nous nous y étions engagés, à rendre nos conclusions au printemps, et j'espère que nos constats et recommandations permettront d'éclairer les discussions qui s'ouvriront la semaine prochaine avec les acteurs de la sécurité civile dans le cadre du Beauvau de la sécurité civile.

M. Julien Rancoule (RN). Merci à tous pour ces six mois de mission très instructifs et ce travail transpartisan. Nous approuvons le rapport dans son ensemble.

M. Florian Chauche (LFI-NUPES). À mon tour de vous remercier pour les échanges des six derniers mois.

Nous approuvons plusieurs recommandations du rapport. C'est le cas de la recommandation n° 9 : une entité ministérielle paraît pertinente pour que les ministères du travail, de la santé, des solidarités, de la transition écologique, de la cohésion des territoires, de l'intérieur et des outre-mer travaillent ensemble ; la coordination et la mobilisation des acteurs de la société civile en seraient facilitées. Nous soutenons aussi les recommandations n^{os} 15 à 19, qui insistent sur la prévention, et n^{os} 31 et 32, qui demandent une intensification des échanges avec

le secteur des assurances. Il est en effet indispensable de renforcer les moyens alloués à la prévention, et les assureurs, bénéficiaires de l'action des forces de sécurité civile, doivent contribuer directement à leur financement. Nous reconnaissons l'intérêt des recommandations n^{os} 33, 40, 45 et 47.

Certaines recommandations nous paraissent susceptibles d'être améliorées. Ainsi, en ce qui concerne la recommandation n^o 1, nous préconisons que le maire qui voit fermer un centre d'incendie et de secours dans sa commune puisse exercer un recours si le temps d'intervention au sein de la commune excède la moyenne départementale, afin de ne pas aggraver les disparités territoriales. La recommandation n^o 21 est intéressante mais nous semble risquée, le rapport insistant par ailleurs sur le manque de qualification des acteurs. Nous partageons l'objectif fixé par la recommandation n^o 24, mais à une campagne d'information coûteuse et peu efficace, nous préférierions l'obligation de faire figurer la présence du détecteur de fumée dans l'état des lieux au moment de l'établissement d'un bail de location ou dans le contrat de vente d'un logement. Nous saluons la recommandation n^o 34, mais ces interventions devraient être facturées au propriétaire, et ce principe étendu à l'intervention des collectivités lorsqu'elles se substituent aux propriétaires qui ne remplissent pas leurs obligations légales de débroussaillage. Enfin, la recommandation n^o 51 fixe un objectif louable. Mais la suppression de l'article 16 de la proposition de loi visant à reconnaître le bénévolat de sécurité civile, récemment votée en première lecture à l'Assemblée nationale, qui prévoyait un fonds de garantie au profit des associations agréées de sécurité civile, l'a encore montré : tant que leur modèle de financement n'aura pas été revu, ces associations demeureront en grande difficulté. Nous demandons donc pour elles une dispense de la certification Qualiopi et la réintégration des formations retirées au compte personnel de formation.

Nous regrettons que le rapporteur n'ait pas repris à son compte des pistes de financement additionnelles, pourtant mentionnées : il serait notamment pertinent de permettre aux communes qui le souhaitent d'accroître le financement alloué à leur SDIS. Une taxe de secours serait également pertinente au vu de la hausse de l'activité dans certains départements touristiques.

Nous réaffirmons notre attachement à la structure communale face à la technocratie des intercommunalités.

Nous regrettons l'absence de recommandation relative à la gestion de la forêt et à son impact sur la prévention et la réduction des risques en amont du travail des SDIS comme des collectivités locales.

Nous marquons notre opposition à la recommandation n^o 61, qui réduirait les ressources de l'État : les niches fiscales ne bénéficient qu'aux plus aisés.

Il aurait été opportun que le rapporteur plaide pour une augmentation des moyens tant financiers qu'humains de Météo-France, partenaire essentiel de nos

forces de sécurité civile, qui a perdu près d'un quart de ses effectifs entre 2012 et 2022.

Nous regrettons que le rapporteur n'ait pas insisté sur le revirement du Gouvernement au sujet de l'octroi de trimestres de retraite aux sapeurs-pompiers volontaires.

Il est dommage, enfin, de ne pas avoir abordé l'exposition de nos sapeurs-pompiers au risque.

M. Jean-Marie Fiévet (RE). Au nom du groupe Renaissance, je tiens à féliciter notre présidente et notre rapporteur pour leur engagement en faveur de la sécurité civile française. Ces six mois d'un travail de fond ont été passionnants.

S'agissant de la recommandation n° 35, il existe déjà une force européenne permanente. Il serait surtout intéressant que la France mette davantage de gens à disposition de cette équipe : ils ne sont que deux. Les exercices existent déjà également.

Je n'ai pas eu le temps de prendre connaissance en profondeur du rapport – je vous présente mes excuses –, mais je n'y ai pas lu de recommandation relative à la création d'une maison de la sécurité civile par département. Est-ce l'un de vos objectifs ?

M. Didier Lemaire, rapporteur. La question de la mise en place de directions départementales de la sécurité civile et de réserves départementales est abordée ; cela pourrait se faire à titre expérimental, sous l'égide de directeurs départementaux – c'est un exemple qu'on nous a donné lors de notre déplacement en Seine-Maritime.

M. Jean-Marie Fiévet (RE). C'est en effet une concrétisation exemplaire. Il serait intéressant de suivre cette piste.

Mme Emmanuelle Anthoine (LR). Merci pour votre approche constructive et transpartisane et pour ce rapport de grande qualité.

Je voudrais insister sur la recommandation n° 38, qui répond aux inquiétudes des élus et des sapeurs-pompiers volontaires. Il est essentiel d'adapter le droit européen.

La recommandation n° 62 me paraît également cruciale : nous serons à vos côtés pour préparer cette grande loi de la sécurité civile.

M. Didier Lemaire, rapporteur. Merci à tous de vos propos. Ce travail a été mené avec sérieux, et il a vraiment été collectif.

Pour écrire le rapport, nous avons pris en compte les remarques que vous avez formulées, les auditions, ainsi que les conclusions que nous avons tirées de nos déplacements.

La loi de modernisation de la sécurité civile remonte à 2004 : elle a vingt ans. J'entends toutes vos remarques, mais il faudra plus de six mois pour construire la loi « Mosc 2 » que demande le rapport : celui-ci n'est qu'une étape. J'espère que nous pourrons continuer à approfondir ce sujet de manière transpartisane.

*La mission d'information **autorise**, à l'unanimité, la publication du rapport d'information, conformément aux dispositions de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale.*

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

Recommandation n° 01 : Subordonner toute fermeture de centre d'incendie et de secours à la consultation préalable du maire de la commune siège et à l'étude de la mise en place d'une unité concourant aux missions de sécurité civile (association agréée de sécurité civile ou réserve communale de sécurité civile) permettant au maire de disposer de moyens humains et matériels adaptés pour les exercer.

Recommandation n° 02 : Engager un chantier de simplification administrative, avec le corps associatif, pour alléger les formalités d'obtention d'un agrément de sécurité civile et d'un agrément de formation, notamment pour les associations disposant déjà d'un agrément national.

Recommandation n° 03 : Systématiser la création d'une réserve communale de sécurité civile dans les communes soumises à l'élaboration d'un plan communal ou intercommunal de sauvegarde.

Recommandation n° 04 : Doter les réserves communales de sécurité civile des mêmes prérogatives que celles des associations agréées de sécurité civile, sous réserve du respect, par les réservistes, de la doctrine applicable aux missions de ces dernières.

Recommandation n° 05 : Expérimenter la mise en place d'une direction départementale de la sécurité civile, confiée au directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) sous l'autorité du préfet et en collaboration étroite avec les maires.

Recommandation n° 06 : Organiser annuellement une conférence animée par le directeur du SDIS sous l'autorité du préfet, afin de mieux faire partager la connaissance des risques, la stratégie à mettre en œuvre et la répartition des rôles de chacun et pour organiser des exercices de simulation en commun.

Recommandation n° 07 : Associer systématiquement l'ensemble des acteurs de la sécurité et de la protection civile dans les projets déployés par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), afin de promouvoir une vision transversale de l'approche des risques et de favoriser une culture de la cohésion entre tous les acteurs.

Recommandation n° 08 : Établir un état des lieux exhaustif du déploiement et du fonctionnement des conseils départementaux de sécurité civile sur l'ensemble du territoire, et associer tous les acteurs de la sécurité civile à une réflexion nationale pour redynamiser cette instance, en révisant si nécessaire sa composition et ses missions.

Recommandation n° 09 : Envisager la création d'une entité interministérielle dédiée, placée auprès du Premier ministre, permettant de suivre l'anticipation des risques et leur gestion au niveau territorial, ainsi que de mobiliser et coordonner tous les acteurs de la protection et de la sécurité civiles, en particulier lors d'événements d'ampleur sur le territoire national.

Recommandation n° 10 : Renforcer les équipes des préfetures chargées de missions de sécurité civile, en particulier au sein des services interministériels de défense et de protection civile, et charger ces services d'organiser un échange plus régulier d'informations entre les acteurs de la sécurité civile.

Recommandation n° 11 : Adapter la gouvernance des établissements de santé afin de mieux y associer les acteurs de la sécurité civile, en particulier les représentants des sapeurs-pompiers.

Recommandation n° 12 : Engager une réflexion, dans le cadre de la prochaine concertation prévue sous l'égide du ministère de l'Intérieur, sur les conditions permettant de renforcer la sécurité, les moyens et les doctrines des personnels de la sécurité civile intervenant en situation d'émeute.

Recommandation n° 13 : Encourager l'appropriation par l'ensemble des acteurs locaux de la « Journée nationale de la résilience » et poursuivre le renforcement des moyens et des initiatives mis en œuvre dans ce cadre afin de toucher tous les publics.

Recommandation n° 14 : Promouvoir, dans le cadre de la « Journée nationale de la résilience », la préparation par les particuliers d'un plan familial de mise en sûreté (PFMS).

Recommandation n° 15 : Renforcer les partenariats des autorités avec les grands médias généralistes et locaux, afin de favoriser l'acculturation aux risques et la diffusion dans l'ensemble de la population des bonnes pratiques en cas de crise.

Recommandation n° 16 : Conformément au plan ministériel d'action « Tous résilients face au risque », mettre en place une structure chargée de la diffusion de la culture de la résilience.

Recommandation n° 17 : Renforcer la culture de la résilience en la fondant davantage sur des exercices de simulation de crise et des entraînements pratiques impliquant l'ensemble des publics.

Recommandation n° 18 : Encourager le développement d'une culture territoriale de la résilience, fondée sur la mémoire des événements passés.

Recommandation n° 19 : Dans le cadre de la politique de prévention du risque technologique, et sans remettre en question la priorité accordée au contrôle des installations les plus dangereuses (régimes E, A et S selon la nomenclature ICPE), assurer également un contrôle effectif des installations soumises à déclaration (régimes D et DC).

Recommandation n° 20 : Améliorer nettement le taux de couverture par les plans de prévention des risques naturels (PPRn) de toutes les communes exposées, en invitant les préfètes à fixer chaque année un objectif indicatif annuel de progression de ce taux pour les différents risques naturels, et en fournissant une assistance technique accrue aux communes concernées.

Recommandation n° 21 : Explorer la possibilité de donner aux autorités locales le droit de procéder à l'évacuation obligatoire des habitants, en cas de risque pour leur sécurité.

Recommandation n° 22 : Lutter contre les « sur-sollicitations » des SDIS en procédant à une évaluation régulière de la loi « Matras » et de la réforme des transports sanitaires afin de réduire les carences ambulancières.

Recommandation n° 23 : Intégrer davantage les représentants des SDIS dans les instances de gouvernance hospitalière et celles qui déterminent les politiques publiques en matière de santé (conférences régionales de santé, conseil de surveillance des agences régionales de santé et conseil national de l'urgence hospitalière), afin d'améliorer la prise en compte des problématiques rencontrées par les sapeurs-pompiers notamment dans l'organisation du secours à personnes.

Recommandation n° 24 : Initier de nouvelles campagnes d'information du public relatives aux accidents domestiques et, en particulier, à l'équipement des logements en détecteurs de fumée, obligatoires depuis 2015.

Recommandation n° 25 : Prévoir l'organisation annuelle d'une réunion entre les associations agréées de sécurité civile et les services préfectoraux, afin d'effectuer un bilan des activités de ces associations, de tirer pleinement les conséquences de leur implication dans le cadre de retours d'expérience (Retex) sur les crises survenues au cours de l'année et de favoriser la bonne connaissance de ces acteurs par l'autorité préfectorale.

Recommandation n° 26 : Simplifier les démarches administratives, notamment liées à la réquisition des associations agréées de protection civile, afin de sécuriser leur action en période de crise.

Recommandation n° 27 : Encourager les pouvoirs publics à mettre plus systématiquement en valeur l'action des associations de sécurité civile dans le cadre de la gestion de crise, en les associant par exemple aux délégations officielles lors de visites gouvernementales ou cérémonies organisées par l'État sur des thématiques liées à la sécurité civile.

Recommandation n° 28 : Formaliser davantage le suivi des victimes et des familles de victimes dans la période succédant à la crise, en valorisant l'action des associations dans ce domaine.

Recommandation n° 29 : Renforcer l'accompagnement psychologique des acteurs de la sécurité civile dans le prolongement des interventions les plus susceptibles d'être traumatisantes, ainsi que leur sensibilisation aux risques psychologiques auxquels sont exposées les victimes.

Recommandation n° 30 : Systématiser la pratique du « retour d'expérience » (Retex), en promouvant une méthodologie interministérielle permettant d'appréhender les grandes crises transversales dans toutes leurs dimensions et de mieux prendre en compte la parole des citoyens, victimes ou témoins.

Recommandation n° 31 : Accélérer la réflexion globale et interministérielle, impliquant les services de l'État et le secteur des assurances, sur l'avenir du système assurantiel français face aux risques systémiques, en mettant l'accent sur la nécessité de renforcer l'investissement dans les démarches de prévention des risques et en établissant des indicateurs financiers communs, appuyés sur les données assurantielles, permettant de définir la « valeur du sauvé ».

Recommandation n° 32 : Expertiser les modalités de mise en place d'un fonds budgétaire alimenté par le secteur des assurances et prenant notamment en compte la valeur du sauvé, afin de moderniser le financement des SDIS et de mieux prendre en compte les externalités positives de leur action.

Recommandation n° 33 : Inclure dans la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) une ligne budgétaire dédiée au financement des plans communaux de sauvegarde.

Recommandation n° 34 : Procéder à une nouvelle simplification des procédures permettant aux collectivités locales de se substituer aux propriétaires pour l'entretien des cours d'eau lorsque celui-ci est négligé ou n'est pas réalisé.

Recommandation n° 35 : Renforcer le Mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU), notamment par la création d'une force européenne composée de personnels permanents se consacrant à la coordination opérationnelle des interventions, par l'augmentation des exercices de simulations transfrontaliers et l'élaboration d'un schéma européen d'analyse et de couverture des risques, ainsi que par l'accroissement des moyens consacrés à RescUE.

Recommandation n° 36 : Mettre en place un cadre juridique et administratif permettant d'éviter que les sapeurs-pompiers recrutés au sein de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), pendant la durée de leur engagement au sein de celle-ci, rejoignent immédiatement un autre service d'incendie et de secours (SIS).

Recommandation n° 37 : Engager une campagne de communication, sous l'égide de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, en lien avec les autres ministères concernés, sur la réalité des métiers des sapeurs-pompiers volontaires et sur la possibilité d'un engagement différencié (faculté de n'exercer qu'une partie des activités habituelles).

Recommandation n° 38 : Promouvoir l'adoption d'une directive européenne permettant la protection du statut de sapeur-pompier volontaire et favorisant le volontariat ainsi que le bénévolat dans la sécurité civile.

Recommandation n° 39 : Élaborer une étude d'impact portant sur l'ensemble des mesures figurant dans le livre blanc de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) en faveur du volontariat, et communiquer celle-ci notamment aux représentants des élus, des sapeurs-pompiers et des employeurs.

Recommandation n° 40 : Mieux encadrer le double statut sapeurs-pompiers professionnels/volontaires (SPP/SPV) et éviter, en particulier, de l'utiliser pour contourner le plafond horaire annuel s'imposant aux employeurs des SPP, par exemple en distinguant clairement les fonctions occupées en qualité de SPP ou de SPV et en les séparant dans le temps et l'espace.

Recommandation n° 41 : À l’occasion de la prochaine concertation annoncée sous l’égide du ministère de l’Intérieur, dégager des pistes d’amélioration en matière d’accompagnement des sapeurs-pompiers professionnels pendant leur carrière (notamment en termes de mobilité et d’évolution) ainsi qu’en fin de carrière.

Recommandation n° 42 : Procéder, dans le cadre du nouveau plan d’égalité professionnelle en préparation, aux ajustements nécessaires dans les épreuves des concours de sapeurs-pompiers, notamment en matière sportive, afin d’éviter que celles-ci aient pour effet de pénaliser les femmes par rapport aux hommes.

Recommandation n° 43 : Généraliser l’emploi des drones dans les SIS pour la surveillance thermique des incendies ainsi que pour la surveillance préventive.

Recommandation n° 44 : À l’échelle européenne, mettre en œuvre une politique industrielle assurant la souveraineté de l’Union européenne en matière d’acquisition de matériels et de technologies dans le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 45 : Soutenir les investissements en recherche et développement en matière de sécurité civile, notamment par l’installation d’un technopôle sur la base de Nîmes-Garons.

Recommandation n° 46 : Dans le cadre de la concertation annoncée à partir du mois d’avril 2024 avec les financeurs de la sécurité civile sous l’égide du ministère de l’Intérieur et des Outre-mer, étudier l’ensemble des suggestions suggérées pour faire évoluer le modèle de financement des SIS et dégager des solutions concrètes de financement pérenne pour l’avenir, en veillant à tenir compte notamment des évolutions démographiques et des écarts de moyens entre SDIS, et en évitant toute aggravation des déséquilibres territoriaux.

Recommandation n° 47 : Systématiser la formation des maires, dès leur élection, à la gestion de crise, sous l’égide de la DGSCGC, en s’appuyant notamment sur l’École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (Ensosp) et sur les équipes des SDIS.

Recommandation n° 48 : Conduire un effort de réduction du nombre de documents de planification opérationnelle en cas de crise, afin de garantir une approche plus claire et globale des risques par l’ensemble des acteurs institutionnels, et simplifier les procédures de mise à jour de ces documents par les préfets.

Recommandation n° 49 : Clarifier les compétences dans l’élaboration des plans de prévention des risques naturels et orienter les prérogatives en la matière vers les départements.

Recommandation n° 50 : Renforcer l'appui des services préfectoraux aux élus pour assurer une couverture complète des communes et des intercommunalités soumises à cette obligation par des plans communaux et intercommunaux de sauvegarde.

Recommandation n° 51 : Inciter les employeurs de bénévoles à faciliter l'engagement de leurs salariés dans des associations agréées de sécurité civile, reconnaître de nouveaux droits, notamment sociaux ou fiscaux, en faveur des bénévoles et renforcer l'information sur les possibilités d'engagement dans ces associations, en adoptant la proposition de loi n° 1146 visant à reconnaître le bénévolat de sécurité civile.

Recommandation n° 52 : Faciliter la disponibilité des réservistes, notamment en déplaçant leur durée annuelle d'activité, et permettre aux lycéens comme aux étudiants de valider les compétences acquises dans les réserves de sécurité civile, en adoptant les dispositions contenues dans la proposition de loi n° 2130 visant à valoriser la réserve communale de sécurité civile, et en les étendant aux réserves citoyennes des services d'incendie et de secours.

Recommandation n° 53 : Étudier les différentes manières de valoriser la reconnaissance des compétences acquises dans un cadre bénévole, volontaire ou professionnel, pour permettre de mieux faire valoir ces acquis en cas de réorientation professionnelle. À ce titre, permettre leur inscription aux formations dispensées par France compétences.

Recommandation n° 54 : Mobiliser les moyens, notamment humains, permettant d'atteindre un taux de 100 % des élèves de collège ayant obtenu le certificat PSC1.

Recommandation n° 55 : Augmenter le nombre des exercices obligatoires dans les établissements scolaires effectués dans le cadre du Plan particulier de mise en sûreté (PPMS) et veiller à leur bonne adéquation avec le contexte local de risques.

Recommandation n° 56 : Associer systématiquement les établissements scolaires aux manifestations organisées dans le cadre de la Journée nationale de la résilience (JNR), afin de faciliter une sensibilisation des élèves aux risques et de privilégier une approche interministérielle de la prévention et de la gestion du risque territorial.

Recommandation n° 57 : Renforcer le nombre de personnels du ministère de l'Éducation nationale formés aux premiers secours et garantir leur régulière mise à niveau lors d'exercices communs avec les personnels issus d'autres ministères concernés par la prévention et la gestion des risques.

Recommandation n° 58 : Améliorer le suivi du développement des classes de cadets de la sécurité civile, et conduire une campagne de communication nationale à leur sujet afin d'en accélérer le déploiement.

Recommandation n° 59 : Renforcer, dans le cadre du service national universel (SNU) et dans la perspective de son éventuelle généralisation, la place des acteurs de la sécurité civile, en instaurant un socle commun comportant des modules relatifs aux premiers secours, à la prévention des risques de toute nature et à la conduite à tenir en cas de crise.

Recommandation n° 60 : Abaisser nettement l'âge minimal d'entrée en formation pour les gestes de premier secours (formation PSC1 et formations secourisme en équipe de niveaux 1 et 2).

Recommandation n° 61 : Envisager un remboursement par l'État des frais engagés par les mineurs pour la formation PSC1, soit au moyen d'un crédit d'impôt accordé aux parents ayant financé la formation de leur enfant, soit sous une autre forme lorsque le mineur a lui-même payé sa formation et n'est pas imposable.

Recommandation n° 62 : Préparer une nouvelle loi de modernisation de la sécurité civile, en lançant une large consultation avec toutes les parties prenantes, pour favoriser une meilleure articulation de l'ensemble des services concourant aux situations de crise, dans une logique de meilleure coordination interministérielle des moyens matériels et humains. Prévoir que cette loi s'accompagne notamment d'un recensement documenté des besoins en matière de recherche et de formation du citoyen.

CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DE LA MISSION D'INFORMATION

I. CONTRIBUTION PRÉSENTÉE PAR M. FLORIAN CHAUCHE, MME CATHERINE COUTURIER ET M. DAMIEN MAUDET AU NOM DU GROUPE LA FRANCE INSOUmise - NUPES

Nous, député.e.s du groupe parlementaire *La France Insoumise - NUPES* membres de la “mission d’information sur les capacités d’anticipation et d’adaptation de notre modèle de protection et de sécurité civile”, **souhaitons remercier la Présidente et le Rapporteur de cette mission d’information, Mme Belluco et Mr Lemaire, pour le travail qu’ils ont effectué et la qualité des auditions réalisées.**

1) **Les principales recommandations que nous soutenons :**

Nous sommes en accord avec la recommandation **numéro 09**, qui permet la prise en compte de la transversalité des questions liées à la sécurité civile. **Une entité interministérielle** nous apparaît en effet pertinente et permettrait de faire travailler ensemble les services des ministères du travail, de la santé et des solidarités, de la transition écologique et de la cohésion des territoires, et de l’intérieur et des outre-mer. Elle faciliterait la coordination et la mobilisation de tous les acteurs de la société civile.

Nous tenons à saluer les recommandations **numéro 15 à 19** qui mettent l’accent sur les **actions de prévention**. Trop souvent, la prévention et la formation des populations à la gestion de crise et aux risques naturels sont délaissées, alors même qu’il s’agit d’un vecteur d’action particulièrement efficace.

Nous partageons les recommandations **numéros 31 et 32**, il convient de renforcer les échanges entre l’Etat et le secteur des assurances. Il est indispensable de renforcer les moyens dédiés à la **prévention des risques**. Enfin, nous pensons que **les assureurs**, en tant que bénéficiaires de l’action des forces de sécurité civile, **doivent contribuer directement à leur financement**.

Nous reconnaissons l’intérêt des **recommandations 33 et 47**, qui prévoient l’intégration dans la DETR d’une ligne budgétaire relative au financement des PCS et qui visent à **systématiser la formation des maires**, qui assument le rôle de directeur des opérations de secours, **à la gestion de crise**.

Nous soutenons la recommandation **40**, qui prône **un meilleur encadrement du double statut professionnels/volontaires**. Le cumul d’une activité de sapeur-pompier professionnel et volontaire est très répandue et il convient de s’assurer du respect des périodes de repos.

Nous sommes favorables à la recommandation **numéro 54**. L’augmentation du nombre de personnes ayant suivi une **formation de premiers secours** est souhaitable. Avec le concours des associations de sécurité civile, le collège nous paraît être un moment propice pour la réalisation de cet objectif.

2) Les recommandations susceptibles d'être améliorées :

Concernant la **recommandation numéro 01**, nous saluons la volonté que le maire de la commune ait un droit de regard effectif sur toute fermeture de centre d'incendie et de secours sur sa commune. Nonobstant, les temps d'intervention des SDIS sur le territoire étant disparates, **nous recommandons d'intégrer un recours possible pour le maire**, si le temps d'intervention au sein de sa commune excède la moyenne départementale et ce afin de ne pas aggraver les disparités territoriales.

La **recommandation 22**, propose un dispositif intéressant, néanmoins, alors que le rapport pose la non-qualification des acteurs comme véritable axe d'amélioration *via* la **recommandation numéro 47**, leur donner la responsabilité de **l'évaluation obligatoire** nous semble trop risqué à l'heure actuelle. Nous nous positionnons pour un maintien de la compétence sous le giron préfectoral tant que la disposition 47, que nous soutenons, n'aura pas été effective.

Nous partageons l'objectif porté par la **recommandation numéro 24**. Cependant, une campagne d'information est coûteuse et peu efficace. Nous proposons que **la présence du DAAF figure dans l'état des lieux** au moment de l'établissement d'un bail de location **ou dans le contrat lors de la vente** d'un logement. Cette mesure permettrait de s'assurer de la bonne application de la loi n° 2010-238 du 9 mars 2010.

Nous saluons la **recommandation numéro 34**. Néanmoins, nous recommandons **de facturer ces interventions aux propriétaires** et d'étendre ce principe de facturation à l'intervention des collectivités lorsqu'elles se substituent **aux obligations légales de débroussaillage**. C'est aujourd'hui une demande des collectivités, étouffées et restreintes par le prix de ces interventions.

La recommandation **numéro 51**, traite des associations agréées de sécurité civile (AASC) et se fixe des objectifs louables. Il convient, néanmoins, de tenir compte de l'examen de **la proposition de loi n°1146** qui a eu lieu en première lecture à l'Assemblée nationale et notamment de la suppression de l'article 16 qui prévoyait la mise en place d'un fonds de garantie au profit des AASC. Nous affirmons que tant que le modèle de financement des AASC n'aura pas été revu, nos associations continueront à connaître de grandes difficultés. Nous demandons pour les AASC **une dispense de la certification QUALIOPI** (onéreuse et chronophage) et la **réintégration des formations qui ont été retirées du CPF**.

Nous regrettons que le rapporteur n'ait pas repris à son compte, plusieurs **pistes de financement additionnelles** pour nos forces de sécurité civile bien qu'il ait mentionné ces dernières dans son rapport. Nous pensons notamment qu'il serait pertinent **de permettre aux communes qui le souhaitent d'accroître leur financement à leur SDIS** ; qu'**une taxe de secours** est une piste de financement intéressante notamment pour pallier la hausse de l'activité dans certains départements du fait de l'activité touristique.

3) Les mesures non abordées et les oppositions :

Concernant la relation maire-préfet, bien qu'elle soit charnière et reconnue comme telle dans le rapport, nous regrettons qu'**aucune recommandation n'aborde directement cette relation**. Rien n'est fait pour instaurer un cadre particulier de réflexion et de discussion entre ces deux acteurs. Le maire se retrouve mis au même niveau des élus intercommunaux,

pourtant il est responsable en période de crise. **Nous réaffirmons ici notre attachement et l'importance de la structure communale** face aux intercommunalités technocratiques.

Nous regrettons l'absence de recommandations quant **à la gestion forestière et son impact sur le travail de prévention et de réduction des risques en amont du travail des SDIS, comme des collectivités locales.** Une gestion forestière durable et en futaie irrégulière permet de garder l'humidité et un microclimat forestier, et donc de réduire considérablement le travail alloué aux feux de forêts. Un an après la loi du 10 Juillet 2023, cette mission aurait pu être le moment d'aborder ces recommandations.

Nous souhaitons marquer notre opposition à **la recommandation 61**, qui aura pour conséquence de réduire les ressources de l'Etat. Nous rappelons notre opposition aux niches fiscales qui bénéficient aux plus aisés et qui consistent *in fine* en une baisse des moyens disponibles.

Nous estimons qu'il aurait été bienvenu que **le rapporteur plaide pour une augmentation des moyens tant financiers qu'humains en faveur de Météo France.** En effet, cet établissement public joue un rôle prépondérant en matière de vigilance météorologique et est un partenaire essentiel de nos forces de sécurité civile. Or Météo France a perdu près du quart de ses effectifs entre 2012 et 2022. Nous voulons dire ici notre soutien aux prévisionnistes de Météo France, qui se sont mobilisés en ce début d'année 2024.

Concernant la **recommandation 59**, nous réaffirmons notre opposition au Service National Universel et sa généralisation. **Nous ne pensons pas que ce système soit le plus pertinent pour proposer un développement objectif de la sécurité civile chez les jeunes.** Nous préférons les recommandations centrées sur le développement des pratiques de secourisme dans les collèges.

Nous regrettons que le rapporteur n'ait pas insisté **sur le revirement du gouvernement au sujet de l'octroi de trimestres de retraite aux sapeurs-pompiers volontaires.** En effet, après avoir repoussé l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 64 ans, le gouvernement avait promis que tous les sapeurs-pompiers pouvant justifier de dix années d'engagement bénéficieraient de d'une bonification de trois trimestres et d'un trimestre supplémentaire par tranche de cinq années supplémentaires, afin de restreindre cette mesure aux seuls sapeurs-pompiers aux carrières incomplètes.

Il aurait également pu être intéressant de profiter de cette mission d'information pour aborder **la question des violences sexistes et sexuelles** au sein de nos forces de sécurité civile.

Enfin nous sommes navrés que le rapporteur n'ait pas profité de cette mission d'information pour aborder la question de la prise en compte de l'exposition aux risques physiques et psychologiques de nos sapeurs-pompiers, qu'ils soient militaires, professionnels ou volontaires. Comme souvent nos sapeurs-pompiers sont uniquement perçus comme des héros qui sauvent au péril de leur vie, mais il n'y a pas d'interrogations sur les risques auxquels ils s'exposent, les maladies qu'ils contractent et les politiques publiques à mettre en œuvre pour prévenir et accompagner les sapeurs-pompiers qui souffrent du fait de leur travail ou de leur activité.

II. CONTRIBUTION PRÉSENTÉE PAR M. JEAN-MARIE FIÉVET (MEMBRE DU GROUPE RENAISSANCE)

Je tiens à saluer les travaux menés par la mission d'information sur les capacités d'anticipation et d'adaptation de notre modèle de protection et de sécurité civiles sur ces derniers mois et à souligner la qualité des échanges qui l'ont ponctuée.

Aux diverses recommandations formulées dans le rapport, je n'en ajouterai qu'une, tant les travaux rendus par le rapporteur sont précis et complets. Après la Recommandation n°26, il me serait paru pertinent d'ajouter la recommandation suivante :

Inciter les conseils départementaux à développer des Maisons départementales de la Sécurité civile, sur le modèle du projet porté par le Département de la Seine-Maritime à Rouen.

En effet, ces maisons incarneraient le lieu de fédération de l'ensemble des associations de protection civile du département. Le rôle de ces Maisons départementales est multiple : coordonner les interventions des différents acteurs de la protection et de la sécurité civile à l'échelle du département, être un lieu de formation et de sensibilisation des populations face aux risques, ou encore accueillir la réserve départementale de sécurité civile.

III. CONTRIBUTION PRÉSENTÉE PAR MME MARIETTA KARAMANLI (MEMBRE DU GROUPE SOCIALISTES ET APPARENTÉS)

1 Sur la forme le rapport très complet quant aux problèmes et enjeux gagnerait à regrouper les 62 recommandations par grand sujet ou thème ce qui donnerait plus visibilité et articulerait davantage les sujets traités.

Ce pourrait être par exemple (juste pour l'exemple)

- Améliorer les relations au plan national et entre les acteurs au plan territorial
- Renforcer l'information, la communication, l'implication et la formation des citoyens
- Mieux répondre aux préoccupations des sapeurs-pompiers
- Adapter les Ressources humaines et améliorer la financement ...

Les recommandations pourraient faire l'objet d'un rang de priorisation et une échelle de temps pourrait être associée aux priorités que donne la mission.

2 Sur le fond

En matière d'organisation

Je renouvelle ma suggestion de donner une plus grande capacité d'initiative à l'officier supérieur des sapeurs-pompiers du SDIS qui pourrait la recevoir par délégation du Préfet.

Et au-delà du conseil départemental de la sécurité civile, il pourrait être opportun de créer une instance de coordination continue au niveau déconcentré pour faire advenir et suivre les collaborations et partenariats avec les autres acteurs des secours ou de soins (SAMU, Urgences, SAU, voire au-delà médecins du travail ou de prévention) ; cette instance pourrait chaque année faire des recommandations concrètes au Préfet et au directeur départemental.

Enfin alors qu'il n'y a pas de Direction générale des secours pompiers au niveau ministériel, direction d'administration centrale assurant la direction opérationnelle et disposant d'un commandement pompiers issue du rang des pompiers, peut-être serait il opportun de créer une telle Direction générale de nature à mieux identifier, unifier et reconnaître la place et le rôle des SP. Cette direction serait associée à la gouvernance de la sécurité civile dans sa globalité comme l'est l'administration centrale chargée de la sécurité routière, aujourd'hui appelée délégation de la sécurité et de la circulation routière (DSCR).

Concernant les moyens :

Par ailleurs une réflexion sur la mutualisation des temps médicaux disponibles dépendant des SDIS pourrait être envisagée en fonction des besoins territoriaux identifiés.

Ces trois propositions s'insèrent et complètent les recommandations 05 et 06
(page 45)

Pour ce qui est du financement :

Il y a une difficulté à rapprocher le versement de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) aux départements en application de l'article 53 de la loi de finances pour 2005 et les montants finalement affectés aux SDIS. Le fléchage des crédits jusqu'au niveau des SDIS n'est pas assuré ; il pourrait être institué un mécanisme garantissant un versement a minima en fonction de l'évolution de l'activité ou du renouvellement des équipements à assurer.

La recommandation n° 32 porte sur une évolution du financement « *Expertiser les modalités de mise en place d'un fonds budgétaire alimenté par le secteur des assurances et prenant notamment en compte la valeur du sauvé, afin de moderniser le financement des SDIS et de mieux prendre en compte les externalités positives de leur action* » ; elle pourrait être complétée.

Le constat est fait que dans certains départements il y a une décorrélation entre le financement et l'activité opérationnelle. À ce titre une recommandation pourrait être formulée visant à « *Améliorer l'adaptation du financement des SDIS en tenant compte de l'évolution de leurs activités opérationnelles réelles constatées et analysées* ».

IV. CONTRIBUTION PRÉSENTÉE PAR M. JULIEN RANCOULE (MEMBRE DU GROUPE RASSEMBLEMENT NATIONAL)

Tout d'abord, Monsieur le Député Julien Rancoule tient à saluer le travail constructif et transpartisan réalisé par les membres de la mission d'information sur les capacités d'anticipation et d'adaptation de notre modèle de protection et de sécurité civiles. Dans un domaine aussi important, il était nécessaire de transcender les querelles partisans et de privilégier une réflexion collective.

Il approuve la publication du rapport et se réjouit de constater qu'un certain nombre de recommandations qu'il avait préconisées ont été intégrées, contribuant ainsi à la création d'un document final de qualité.

Ce rapport constitue une base solide sur laquelle les parlementaires et le gouvernement pourront s'appuyer pour instaurer de réelles améliorations au sein de notre système de sécurité civile.

Il souhaiterait apporter des précisions et appréciations propres sur des points spécifiques afin de compléter le rapport.

Point spécifique sur la menace que fait peser la directive européenne sur le temps de travail (DETT) sur le statut de sapeur-pompier volontaire

La France peut se targuer d'un modèle exceptionnel de volontariat chez les sapeurs-pompiers, un héritage riche en traditions d'engagement civique et de solidarité.

Ce système, fondé sur l'engagement citoyen altruiste, représente un pilier essentiel de notre sécurité civile. Pour preuve, ils représentent 79 % des effectifs et effectuent 67 % du temps d'intervention.

Au cœur de ce modèle se trouve la vocation de près de 200 000 femmes et hommes qui choisissent de consacrer leur temps et leurs compétences au service de la communauté nationale. Les sapeurs-pompiers volontaires, par leur altruisme, incarnent les valeurs de solidarité et de responsabilité citoyennes qui font la fierté de notre Nation.

Grâce au volontariat, les sapeurs-pompiers sont présents dans toute la France, et en particulier dans les régions rurales souvent éloignées des grands centres urbains. Leur engagement vient fréquemment combler les vides laissés par l'éloignement des infrastructures médicales, garantissant ainsi une présence rapide en cas d'urgence. En leur absence, de nombreux centres de secours ruraux risqueraient la fermeture, accentuant le sentiment d'abandon chez un grand nombre de citoyens privés d'accès à des services publics essentiels.

À l'heure actuelle, le modèle français, fondé sur la complémentarité entre les sapeurs-pompiers professionnels et les sapeurs-pompiers volontaires, se trouve sérieusement menacé par une série de décisions.

La première d'entre elles est un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne *Ville de Nivelles c. Rudy MATZAK* du 21 février 2018. Cette décision a jugé qu'un sapeur-pompier volontaire belge, devant se trouver à huit minutes maximum de sa caserne lors de ses périodes d'astreinte, a qualité de travailleur. Une telle interprétation est contraire à la

définition de l'activité de sapeur-pompier volontaire dans le droit français, en ce qu'il énonce qu'elle repose sur le volontariat, le bénévolat et n'est pas exercée à titre professionnel, mais dans des conditions qui lui sont propres (art. L. 723-5 du code de la sécurité intérieure).

La deuxième décision préoccupante a été rendue par le tribunal administratif de Strasbourg le 24 mai 2023. Ce tribunal a jugé que les sapeurs-pompiers volontaires constituent des travailleurs au sens de la directive européenne du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

La troisième décision est celle du Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe (CEDS), Union Syndicale Solidaires SDIS c. France du 14 février 2024. Le CEDS a conclu à une violation par la France de la Charte sociale européenne en raison de la différence de traitement entre les sapeurs-pompiers volontaires et professionnels en matière de rémunération, ainsi que de la non-prise en compte intégrale du temps de travail des volontaires.

Enfin, dans un registre différent, un rapport commun publié en décembre 2023 par l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale de la sécurité civile a fait naître des préoccupations quant à la vulnérabilité du volontariat sapeur-pompier face aux critères européens relatifs au « temps de travail », dérivés de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

Ce rapport formule par ailleurs des recommandations visant notamment à inciter les directeurs des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) à élaborer un plan de réduction du nombre d'heures de gardes postées et à généraliser l'utilisation de contrats à durée déterminée pour les renforts saisonniers. Ces constats font une fois de plus ressortir les périls auxquels le volontariat sapeur-pompier est confronté.

Face à cette menace persistante et de plus en plus concrète, 3 voies s'ouvrent à la France :

- **Se soumettre à la DETT.** Cela aurait des conséquences terribles sur notre modèle, avec une application du code du travail et des temps de repos obligatoires pour nos sapeurs-pompiers volontaires. Les conséquences seraient impensables. Les coûts engendrés pour les SDIS et donc les collectivités locales seraient colossaux. La disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires serait drastiquement réduite.

- **Affaiblir le statut des SPV de telle façon que la DETT n'ait pas à s'appliquer sur eux : c'est la récente position du gouvernement.** Afin de ne pas être considérés comme des travailleurs aux yeux de la DETT, d'importantes restrictions doivent être portées sur les SPV : plafonnement des gardes, suppression des délais pour se rendre à la caserne durant les astreintes, révision du lien de subordination avec les supérieurs hiérarchiques, remise en cause de l'indemnité, ...

- **Refuser l'application de la DETT pour les sapeurs-pompiers volontaires**

La réponse à apporter doit être un refus catégorique de l'application de la DETT pour les sapeurs-pompiers volontaires.

Il faut clairement affirmer une opposition à l'application de la directive européenne sur le temps de travail. Un sapeur-pompier volontaire n'est pas un travailleur mais un citoyen qui s'engage au service des autres.

Pour parvenir à cet objectif, il faut adopter une directive européenne spécifique pour protéger et encourager l'engagement citoyen, volontaire et bénévole, et éviter toute requalification par le droit du travail, conformément à l'esprit de la recommandation 38 du présent rapport.

C'est ainsi que sera préservé l'essence même du volontariat et que sera garantie la durabilité de notre modèle de sécurité civile.

Point spécifique sur le besoin de mieux coordonner tous les acteurs et les moyens de la sécurité civile

Il faut dépasser la logique de la recommandation n°09 du présent rapport, qui propose la création d'une entité interministérielle dédiée à la sécurité civile, directement rattachée au Premier Ministre.

Pour répondre efficacement aux défis actuels, il faut avoir une véritable réflexion sur les institutions dédiées à la sécurité et à la protection civiles afin de favoriser le plus possible la coordination de ses nombreux acteurs. Un rapport à part entière sur les avantages de la création d'un ministère à la protection et à la sécurité civiles pourrait être réalisé.

Concomitamment, une DGSCSC dite « métier » avec un sapeur-pompier à sa tête, est également une piste à envisager.

La mission d'information sur les capacités d'anticipation et d'adaptation de notre modèle de protection et de sécurité civiles a aussi mis en évidence que les acteurs de la sécurité civile travaillent encore trop souvent de manière cloisonnée.

Cette fragmentation crée des obstacles à la coordination et donc à l'efficacité, particulièrement lorsqu'il s'agit de répondre de manière opérationnelle à une crise majeure.

Il apparaît donc opportun d'apporter aussi des réponses à l'échelon local afin de favoriser la synergie des différents acteurs. Cela peut notamment passer par une réactivation des conseils départementaux de sécurité civile ou par la désignation du directeur du SDIS comme directeur départemental de la sécurité civile.

Dans un contexte marqué par la multiplication des catastrophes naturelles, cette recommandation semble s'inscrire dans une perspective d'évolution nécessaire de notre modèle de sécurité civile. Si nous aspirons à adapter notre réponse face à ces défis croissants, il est crucial d'agir en conséquence.

Point spécifique sur le besoin de développer une culture des premiers secours tout au long de la vie du citoyen

Des recommandations du rapport ont but pour de développer une culture de la résilience chez le citoyen.

C'est un noble objectif que nous pouvons atteindre seulement si nous faisons preuve d'une très forte volonté politique.

Cette culture de la résilience pourrait se matérialiser par une augmentation significative du nombre de Français formés aux gestes de premiers secours et aux bons réflexes à adopter en situation de crise. Il est important de souligner que cette ambition nécessite la mise en place d'un système permettant d'offrir des formations aux premiers secours à chaque étape de la vie du citoyen.

Pour que la France rattrape son retard, il est en effet temps d'être beaucoup plus ambitieux pour mieux former les Français aux premiers secours afin de mieux protéger nos concitoyens et de garantir des secours rapides et efficaces en cas d'urgence. Nous devons mettre en place un système de formation aux premiers secours intégré dès le plus jeune âge dans les programmes scolaires pour que chaque enfant acquière ces compétences vitales. Ce système de formation doit aboutir à des certifications à la fin de la scolarité. Conditionner la validation du permis de conduire à l'obtention d'une formation aux gestes de premiers secours est également à envisager.

En parallèle, la formation aux premiers secours des travailleurs doit devenir une préoccupation primordiale dans tout environnement professionnel. Pour assurer une réponse rapide et efficace en cas d'urgence médicale, il est justifié de faire aussi de la formation aux premiers secours un élément important dans la vie d'une entreprise. Pour cela, il faut assurer un minimum de personnels formés aux gestes de premiers secours sur les lieux de travail et ce de manière plus précise que dans le cadre législatif actuel.

Point spécifique sur la coopération européenne en matière de sécurité civile

La coopération européenne en matière de sécurité civile doit être favorisée et les bonnes pratiques doivent être partagées entre tous les partenaires de la France au niveau européen.

Cependant, il est primordial que cet accroissement de la coopération se fasse tout en respectant les modèles nationaux, lesquels doivent être préservés. La souveraineté des Etats doit, elle aussi, être garantie.

Une réflexion sur une collaboration industrielle à l'échelon européen sur une filière d'avions bombardiers d'eau apparaît également pertinente pour limiter notre dépendance à d'autres puissances sur le long terme. En l'occurrence, l'annonce du Président du renouvellement total de la flotte de Canadiens et son extension de 12 à 16 appareils d'ici 2027 apparaît inatteignable en l'état, démontrant l'intérêt d'une production souveraine ou européenne.

PERSONNES ENTENDUES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par ordre chronologique

- **Association des maires de France (AMF)**
 - M. Bastien Coriton, maire de Rives-en-Seine, maire-référent sécurité civile
 - M. Sébastien Leroy, maire de Mandelieu-la Napoule
 - Mme Judith Mwendo, responsable du Département Action et Gestion communale
 - Mme Stéphanie Bidault, chargée de mission risques
 - Mme Charlotte de Fontaines, chargée des missions avec le Parlement
- **Association Intercommunalités de France**
 - M. Régis Banquet, président de Carcassonne agglo
 - Mme Carole Ropars, responsable de pôle, conseillère urbanisme, mobilités et gestion des risques
 - Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement
- **Association Départements de France**
 - M. André Accary, président du département de Saône-et-Loire et président de la commission SDIS de Départements de France
 - M. Jean-Baptiste Estachy, conseiller sécurité
 - M. Brice Lacourieux, conseiller relations avec le Parlement
- **Association nationale des élus de la montagne (ANEM)**
 - Mme Pascale Boyer, présidente
- **Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (AMARIS)**
 - M. Alban Bruneau, président d'AMARIS, maire de Gonfreville-l'Orcher, vice-président de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole, chargé des risques majeurs et de l'environnement industriel
 - M. Karim Ternati, membre du conseil d'administration d'AMARIS, adjoint au maire de Grand Quevilly, chargé des risques industriels, de la sécurité civile et des bâtiments

- **Association des maires ruraux de France (AMRF)**

- M. Pierre Pantanella, maire de Saint-Rome-De-Cernon et membre du conseil d'administration de l'AMRF

- Mme Catherine Leone, chargée de mission

- **M. François-Xavier Fort**, enseignant-chercheur en droit public à l'Université de Montpellier

- **M. Érik de Soir**, docteur en psychologie, membre de l'Association européenne de psychologie des sapeurs-pompiers

- **M. Laurent Alfonso**, chargé de mission affaires européennes à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'Intérieur et expert en protection civile pour l'Union pour la Méditerranée

- **M. Didier Lambert**, fondateur du centre historique du monde sapeur-pompier de Thiers

- **Table ronde sur le contexte et la gestion des incendies survenus en Gironde au cours de l'été 2022**

- M. Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental de la Gironde

- M. Bernard Lauret, président de l'Association des maires de la Gironde, maire de la commune de Saint-Émilion

- M. Jean-Marc Pelletant, maire de la commune de Landiras

- M. Vincent Ferrier, sous-préfet de l'arrondissement de Langon

- M. François Gros, chef d'état-major interministériel de la zone de défense et de sécurité Sud-Ouest

- M. Marc Vermeulen, directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Gironde

- **M. Jean- François Schmauch**, docteur en sciences de gestion

- **Table ronde sur le contexte, la gestion et les conséquences de l'incendie survenu à l'usine Lubrizol de Rouen le 26 septembre 2019**

- M. André Gautier, vice-président du conseil départemental de la Seine-Maritime en charge de l'habitat, du logement et de la politique de la ville et président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Seine-Maritime

- Mme Charlotte Goujon, vice-présidente de la métropole Rouen Normandie en charge de la transition écologique, de la santé et de la sécurité sanitaire et industrielle, maire de Petit-Quevilly

- Mme Françoise Lesconnec, conseillère municipale de Rouen déléguée aux risques majeurs

— M. Clément Vivès, sous-préfet, directeur de cabinet du préfet de la région Normandie et du département de la Seine-Maritime

— M. le Colonel Stéphane Gouezec, directeur du SDIS de la Seine-Maritime

- **Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)**

— Général Joseph Dupré La Tour, commandant

— Colonel Guillaume Trohel, chef d'état-major

- **Service d'aide médicale urgente (Samu)**

— Dr Marc Noizet, président

— Dr Muriel Vergne, secrétaire générale

- **Amiral Lionel Mathieu**, commandant le Bataillon de marins-pompiers de Marseille, l'école des marins-pompiers de la Marine et la Marine à Marseille

- **M. Grégory Allione**, inspecteur général, directeur de l'École nationale supérieure des Officiers sapeurs-pompiers (Ensosp)

- **Table ronde consacrée au contexte, à la gestion et aux conséquences de la tempête survenue en octobre 2020 dans les Alpes-Maritimes**

— M. Sébastien Olharan, maire de Breil-sur-Roya, conseiller départemental des Alpes-Maritimes en charge de la reconstruction consécutive à la tempête Alex

— M. Jean-Pierre Vassallo, maire de Tende

— M. Xavier Pelletier, ancien préfet délégué à la reconstruction des vallées

— Mme Anne-Cécile Novella, cheffe du service interministériel de défense et de protection civiles

— M. le Contrôleur général René Dies, directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Alpes-Maritimes

— M. le Colonel Sébastien Thomas, commandant du groupement de gendarmerie départementale des Alpes-Maritimes

Audition conjointe

- **Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)**

— Contrôleur général Éric Flores, vice-président

— Médecin-colonel Norbert Berginiat, vice-président

— M. Guillaume Bellanger, directeur de cabinet et des relations institutionnelles

— M. Hugo Basset, chef de cabinet

- **Association nationale des directeurs des services d'incendie et de secours (ANDSIS)**

- Contrôleur général Stéphane Morin, président
- Colonel Emmanuel Ducouret, membre du conseil d'administration

*

* *

- **Table ronde des organisations syndicales représentatives de sapeurs-pompiers**

- M. Stéphane Bardel, membre de la Commission nationale des SDIS pour la Fédération CFDT-Intercos
- M. Xavier Boy, président du FA-SPP-PATS
- M. Charles Cosse, directeur de cabinet de l'UNSA SDIS
- M. Manuel Couillet, secrétaire général, Sud-SDIS
- M. Sébastien Delavoux, animateur du collectif CGT des agents des SDIS
- M. Alain Laratta, secrétaire général d'Avenir-Secours CFE-CGC
- M. Frédéric Monchy, président du SNSPP
- M. Mickaël Pacanowski, vice-président de la CFTC-SPA-SDIS
- M. Christophe Sansou, secrétaire général de l'Union nationale FO des services d'incendie et de secours

- **Table ronde concernant les services d'incendie et de secours (SDIS) métropolitains**

- M. le Contrôleur général René Cellier, directeur départemental, SDIS du Bas-Rhin (zone de défense Est)
- M. le Contrôleur général Emmanuel Clavaud, directeur départemental et métropolitain, SDIS du Rhône et de Lyon (zone de défense Sud-Est)
- M. le Contrôleur général Éric Florès, directeur départemental, SDIS de l'Hérault (zone de défense Sud)
- M. le Contrôleur général Jean-François Gouy, directeur départemental, SDIS du Morbihan (zone de défense Ouest)
- M. le Colonel Stéphane Contal, directeur départemental, SDIS de la Somme (zone de défense Nord)
- M. le Colonel Franck Machingorena, directeur départemental, SDIS de la Haute-Vienne (zone de défense Sud-Ouest)

- **Table ronde de services d'incendie et de secours (SDIS) ultramarins**

- Colonel Frédéric Leguillier, directeur du SDIS de La Réunion

- Colonel Patrick Tyburn, directeur du SDIS de la Martinique

- **Table ronde d'associations agréées de sécurité civile**

- M. Gilles Diaz, coordinateur national de l'Association nationale des premiers secours (ANPS)

- M. Patrice Dallem, expert secours

- M. Nicolas Tamic, directeur adjoint, responsable des opérations du Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (Cedre)

- M. Philippe Da Costa, président de la Croix-Rouge française, et M. Florent Vallée, directeur de l'urgence et des opérations

- **Table ronde d'associations agréées de sécurité civile**

- M. Stéphane Voisin, vice-président de la Fédération française de sauvetage et de secourisme (FFSS)

- M. François Richez, président de la Fédération nationale de protection civile (FNPC)

- M. François-Xavier Volot Delaunay, directeur aux affaires générales de la Fédération nationale de protection civile (FNPC)

- M. Jean-François Sergent, président de la Fédération nationale de radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC)

- M. Pierre Charzat, directeur délégué du secourisme

- M. Yann de Saint-Pol, administrateur et secouriste bénévole des Œuvres hospitalières françaises de l'ordre de Malte (OEHFOM) dit Ordre de Malte

- **Table ronde d'associations agréées de sécurité civile**

- M. Christian Amiet, référent urgences du Secours catholique

- M. Marc Sauvagnac, directeur général de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)

- M. Bernard Tourte, président du Spéléo secours français (SSF)

- M. Jean Luc Buccino, président, Mme Marie-Christine Millet, secrétaire nationale, et M. Philippe Loubière, directeur des opérations de l'Union nationale des associations des secouristes et sauveteurs des groupes de la Poste et Orange (UNASS)

- Mme Élodie Boileau, présidente, et Mme Julie Duchalais, vice-présidente de l'Association des volontaires internationaux en soutien opérationnel virtuel (VISOV)

- **Groupement syndical national des sapeurs-pompiers volontaires (GSNSPV)**
 - M. Samuel Mathis, secrétaire général
 - M. Sylvain Trouvain, membre du bureau en charge de la communication
- **Table ronde « Sécurité civile et environnement »**
 - M. Lionel Suchet, directeur général délégué du Centre national d'études spatiales (CNES)
 - M. Pierre Tréfouret, directeur de cabinet du président du CNES
 - M. Guillaume Mellier, directeur des programmes et de l'appui aux politiques publiques à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)
 - M. Benoît Thomé, directeur des relations institutionnelles à Météo France
 - M. Gilles Martinoty, directeur adjoint du Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM)
 - Mme Isabelle Duvaux-Bechon, conseillère sénior de l'équipe des Accélérateurs à la direction des Affaires européennes, juridiques et internationales de l'Agence spatiale européenne (ESA)
- **Mme Nathalie Delattre**, sénatrice de la Gironde
- **Groupe Intériale**
 - M. Gilles Bachelier, président
 - M. Laurent Michel, directeur des affaires publiques
- **Ministère de la transition écologique – Direction générale de la prévention des risques (DGPR)**
 - Mme Véronique Lehideux, cheffe du service des risques naturels et hydrauliques à la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de la Transition écologique
 - Mme Delphine Ruel, adjointe au chef du service des risques technologiques, sous-directrice des risques accidentels
 - M. Yoann La Corte, adjoint à la cheffe du service des risques naturels et hydrauliques
- **Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)**
 - M. Gabor Arany, sous-directeur adjoint de la planification de sécurité nationale

- **Table ronde « Sécurité civile et technologies de communication »**

- M. Guillaume Lambert, préfet, directeur de l'Agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours

- M. Pierre Casciola, directeur de l'Agence du numérique de la sécurité civile

- **Table ronde « Sécurité civile et grands événements »**

- M. Serge Boulanger, préfet, secrétaire général de la zone de défense et de sécurité de Paris (Préfecture de police de Paris)

- M. le Général Joseph Dupré la Tour, commandant la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)

- M. Édouard Donnelly, directeur exécutif des opérations du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (Cojo)

- M. Pierre Mauger, responsable des services médicaux du Cojo

- Mme Anaïs Walter, cheffe de projet relations institutionnelles du Cojo

- M. Thierry Mosimann, préfet, coordinateur national pour la sécurité des Jeux olympiques et paralympiques 2024 et les grands événements sportifs internationaux (CNSJ)

- **France nature environnement (FNE)**

- M. Thierry Hubert, président Île-de-France

- M. Guillaume Blavette, membre du réseau énergie

- Mme Malou Boisson, chargée des risques naturels

- **Office national des forêts (ONF)**

- Mme Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale

- M. Albert Maillet, directeur forêts et risques naturels

- M. Guillaume Peghaire, chef du département Risques naturels

- **Table ronde « Sécurité civile, logistique d'urgence et gestion de crise »**

- M. Thomas Alliot, président fondateur de l'association Unités nationales de secouristes citoyens (UNSC)

- M. Jean-Luc Wertenschlag, ambassadeur des UNSC et président du Collectif Citoyen du 13 Novembre

- Mme Marie-Claude Desjeux, membre du conseil d'administration, en charge des relations extérieures de la Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs (Fenvac)

- Mme Julie Morin Gonzalez, juriste au sein de la Fenvac

- Dr Arnaud Derossi, directeur médical régional au sein de la société International SOS, chargé de l'assistance et du transport médical mondial

- **Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)**

— M. Julien Marion, préfet, directeur général

— M. Yves Hoce, sous-directeur de la préparation, de l'anticipation et de la gestion des crises

— Mme Gaëlle Lugand, sous-directrice des affaires internationales, des ressources et de la stratégie

— M. Bertrand Vidot, sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours

— Mme Clémence Lecoœur, directrice de cabinet

- **Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)**

— M. Edouard Geffray, directeur général

— Mme Stéphanie Guttierrez, adjointe au sous-directeur de l'action éducative

- **Table ronde « Sécurité civile et risques sanitaires »**

— Mme Anne Hegoburu, sous-directrice en charge de la régulation de l'offre de soins, et M. Pierre Savary, chef du bureau premier recours, à la direction générale de l'offre de soins (DGOS) du ministère du travail, de la santé et des solidarités

— Dr Jean-Marc Philippe, sous-directeur de la veille et de la sécurité sanitaire à la direction générale de la santé (DGS) du ministère du travail, de la santé et des solidarités

— Mme Cécile Somarriba, directrice de la veille et de la sécurité sanitaire à l'Agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France

— Dr Romain Hellmann, conseiller médical de la directrice générale de l'ARS du Grand Est

— M. Samuel Pratmarty, directeur de l'offre de soins de l'ARS de Nouvelle-Aquitaine

— M. Laurent Dal Mas, directeur de la qualité, de la performance et de l'innovation de l'Agence régionale de santé du Grand Est

- **Table ronde « Recherche et anticipation au service de la sécurité civile »**

— M. Patrick Laclémence, professeur, titulaire de la chaire gestion de crise à l'Université de Troyes

— M. Patrick Lagadec, chercheur spécialiste de la gestion de crise et du risque (en visioconférence)

— M. Jérôme Dantan, enseignant-chercheur, docteur en informatique au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) et spécialiste des

systèmes de décision en univers incertain

- **Fédération française des métiers de l'incendie (FFMI)**

— M. Régis Cousin, président

- **Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer – Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires**

— Mme Dominique Faure, ministre déléguée, chargée des collectivités territoriales et de la ruralité

PERSONNES ENTENDUES EN DÉPLACEMENT

Jeudi 30 novembre 2023 - Seine Maritime

Visite du site de Lubrizol

- **Lubrizol France**

- Mme Isabelle Striga, présidente de Lubrizol France
- M. David Kidd, directeur du site de Rouen
- Mme Jennifer Marc, responsable HSE
- M. Nicolas Prod'homme, responsable conformité réglementaire
- M. Benjamin Paris, chargé de communication interne

- **Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie - Inspection des installations classées**

- M. Christophe Huart, chef d'unité départementale

- **Service départemental d'incendie et de secours (SDIS)**

- M. Stéphane Gouezec, directeur départemental
- M Sylvère Perrot, chef du service risques industriels

- **Préfecture de la région Normandie**

- M. Clément Vives, sous-préfet, directeur de cabinet
- Mme Tiffany Weynachter, directrice du service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile (SIRACEDPC)

Table ronde avec plusieurs élus locaux sur les enjeux de la sécurité civile dans le département

- **Communauté d'agglomération Caux Seine Agglo**

- Mme Hélène Briffault, vice-présidente
- Mme Maritxu Penez, responsable du service risques
- M. Pascal Seyer, directeur du pôle mobilité

- **Élus municipaux**

- Mme Françoise Lesconnec, conseillère municipale déléguée de Rouen
- M. Pierre Aubry, premier adjoint au maire de Fécamp
- M. Jean-François Ouvry, maire de Saint-Valery-en-Caux
- Mme Josette Avenel, maire de Gueures
- Mme Françoise Lesconnec, conseillère municipale déléguée

- **Conseil d'Administration du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS)**

- M. André Gautier, président

- **Association des maires ruraux de Seine-Maritime (AMR)**

- M. Jean-François Lemesle, président

- **Service départemental d'incendie et de secours (SDIS)**

- M. André Gautier, président du conseil d'administration
- M. Stéphane Gouezec, directeur départemental

- **Préfecture de la région Normandie**

- M. Clément Vives, sous-préfet, directeur de cabinet
- Mme Tiffany Weynachter, directrice du service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile (SIRACEDPC)

Table ronde avec des associations locales de sécurité civile

- **Croix Rouge Française**

- M. Fabrice Blondel, président de la Croix Rouge française 76

- **Protection Civile Normandie Seine (PCNS)**

- M. Bastien Certain, président
- Mme Léa Dieppois, secouriste bénévole
- M. Hervé Baux, responsable section 3
- M. Marco Leclerc, adjoint section 3
- M. Jérôme Anquetil, responsable adjoint section 4
- M. Hervé Tesnière, responsable section 4

- **Société nationale de sauvetage en mer de la Seine-Maritime (SNSM)**
 - M. Philippe Valetoux, délégué départemental de la SNSM 27 et 76.

- **Service départemental d'incendie et de secours (SDIS)**
 - M. Stéphane Gouezec, directeur départemental
 - M. Sylvère Perrot, chef du service risques industriels
 - M. Fabrice Caumont, chef de groupement
 - Mme Vanessa Sery, infirmière, chef de service groupement sud
 - M. Frédéric Duval, médecin, groupement ouest
 - M. Jacques Cagniant, chef de la mission citoyenneté

- **Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie - Inspection des installations classées**
 - Mme Nathalie Viste, responsable équipe raffinage-pétrochimie, adjointe section 2 de la réserve

- **Préfecture de la région Normandie**
 - M. Clément Vives, sous-préfet, directeur de cabinet
 - Mme Tiffany Weynachter, directrice du service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile (SIRACEDPC)

Mercredi 6 et jeudi 7 décembre 2023 - Lisbonne - Portugal

• **Experts portugais de la Protection civile**

- M. Duarte Caldeira, président du conseil d'administration du Centre d'études et d'intervention en protection civile
- M. Investigador Xavier Viegas, professeur du département de Génie Mécanique de l'Université de Coimbra, chercheur dans le domaine des incendies de forêts

• **Mairie de Lisbonne**

- M. Carlos Neto, conseiller municipal en charge de la protection civile et de la sécurité au sein,
- Mme Margarida Martins, directrice du service municipal de protection civile
- M. Carlos Loureiro, chef de la division opération et soutien aux populations
- Mme Raquel Milho, cheffe de la division Prévention et sensibilisation du public
- Colonel Tiago Lopes, commandant du Régiment des Sapeurs-pompiers

• **Direction Générale de la Santé**

- Dr. Miguel Telo de Arriaga, chef de la division des modes de vie sains

• **Gouvernement portugais**

- Mme Patricia Gaspar, Secrétaire d'État portugaise chargée de la Protection civile

• **Autorité Nationale de Secours et de Protection Civile**

- Brigadier Duarte da Costa, président
- M. Miguel CRUZ, 2ème Commandant National de Secours et de Protection Civile, du système National de Secours et de Protection Civile

• **Groupe d'amitié Portugal – France de l'Assemblée de la République**

Jeudi 14 décembre 2023 - Gironde

Visite des lieux incendiés et échanges avec les élus locaux concernés

- **Sous-préfecture de Langon**

- M. Vincent Ferrier, sous-préfet

- **Élus locaux**

- M. Jean-Marc Pelletant, maire de Landiras

- M. Vincent Dedieu, maire d'Origne, président du parc Des Landes De Gascogne

- M. Jean-Louis Dartiailh, maire d'Hortens

- M. Bruno Gardere, maire Saint-Symphorien

- M. Marc Vigié, maire de Louchats

- M. Jean-Luc Rouquié, adjoint au maire de Louchats

- Mme Line Baraduc, première adjointe au maire de Landiras

- **Parlementaire**

- Mme Laurence Harribey, sénatrice de la Gironde

- **Département de la Gironde**

- M. Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental

- **Service départemental d'incendie et de secours (SDIS)**

- Lieutenant-Colonel Éric Florensan

Déjeuner de travail à la résidence préfectorale

- **Préfecture de la région Nouvelle-Aquitaine, préfecture de la Gironde**

- M. Etienne Guyot, préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-Ouest, préfet de la Gironde

- M. Nicolas Hesse, préfet délégué pour la défense et la sécurité

- M. Vincent Ferrier, sous-préfet de Langon

- M. Ronan Leautic, sous-préfet d'Arcachon

- **Département de la Gironde**

- M. Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental
- Mme Sophie Piquemal, conseillère départementale

- **Etat-Major Interministériel de Zone de Défense et de Sécurité**

- M. François Gros, chef

- **Service départemental d'incendie et de secours (SDIS)**

- M. Marc Vermeulen, directeur départemental

Table ronde avec les associations de sécurité civile

- **Association départementale de protection civile**

- Mme Nathalie Burg, coordinatrice
- M. Loïc Rivaldes, cadre opérationnel

- **Croix rouge française - Délégation territoriale de la Gironde**

- M. Philippe Wilbert, administrateur adjoint
- M. Benjamin Sabourin, directeur Urgence et Secourisme

- **Unité mobile de premiers secours de la Gironde (UMPS 33)**

- M. Matthieu Bernardet, chef d'unité départemental

- **Croix blanche de la Gironde - Comité départemental des secouristes français**

- M. Thomas Dinouart, responsable opérationnel

Table ronde avec les élus locaux

- **Sous-préfectures**

- M. Ronan Leautic, sous-préfet d'Arcachon

- **Département de la Gironde**

- M. Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental

- **Élus municipaux**

- M. Patrick Davet, maire de La Teste de Buch

- M. Xavier Daney, maire d'Arès
 - Mme Evelyne Dupuy, adjointe à la sécurité de M. Philippe de Gonneville, maire de Lège-Cap-Ferret
 - M. Bruno Lafon, maire de Biganos, président de l'association de défense des forêts contre l'incendie en Aquitaine
 - M. Lionel Montillaud, maire de Sainte-Hélène
 - M. Christophe Duprat, maire de Saint-Aubin Médoc, trésorier de l'Association des Maires de Gironde
 - Mme Mylène Doreau, maire de Guillos, représentante de l'association départementale des maires ruraux de Gironde (AMR 33)
- **Association des maires de Gironde (AMG)**
 - Mme Mathilde Ferchaud, juriste
 - **État-major interministériel de zone de défense et de sécurité**
 - M. François Gros, chef d'état-major

Mercredi 31 janvier et jeudi 1^{er} février 2024 - Alpes-Maritimes

Table ronde avec les élus locaux

• **Conseil départemental des Alpes-Maritimes**

- Mme Anne Satonnet, vice-présidente
- M. Faustin Gaden, directeur de cabinet

• **Communes des Alpes-Maritimes**

- M. Antoine Babu, conseiller municipal sécurité et prévention de la mairie de Cannes
- M. Yannick Ferrand, directeur du service municipal des risques majeurs de la mairie de Cannes
- Mme Marika Roman, adjointe au maire d'Antibes, déléguée à la sécurité
- Mme Caroline Rimbert, responsable du service protection civile de la mairie d'Antibes
- M. Joël Pradelli, conseiller municipal délégué aux risques naturels de la mairie de Biot

Table ronde avec les principaux services, acteurs locaux de la gestion de crise

• **Préfecture des Alpes-Maritimes**

- M. Benoît Huber, directeur de cabinet du préfet des Alpes-Maritimes
- Mme Anne-Cécile Novella, cheffe du service interministériel de défense et de protection civiles de la préfecture (SIDPC)

• **Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM)**

- M. Mathieu Eyrard, directeur adjoint
- Mme Chantal Reynaud, cheffe service risque déplacement sécurité

• **Syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau maralpin (SMIAGE)**

- M. Cyril Marro, directeur général des services
- M. Aurélien Chartier, direction prévision des risques

- **Service départemental d'incendie et de secours (SDIS)**
— M. René Dies, contrôleur général
- **Groupement départemental de gendarmerie (GGD)**
— Colonel Sébastien Thomas, commandant
- **Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM)**
— M. Mathieu Eyrard, directeur adjoint
— Mme Chantal Reynaud, cheffe service risque déplacement sécurité
- **Délégation militaire départementale (DMD)**
— Colonel Bertrand Coupez
- **Enedis**
— M. Xavier Montuelle, directeur territorial
— Mme Isabelle Didierjean, chargée des relations collectivités
- **Orange**
— M. Laurent Londeix, délégué régional

Table ronde avec les associations agréées de sécurité civile

- **Croix-Rouge française**
— M. Damien Dos Santos, président
— M. Xavier Maurice, directeur
- **Protection Civile**
— M. Éric Criscuolo, président
- **Fédération Française de Sauvetage et Secourisme**
— Mme Aurélie Tardivat, directrice
- **Croix Blanche**
— M. Naofel Bahri, président
- **Secours civil Cannes – Pays de Lérins**
— M. Christophe Visentin, président

— M. Thierry Bouillon, vice-président

- **Unité d'assistance et de sécurité civile (UASC 06)**

— M. Didier Heuber, président

— M. Jean Dragacci, directeur opérationnel

- **Unité départementale des premiers secours (UDPS 06)**

— M. Nicolas Darmon, président

- **Association départementale radioamateurs au service de la sécurité civile des Alpes-Maritimes (ADRASEC-06)**

— M. Philippe Simonpieri, président

Visite sur site à Saint-Martin-Vésubie
Secteurs touchés par la tempête Alex

- **Mairie de Saint-Martin-Vésubie**

— M. Ivan Mottet, maire

— M. Alain Jardinot, adjoint au maire

— M. Thierry Ingigliardi, adjoint au maire

- **Service départemental d'incendie et de secours (SDIS)**

— Lieutenant-colonel Jean Giudicelli

— Lieutenant Christophe Sabatier

- **Gendarmerie**

— M. Stéphane Wetley, commandant en second de la compagnie de Puget-Théniers

- **Préfecture**

— M. Guillaume Chaffardon, chef adjoint du service risque déplacement sécurité à la direction départementale des territoires et de la mer

— M. Emmanuel Acchiardi, directeur de projet de la mission interministérielle à la reconstruction des vallées

— M. Antoine Branchereau, agent au service interministériel de défense et de protection civiles de la préfecture – cabinet du préfet

Table ronde avec les élus locaux et services de la vallée de la Vésubie
Tempête Alex

• **Élus municipaux**

- M. Sébastien Olharan, maire de Breil-sur-Roya
- Mme Martine Barengo-Ferrier, maire de la Bollène-Vésubie
- M. Paul Burro, maire de Belvédère
- M. Jean Thaon, maire de Lantosque
- M. Georges Corniglion, adjoint au maire de Roquebillière, délégué à la Sécurité
- Mme Loetitia Lore, maire de Venanson
- M. Ivan Mottet, maire de de Saint-Martin-Vésubie

• **Métropole Nice-Côte-d'Azur**

- M. Eric Lejeune, directeur du pôle exploitation littoral, « collines et Vallées »
- Michel Turco, directeur général adjoint – exploitation et territoires

• **Communauté d'agglomération de la Riviera Française**

- M. Sylvain Michelet, Directeur Général des Services Techniques

• **Service départemental d'incendie et de secours (SDIS)**

- Lieutenant-colonel Jean Giudicelli
- Lieutenant Christophe Sabatier

• **Gendarmerie**

- M. Stéphane Wetley, commandant en second de la compagnie de Puget-Théniers

• **Préfecture**

- M. Guillaume Chaffardon, chef adjoint du service risque déplacement sécurité à la direction départementale des territoires et de la mer
- M. Emmanuel Acchiardi, directeur de projet, de la mission interministérielle à la reconstruction des vallées
- M. Antoine Branchereau, agent au service interministériel de défense et de protection civiles de la préfecture – cabinet du préfet

Mercredi 7 et jeudi 8 février 2024 - Rome - Italie

- **Centre opérationnel italien de la protection civile**
 - M. Luigi d'Angelo, directeur opérationnel pour la coordination des urgences
 - M. Giovanni De Siervo, chargé des relations internationales

- **Croix-Rouge italienne**
 - M. Luciano Calamaro, chef de cabinet du directeur
 - M. Ignazio Schintu, directeur des opérations, de l'urgence et du sauvetage

- **Membres du groupe d'amitié parlementaire italien**
 - M. Piero Fassino, député, président du groupe d'amitié
 - M. Giangiacomo Calovini, député
 - M. Stefano Candiani, député
 - Mme Elena Bonetti, députée
 - Mme Emma Pavanelli, député
 - M. Augusto Curti, député

- **Mairie de Rome**
 - M. Giuseppe Napolitano, directeur du département de la protection civile

- **Visite du site romain de Vigili del fuoco**
 - M. Adriano De Acutis, commandant des vigiles du feu

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

- Agence spatiale européenne (ESA)
- Association des maires de France (AMF)
- Association nationale des directeurs des services d'incendie et de secours (ANDSIS)
- Association nationale des élus de la montagne (ANEM)
- Association Bouclier bleu
- Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)
- Centre national d'études spatiales (CNES)
- Association Croix blanche
- Association Départements de France
- Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)
- Direction générale de la prévention des risques (DGPR)
- Direction générale sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)
- Fédération nationale de radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC)
- Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)
- Association France nature environnement (FNE)
- Groupement syndical national des sapeurs-pompiers volontaires (GSNSPV)
- Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)
- M. François-Xavier Fort, enseignant-chercheur en droit public à l'Université de Montpellier
- M. Jean-François Schmauch, docteur en sciences de gestion
- M. Jean-Luc Wertenschlag, auteur du livre "Impacté 13 Novembre", fondateur de JLW Prévention, président du Collectif citoyen de 13 Novembre
- M. Patrick Laclémence, professeur titulaire de la chaire gestion de crise à l'université de Troyes
- M. Patrick Lagadec, chercheur spécialiste de la gestion de crise et du risque
- Météo France
- Mme Nathalie Delattre, sénatrice de la Gironde
- Association Secours catholique
- Secrétariat général de la zone de défense et de sécurité (SGZDS)
- Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM)
- Syndicat CGT
- Syndicat FA SPP PATS

- Syndicat OS-UNSA
- Syndicat SDIS ALPES-MARITIMES
- Syndicat SPASDIS-CFTC
- Syndicat SUD SDIS
- Syndicat Union nationale Force Ouvrière des services d'incendie et de secours (FOSIS)
- Association Unité nationale de secouristes citoyens (UNSC)

ANNEXE N° 1 :
PLAN FAMILIAL DE MISE EN SÛRETÉ (PFMS)

ORSEC PLAN FAMILIAL DE MISE EN SÛRETÉ (PFMS)

JE ME PROTÈGE EN FAMILLE



À REMPLIR

CE PLAN CONCERNE LA FAMILLE
(indiquez votre nom) :



« J'APPRENDS À ME PROTÉGER »

Découvrez sur ce CD les informations sur les risques qui vous concernent pour élaborer votre **Plan Familial de Mise en Sécurité**

« J'apprends à me protéger »
DVD support d'information édité en novembre 2010

Risques de la vie courante

Risques sanitaires

Risques majeurs

DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Le CD « J'apprends à me protéger » a été réalisé par le bureau de l'alerte, de la planification et de la préparation aux crises à l'initiative de la sous-direction de la gestion des risques (Direction de la Sécurité Civile).

→ Ce support d'information présente pour chaque risque :

- une description synthétique,
- les réflexes à adopter,
- des informations pour tous sous forme de brochures, de jeux...
- des liens internet utiles.

* http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/defense_et_securite_civiles/gestion-risques/sensibilisation

ÉDITO

La fréquence des catastrophes majeures nous oblige à considérer les risques naturels et technologiques comme des réalités susceptibles de perturber notre vie. Les sinistres surviennent souvent brutalement et désorganisent notre quotidien, rendant parfois inopérants les réseaux routiers, d'alimentation en gaz, en eau, en électricité... Ces désordres peuvent gêner durablement la progression des secours et accroître chez une victime le sentiment de solitude.

Comment m'éclairer si l'électricité est coupée ? Comment prendre soin des jeunes enfants si je suis isolé(e) ? Si je dois quitter ma maison en raison d'un péril, où me réfugier ? Comment rassembler rapidement quelques affaires personnelles ?

La préparation à la gestion des crises est une responsabilité partagée. Elle incombe aux pouvoirs publics mais également à chaque citoyen. Le guide **Je me protège en famille** vous aide à organiser votre autonomie durant cette phase critique, en élaborant votre **plan familial de mise en sécurité** (PFMS).

Réaliser-le avec vos proches, vous renforcerez votre capacité à surmonter ces situations difficiles grâce à la connaissance :

- des **risques** auxquels vous et votre famille êtes exposés,
- des **moyens d'alerte** qui vous avertiront d'un danger,
- des **consignes de sécurité** à respecter pour votre sauvegarde,
- des **lieux de mise à l'abri** préconisés par les autorités.

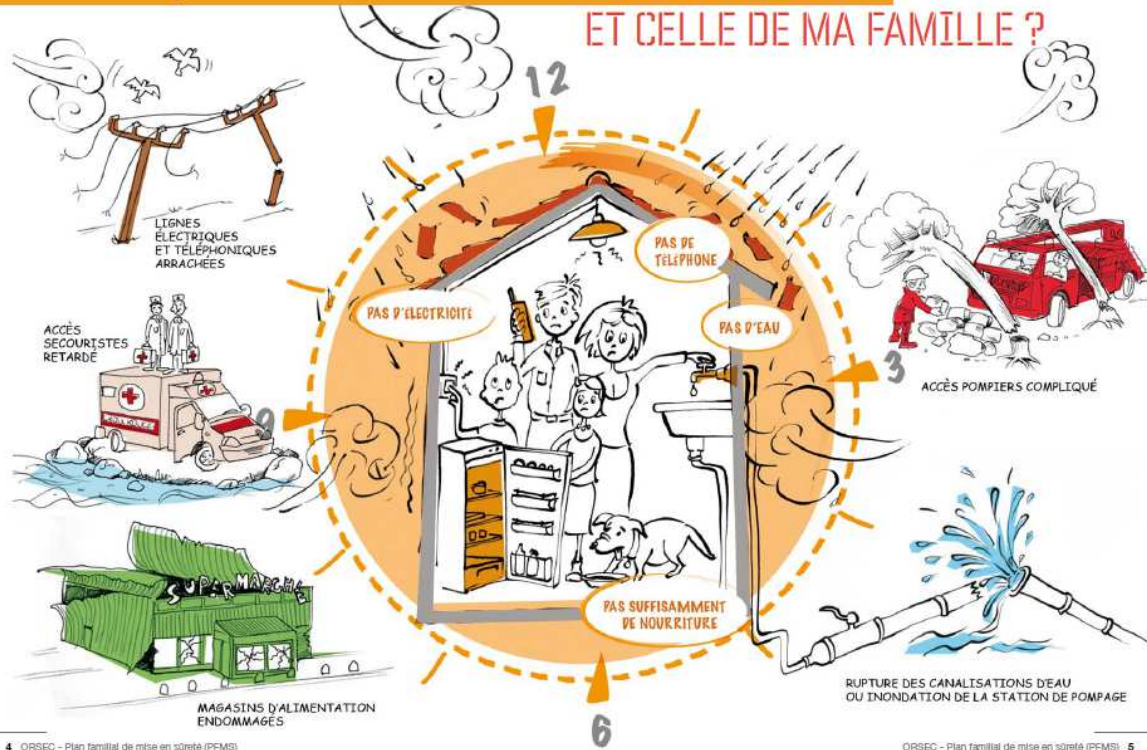
Enfin, vous découvrirez l'importance de répertorier avec soin les numéros de téléphone indispensables en cas d'événement grave et de constituer un **kit d'urgence** avec du matériel de première nécessité.



→ Ce guide comporte pour chaque thème un volet informations et bonnes pratiques à adopter, puis, pour construire votre PFMS, un volet à renseigner ou à cocher. Maintenant, c'est à vous d'agir !

POURQUOI DOIS-JE ASSURER MON AUTONOMIE

ET CELLE DE MA FAMILLE ?





A QUELS RISQUES MAJEURS SUIS-JE EXPOSÉ ?

Quelle que soit ma localisation sur le territoire national, je suis exposé(e) aux effets d'une tempête et d'un accident de transport de matières dangereuses (exemple : camion citerne). Selon mon lieu de résidence (habitation principale ou de villégiature), je peux également être soumis(e) à d'autres risques naturels et technologiques.

Pour connaître ceux qui me concernent, plusieurs sources d'information sont à ma disposition. Etabli par le préfet, le **Dossier Départemental des Risques Majeurs** répertorie les risques encourus dans mon département. Le **Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs**, réalisé par le maire, recense quant à lui les risques présents sur ma commune, préécise les moyens de sauvegarde mis en œuvre et les réflexes que chacun doit adopter.

Enfin, les vendeurs ou bailleurs de biens immobiliers ont la double obligation d'informer leurs acquéreurs ou locataires sur les risques naturels et technologiques auxquels leur habitation est exposée et les sinistres ayant donné lieu à indemnisation au titre de la garantie catastrophe naturelle et technologique. Ce document appelé **état des risques** est remis à l'occupant lors de chaque transaction immobilière.

Je peux accéder à l'ensemble de ces informations soit en me rendant à la préfecture ou à la mairie de mon domicile, soit en me connectant sur leurs sites Internet respectifs. Le site interministériel www.risques.gouv.fr, dans la rubrique *Ma commune face aux risques* me donne également toute l'information dont j'ai besoin.

→ **Je note que mon plan familial de mise en sûreté est tout aussi utile pour me préparer à faire face aux effets de certains risques particuliers comme une canicule ou une pandémie grippale.**

C CONSEIL

Pour chaque risque qui me concerne, je prends connaissance des réflexes à adopter en consultant les fiches du CD « **J'apprends à me protéger** ».

A QUELS RISQUES MAJEURS SUIS-JE EXPOSÉ ?

À NE PAS FAIRE

Commune de :

RISQUE À COCHER	CONSIGNES DE SÉCURITÉ : À FAIRE	CONSIGNES DE SÉCURITÉ : À NE PAS FAIRE
<input type="checkbox"/> Inondation		
<input type="checkbox"/> Mouvement de terrain		
<input type="checkbox"/> Feu de forêt		
<input type="checkbox"/> Séisme		
<input type="checkbox"/> Tempête/ Cyclone		
<input type="checkbox"/> Avalanche		
<input type="checkbox"/> Accident industriel		
<input type="checkbox"/> Accident Nucléaire		
<input type="checkbox"/> Accident Transport de matières dangereuses		
<input type="checkbox"/> Rupture de barrage		



COMMENT SUIS-JE ALERTÉ ?

Les autorités (le préfet, le maire), les exploitants (industriels, nucléaires, de barrages) peuvent mettre en place différents moyens d'alerte en fonction des risques présents sur le territoire :



• les sirènes du Réseau National d'Alerte (RNA)

Ces sirènes, situées sur tout le territoire français, émettent en cas d'alerte un son de trois séquences de 1 minute 41 secondes espacées d'un silence. Il doit conduire au comportement suivant : « je me mets à l'abri dans un bâtiment et j'écoute la radio ». Ces sirènes sont testées tous les premiers mercredis du mois avec une seule séquence d'une minute 41 secondes puis un signal continu de fin d'essai. Les entendez-vous ?



• les sirènes « barrage »

Localisées en aval des grands barrages, elles émettent un son spécifique, celui d'une corne de brume. Ce signal indique un risque de rupture imminent de l'ouvrage. Il doit se traduire par le comportement suivant « j'évacue et je gagne les points hauts ». Ces sirènes sont testées une fois par trimestre les premiers mercredis des mois de mars, juin, septembre et décembre, à 12h15. Sautez-vous les reconnaître ?



• les automates d'appel

Ce système, mis en place par certaines collectivités ou exploitants, permet de diffuser un message à la population sous forme d'un message vocal ou d'un SMS (texto) sur téléphone fixe ou portable.



• les ensembles mobiles d'alerte

Ces haut parleurs, installés sur le toit des véhicules communaux, des sapeurs-pompiers, des forces de l'ordre ou des industriels, peuvent diffuser des messages spécifiques en fonction d'un risque donné (risse à l'abri, évacuation...).



• les radios locales

Certaines radios, telles que Radio France (France Info, France Inter, France Bleu...), disposent de conventions avec les services de l'Etat. En cas d'évènement grave, les programmes sont interrompus pour informer sur l'évènement en cours et les comportements à adopter. Connaissez-vous leurs fréquences d'émission ?

• autres

Votre commune peut également prévoir dans le cadre de son Plan Communal de Sauvegarde (outil du maire pour alerter, protéger et accompagner la population), d'autres moyens d'alerte : clocher de l'église, porte à porte... Renseignez-vous dès à présent en mairie !

COMMENT SUIS-JE ALERTÉ ? À REMPLIR



RADIO

oui

France Bleu : _____

France Info : _____

France Inter : _____

Autre station locale : _____

SIRÈNES

oui

non

SIRÈNES DE BARRAGE

oui

non

AUTOMATES D'APPEL

oui

non

Si **oui**, ai-je bien communiqué mon numéro à la mairie ?

oui

non

ENSEMBLES MOBILES D'ALERTE

oui

non

AUTRES MOYENS

oui

non

Si **oui**, je précise lesquels : _____

- ➔ Je conserve toujours chez moi une radio à piles et je note les fréquences des stations à écouter dans ma région.
- L'Etat, les mairies et les exploitants industriels testent régulièrement leurs systèmes d'alerte (sirènes, automates d'appel...). Je suis attentif aux essais qui sont réalisés et vérifie de bien entendre ou recevoir les signaux d'alerte !
- j'apprends à reconnaître le signal national d'alerte en composant le N° vert 0 800 50 73 05.



QUELLES CONSIGNES GÉNÉRALES DOIS-JE RESPECTER ?

Selon le type d'évènement, je suis susceptible, dès la diffusion de l'alerte ou des consignes des autorités :

- **d'évacuer**,
- **de me mettre à l'abri** dans un bâtiment,

Quels que soient les risques auxquels je suis exposé, les consignes générales de sécurité suivantes s'appliquent :

- **j'écoute la radio** pour connaître la nature du danger, son évolution et les consignes à suivre,
- **je coupe le gaz et l'électricité** pour éviter le risque d'explosion ou de court-circuit,
- **je ne vais pas chercher mes enfants à l'école** pour ne pas encombrer les voies de circulation, m'exposer et exposer mes enfants au danger inutilement. Le personnel enseignant s'occupe d'eux. Il s'est préparé aux situations graves en réalisant le Plan Particulier de Mise en Sécurité (PPMS) de l'établissement,
- **je ne téléphone pas**, sauf urgence vitale, pour libérer les lignes téléphoniques indispensables aux services de secours,
- **je ne prends pas l'ascenseur** pour éviter d'être bloqué à l'intérieur à cause des coupures électriques.

→ Certains évènements, tels que les inondations ou les séismes, nécessitent également de couper l'eau. Je pense à localiser l'arrivée d'eau et j'apprends à fermer les vannes.

QUELLES CONSIGNES GÉNÉRALES DOIS-JE RESPECTER ?

À REMPLIR



Je localise les arrivées de gaz, d'électricité et d'eau et **j'explique** à mes proches comment les couper (photos, schémas ou dessins sommaires, mode opératoire, boutons sur lesquels appuyer...).

ELECTRICITÉ

GAZ

eau

E EXEMPLE

Pour couper l'électricité dans mon habitation, mon tableau électrique se trouve à l'entrée de la maison. Il suffit de basculer l'interrupteur rouge en bas à gauche pour couper toute l'électricité.

Pour le gaz, le robinet se trouve dans les toilettes, il suffit de tourner le robinet (dans le sens inverse des aiguilles d'une montre) qui se trouve à droite du compteur !



S'ÉQUIPER

COMMENT CONSTITUER MON KIT

Dans une situation d'urgence, certains équipements sont essentiels.

En fonction de l'évènement, chaque foyer doit être en mesure de pouvoir subvenir aux besoins minimums, que ce soit lors d'une évacuation, d'une mise à l'abri ou lorsque le gaz, l'électricité et l'eau courante viennent à manquer et ne peuvent être rétablis dans l'immédiat.

Chaque famille dispose en général de la majorité des articles cités ci-après. L'important est de les organiser de manière à y accéder rapidement.



Un sac à dos, un sac de sport ou une valise, facilement accessible (par exemple dans un placard près de la porte d'entrée) peut ainsi être préparé et contenir les éléments suivants (liste non exhaustive à adapter en fonction des risques et des particularités du foyer) :



LOCALISATION DE MON KIT D'URGENCE :

Lieu de rangement du kit :

L'ÉQUIPEMENT À PRÉPARER À L'AVANCE

↳ Pour me signaler auprès des secours

- Sifflet
- Torche clignotante, lampe torche (avec piles de rechange ou rechargeable)
- Tissu ou panneau « SOS » de couleur vive
- Gilets fluorescents

↳ Pour subvenir aux besoins de nourriture et de boisson

- 1 à 2 bouteilles d'eau par personne
- Aliments énergétiques n'ayant pas besoin d'être cuits (fruits secs, conserves...)
- Quelques couverts, ouvre-boîte, couteau multi-fonctions
- Autre (aliments pour bébé ou régime particulier)

↳ Pour administrer les premiers soins

- Trousse médicale de 1^{er} soin : pansements, sparadrap, paracétamol, désinfectant, antidiarrhéique, produit hydro-alcoolique pour les mains...

À REMPLIR



D'URGENCE ?

↳ Pour quitter mon habitation en toute tranquillité

- Photocopie des papiers administratifs : papiers personnels, carte d'identité, passeport, permis de conduire, carnet de santé des membres de la famille et des animaux domestiques, ordonnances, carte vitale, livret de famille, etc.
- Double des clés de la voiture
- Double des clés de la maison
- Un peu d'argent liquide

↳ Pour rester informé de l'évolution de l'évènement

- Radio à piles (et piles de rechange)

↳ Pour conserver un minimum d'hygiène et pour me préserver du froid

- Brosse à dents
- Serviettes
- Autre produit d'hygiène (couches...)
- Vêtements chauds
- Couverture de survie

↳ Pour pouvoir prétendre à une indemnisation

- Photocopie des contrats d'assurance des personnes et des biens exposés aux risques (multirisque habitation, automobile, responsabilité civile).
- Appareil photo

↳ Pour m'occuper durant la mise à l'abri ou sur le lieu d'évacuation

- Jeux pour enfants et adultes (cartes, dominos...)
- Livre, revues...

L'ÉQUIPEMENT À PRENDRE À LA DERNIÈRE MINUTE

↳ Pour rassurer les proches et communiquer avec les secours

- Téléphone portable + chargeur

↳ Pour administrer les soins particuliers

- Médicaments spécifiques (diabète, allergies...)

↳ Pour assurer mes démarches personnelles

- Papiers d'identité.
- Chèque et carte bleue





QUE DOIS-JE FAIRE ... ?

SE PRÉPARER

... EN CAS DE MISE À L'ABRI DANS MON HABITATION ?

- je respecte les consignes générales de sécurité
- je récupère mon kit d'urgence
- je rejoins mon lieu de mise à l'abri

COMMENT CHOISIR UN ENDROIT SÛR POUR METTRE À L'ABRI MA FAMILLE ?

Selon l'événement, les lieux de mise à l'abri peuvent être différents :

- **pour un risque où l'air peut être pollué** (accident nucléaire, accident industriel, camion d'erne...), je choisis une pièce avec le minimum d'ouverture, si possible opposée à la source de danger et proche des sanitaires. Avant de rejoindre ce lieu, je dois fermer les portes, les fenêtres et boucher les aérations et les ventilations avec du ruban adhésif ou du tissu.
- **pour un risque d'inondation**, j'identifie un espace refuge dans mon domicile (mezzanine, étage) où je me rends chez un voisin. Cet espace doit être accessible de l'intérieur et de l'extérieur, pour faciliter l'intervention des secours en cas de besoin.

→ Si je me trouve éloigné(e) de mon domicile, je rentre dans le bâtiment le plus proche et je suis les consignes données par les autorités.

... EN CAS D'ÉVACUATION ?

- je respecte les consignes générales de sécurité
- je récupère mon kit d'urgence
- je rejoins mon lieu d'évacuation

COMMENT IDENTIFIER LES LIEUX D'ÉVACUATION POUR MA FAMILLE ?

Selon l'événement, les lieux d'évacuation peuvent être différents :

- **en cas de séisme**, je m'éloigne des bâtiments, des lignes électriques et des arbres,
- **en cas d'inondation, mouvements de terrain...** ou pour certains risques technologiques (rupture de barrage...), le lieu d'évacuation peut être éloigné de mon habitation (gymnase, point haut sur la commune...). Je me renseigne en mairie pour connaître les lieux préalablement définis !

→ L'objectif de l'évacuation est de m'éloigner de la source du danger. Évacuer en bravant le danger n'est donc pas la solution à adopter (ex : traverser un cours d'eau en crue alors qu'un point haut existe dans mon logement). Je prévois et je teste les itinéraires pour me rendre dans les différents points de rassemblement.



QUE DOIS-JE FAIRE... ?

À REMPLIR

... EN CAS DE MISE À L'ABRI DANS MON HABITATION ?

RISQUE(S)	LIEUX de mise à l'abri choisis	ACTIONS à réaliser avant de rejoindre ce lieu

EXEMPLE

En cas d'accident sur l'usine Chlorbulle, j'ai choisi la salle de bain comme lieu de mise à l'abri. En cas d'alerte, je coupe le gaz (robinet dans les sanitaires) et l'électricité (compteur électrique à l'entrée), je ferme la porte d'entrée et les 5 portes-fenêtres et bouche l'aération dans la cuisine. Je prends mon kit d'urgence dans le placard de l'entrée et rejoins vite la salle de bain !

... EN CAS D'ÉVACUATION ?

RISQUE(S)	LIEUX d'évacuation	ACTIONS à réaliser avant de quitter mon domicile et itinéraires à emprunter

EXEMPLE

En cas d'inondation, c'est la salle des fêtes qui a été prévue par la commune comme lieu de rassemblement pour mon quartier. Avant de le rejoindre, je coupe le gaz, l'eau et l'électricité et récupère mon kit d'urgence dans le garage. Je ferme la porte à clef et je rejoins la salle en passant par la rue du Sansoucis et surtout pas par la rue de la Tourmente qui traverse le cours d'eau !

→ Les animaux, j'en fais quoi ? Les animaux de compagnie ne sont pas toujours autorisés sur les lieux d'accueil. Si je dois évacuer sans eux, je mets les animaux à l'abri, sur les hauteurs... Si je peux les emmener avec moi, je pense à prendre les carnets de santé à jour (les animaux doivent être tatoués !).



ET APRÈS, JE FAIS QUOI ?

JE TESTE NOS CONNAISSANCES EN FAMILLE !

QUAND VAIS-JE POUVOIR RÉINTÉGRER MON LOGEMENT ?

Uniquement avec l'approbation des autorités. Si je sens une odeur de gaz, je m'éloigne et j'appelle les services de secours ou le service d'urgence gaz.

Si j'ai été logé ailleurs qu'en centre d'hébergement, j'informe ma municipalité de mon retour et prends connaissance des dernières consignes.

QUE FAIRE SI MON HABITATION A ÉTÉ ENDOMMAGÉE ?

En cas de fortes dégradations de mon habitation, je fais ma déclaration de sinistre auprès de mon assureur et attends le passage ou l'autorisation de l'expert avant de commencer le nettoyage.

LES INDEMNISATIONS DE CATASTROPHES NATURELLES, COMMENT ÇA MARCHE ?

Lors d'une catastrophe naturelle, je ne peux être indemnisé par mon assurance que si la commune est reconnue en état de catastrophe naturelle par un arrêté interministériel. Dès la survenue d'un sinistre, je me manifeste auprès du maire afin qu'il engage la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle (demande déposée en Préfecture). Parallèlement, je déclare dès que possible l'étendue du sinistre à mon assureur et j'établis la liste des dégâts subis. Une fois la publication au Journal Officiel de l'arrêté interministériel, je dispose de 10 jours pour déclarer mon sinistre pour les dommages matériels directs et de 30 jours pour les pertes d'exploitation. Règlement par l'assureur : le montant et les conditions du règlement découlent des clauses de mon contrat (multirisques habitation ou véhicule terrestre à moteur). Enfin, je note que l'assureur doit verser l'indemnité dans un délai de trois mois à compter de la remise par l'assuré de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies.

EN ATTENDANT LE PASSAGE DE L'EXPERT, QUE PUIS-JE FAIRE ?

Si mon habitation ne présente aucun risque, je peux entreprendre certaines actions. Je peux aérer mon logement et remettre en état le chauffage si l'installation est sèche. Je peux commencer à recenser mes pertes et je fais remonter mes besoins à la commune, mais je ne jette rien (je fais une liste des meubles et appareils endommagés). Je prends des photos de l'intérieur et de l'extérieur de l'habitation et fais éventuellement des marques des hauteurs d'eau. Je vérifie l'état des aliments (notamment les produits congelés).

ET APRÈS, JE FAIS QUOI ?



L'EXPERT EST PASSÉ, JE COMMENCE PAR QUOI ?

Je nettoie mon habitation. En fonction de l'évènement, je pense à prendre des précautions (gants...), à désinfecter à l'eau de Javel et à chauffer pour sécher mon habitation en cas d'inondation.

QUE FAIRE SI JE TROUVE DES ANIMAUX MORTS OU DES PRODUITS CHIMIQUES ABANDONNÉS ?

Je ne touche surtout pas les animaux morts et les produits chimiques. J'informe la mairie qui organisera leur enlèvement. Je m'informe également des mesures sanitaires à mettre en pratique.

LA COMMUNE A MIS EN PLACE UN PLAN COMMUNAL DE SAUVEGARDE (PCS), CELA PEUT-IL M'AIDER ?

Si ma commune dispose d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS), cette dernière peut mettre en place un dispositif de soutien des populations, pour préparer le retour à une situation acceptable, avec :

- un point d'information ou d'accueil sous forme physique ou téléphonique,
- un soutien administratif afin de commencer les démarches pour refaire les papiers d'identité, d'être orienté vers les compagnies d'assurance,
- un hébergement, ravitaillement en eau et nourriture lorsqu'il n'y a plus de solution alternative.

→ La Réserve Communale de Sécurité Civile (RCSC) :

C'est une association créée à l'initiative du maire, de manière à organiser avant un évènement majeur les bonnes volontés de la commune qui souhaiteraient prêter main-forte. Si elle existe, je me renseigne sur les missions possibles des réservistes (ex : accueil des sinistrés dans des centres d'hébergement, organisation des opérations de déblaiement...) et pourquoi ne pas les rejoindre !

C CONSEIL

Je prends en photos mes biens de valeur (meubles et bijoux) et les conserve chez la famille ou des amis non concernés par mes risques. Ces photos m'aideront à prouver l'existence de mes biens.

À REMPLIR

JE NOTE LES INFORMATIONS DE MON ASSUREUR

Nom de mon assureur : _____

N° de téléphone : _____

N° de contrat : _____

MA FAMILLE EST PRÊTE !



JE REPRENDS L'ESSENTIEL DANS MA CARTE D'URGENCE

La carte d'urgence reprend les informations essentielles de mon PFMS.

Après avoir réalisé ce guide, je peux compléter cette carte et la conserver sur moi
(par exemple dans mon portefeuille ou dans le cartable des enfants).

Je pense à faire une carte pour chaque membre de la famille
(je peux télécharger des cartes supplémentaires sur le site www.interieur.gouv.fr ^{*)}).

* http://www.interieur.gouv.fr/secteurs/a_1_interieur/defense_et_sécurité_civile/gestion-des-risques/actualisation

REMERCIEMENTS À :

La Direction de la Sécurité Civile (DSC) / Sous Direction de la Gestion des Risques (SDGR) est à l'initiative de cet ouvrage. Il a été réalisé par le bureau de l'alerte et de la planification et de la préparation aux crises (BAPPC) en collaboration avec l'Institut des Risques Majeurs (IRMa) de Grenoble.

Chef de projet

DSC/SDGR/BAPPC - Patrice OUMRAOU
En collaboration avec Marion ROUSSELOU (IRMa)

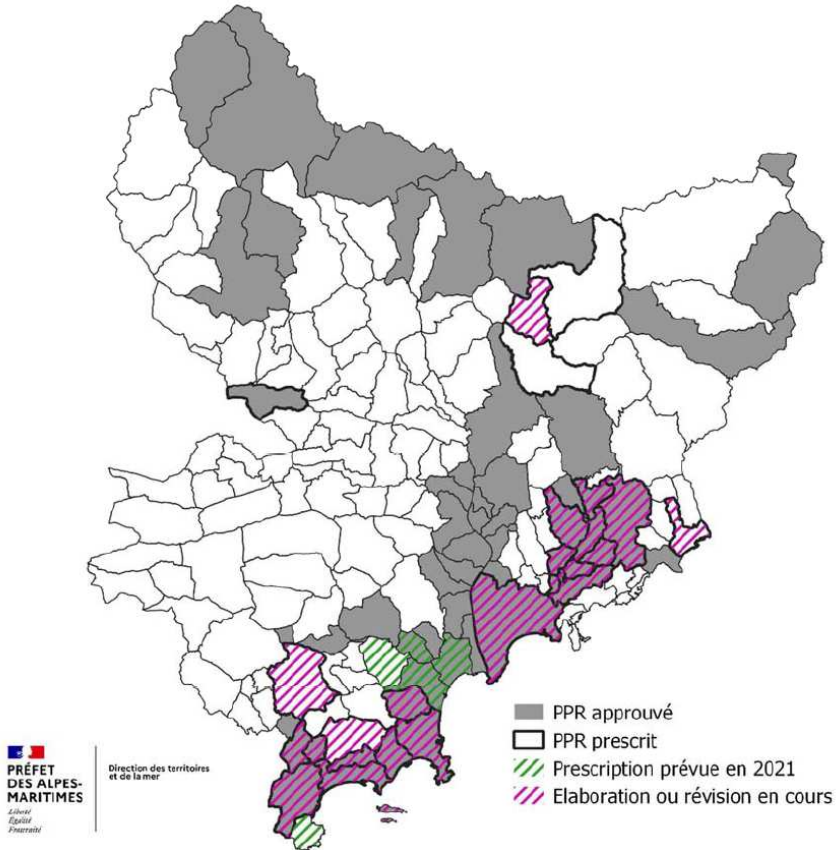
Rédacteurs

DSC/SDGR/BAPPC - Patrice OUMRAOU et Philippe ARRONDIAU
IRMa - Marion ROUSSELOU

Ont apporté leur contribution à la réalisation de ce document :

Arnaud de BASTIAN, stagiaire à la DSC,
Patrick CODER, Association des comités communaux feux de forêt et des réserves communales de sécurité civile des Bouches-du-Rhône,
Jean-Louis JAUFFRET et Isabelle BERARD, Communauté du Pays d'Aix,
Isabelle BESANCON, Communauté urbaine de Nantes Métropole,
Henri de CHOUDENS, Commandant (ER) Yves MUNDOS,
François GIANNOCARO et Laurence CASSAGNE, IRMa

ANNEXE N° 2 : PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS PRÉVISIBLES D'INONDATIONS DANS LE DÉPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES



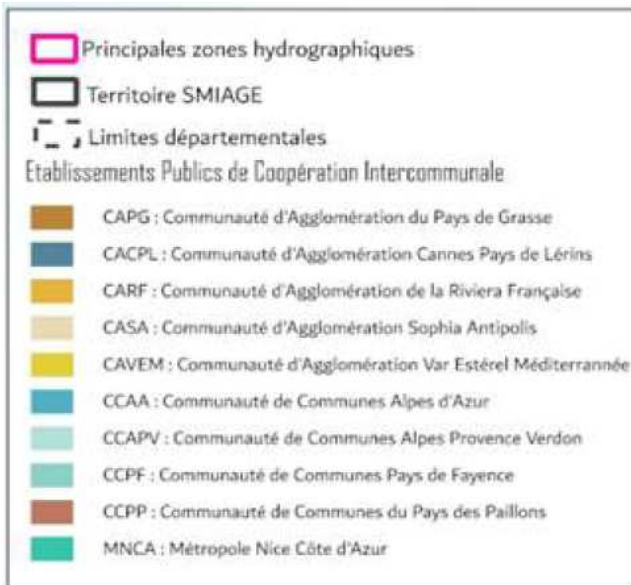
**PLANS DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS PREVISIBLES D'INONDATIONS
ETAT D'AVANCEMENT - OCTOBRE 2020**

ANNEXE N° 3 : PRÉSENTATION DU SYNDICAT MIXTE POUR LES INONDATIONS, L'AMÉNAGEMENT ET LA GESTION DE L'EAU MARALPIN (SMIAGE)

PRÉSENTATION DU SMIAGE



Présentation du 18/03 - SMIAGE Maralpin



ANNEXE N° 4 :
SYNTHÈSE DES RÉPONSES REÇUES DANS LE CADRE DE LA
CONSULTATION DU CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE ET DE
DOCUMENTATION PARLEMENTAIRES (CERDP) SUR
L'ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ CIVILE



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ-ÉGALITÉ-FRATERNITÉ

DIRECTION DES AFFAIRES EUROPÉENNES,
INTERNATIONALES ET DE DÉFENSE

*Division des Assemblées parlementaires internationales
et des questions multilatérales*

Organisation et adaptation de la sécurité et de la protection civile

Synthèse

La présente synthèse expose les réponses transmises, dans le cadre du CERDP¹, par les assemblées parlementaires des Etats suivants : **Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Espagne, Estonie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Suisse.**

Dans cette synthèse sont successivement présentées :

- 1 – L'organisation de la sécurité civile
- 2 – Les acteurs de la sécurité civile
- 3 – Le financement de la sécurité civile
- 4 – Les campagnes de sensibilisation et les exercices de prévention à destination des habitants et des élus
- 5 – L'organisation de la réponse à une catastrophe (inondation, feux de forêt)

¹ *Le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) est un réseau documentaire géré par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.*

1. L'organisation de la sécurité civile

État	Réponse
<p>Allemagne</p>	<p>L'article 73 de la loi fondamentale dispose que : « <i>La Fédération a la compétence législative exclusive dans les matières ci-dessous : (...) la protection de la population civile</i> ».</p> <p>Cette compétence est organisée par la loi sur la protection civile et l'aide en cas de catastrophe du 25 avril 1997 (<i>Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz - ZSKG</i>).</p> <p>Le ministère fédéral de l'Intérieur est assisté par une agence fédérale (<i>Technisches Hilfswerk</i>).</p> <p>L'article 70 de la loi fondamentale permet d'attribuer aux 16 <i>Länder</i> la compétence pour répondre à certaines situations (inondations, incendies, accident d'avion ou de train).</p> <p>Chaque <i>land</i> a ses normes propres en ce domaine, et ses organisations de secours. Cependant, il peut bénéficier de l'assistance de l'Office fédéral pour la protection de la population et l'aide en cas de catastrophe (<i>Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe - BBK</i>). Créé en 2004, cette structure est rattachée au ministère fédéral de l'Intérieur, et assure la cohérence de l'action des <i>länder</i>.</p> <p>Dans les cas de catastrophes survenant dans plusieurs <i>länder</i> un centre de coordination (GMLZ) du BBK est mobilisé. Créé en 2022 ce centre doit améliorer l'échange d'informations et la coordination entre les différents niveaux d'autorité.</p> <p>Les secours reposent également sur cinq grandes organisations d'aide (<i>Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, Deutsches Rotes Kreuz, Johanni-ter-Unfall-Hilfe et Malteser Hilfsdienst</i>), qui disposent aussi bien de permanents que de bénévoles.</p> <p>On notera que l'effectif des sapeurs-pompiers professionnels compte environ 34.000 personnes, tandis que celui des sapeurs-pompiers volontaires s'élève à environ un million de volontaires.</p> <p>Le Service d'aide technique, qui fournit entre autres une assistance technique aux <i>Länder</i> pour la gestion des catastrophes, compte environ 2.100 permanents et 86 000 volontaires.</p>
<p>Autriche</p>	<p>La protection civile relève principalement de la compétence des neuf provinces fédérales qui disposent de leurs propres normes.</p> <p>Toutefois, le ministère fédéral de l'intérieur assure la coordination des secours dans des situations d'une particulière gravité.</p> <p>Par ailleurs, la fédération est responsable de la préparation de la gestion de certaines crises : pandémies, accidents nucléaires, pénuries d'énergie.</p>
<p>Belgique</p>	<p>La protection civile est un service d'urgence fédéral qui assiste la population en cas de catastrophe. Ses équipes interviennent avec des moyens spécialisés pour renforcer les interventions des pompiers, des services d'urgence médicale, de la police et des autres autorités.</p> <p>Elle intervient à la demande du ministre de l'Intérieur, d'un gouverneur, d'un maire, des pompiers ou de la police.</p> <p>Elle est rattachée à la direction générale de la sécurité civile du ministère de l'intérieur.</p> <p>Les spécialités de la protection civile sont réparties en quatre groupes appelés "clusters" : CBRN (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear), SAR (Search And Rescue), HTD (Heavy Technical Deployment) et ICM (Incident & Crisis Management).</p>

<p>Canada</p>	<p>Le gouvernement fédéral, par le biais d'une agence (Sécurité publique Canada) est responsable du Système national d'intervention d'urgence, dans le cadre de la subsidiarité : les situations d'urgences sont d'abord gérées au niveau local.</p> <p>Chaque province et territoire a une organisation de gestion des urgences et des normes propres pour assurer cette compétence.</p> <p>En effet, la Loi constitutionnelle de 1867 dispose que chaque province canadienne « a compétence exclusive sur son territoire quant à la propriété, aux droits civils et à toutes les questions qui touchent la santé publique, la sécurité et l'environnement ».</p> <p>Par ailleurs l'article 6 de la loi sur la gestion des urgences de 2007 dispose qu'en cas d'urgence provinciale, le gouvernement fédéral « ne peut intervenir dans la province visée qu'en réponse à une demande d'aide de la part de celle-ci ou que dans le cadre d'un accord conclu avec elle en matière d'aide ».</p> <p>Cependant, la loi sur les mesures d'urgence de 1985 permet au gouvernement fédéral de « prendre des mesures extraordinaires à titre temporaire pour assurer la sécurité en situation de crise nationale ».</p>
<p>Espagne</p>	<p>La protection civile est une compétence partagée entre l'Etat, les communautés autonomes et les municipalités.</p> <p>Le ministre de l'intérieur coordonne l'ensemble de ces niveaux afin de garantir une réponse coordonnée et efficace.</p> <p>La protection civile est principalement organisée par la loi du 9 juillet 2015 sur le système national de protection civile et par le décret royal 524/2023 du 20 juin 2023.</p> <p>Par ailleurs, il existe un code de la protection civile.</p>
<p>Estonie</p>	<p>La compétence est assurée par ministère de l'intérieur qui repose également sur le ministère des affaires sociales ainsi que les autorités locales.</p>
<p>Finlande</p>	<p>La protection civile est organisée pour assurer la sécurité des citoyens lors de diverses situations d'urgence et de crise, y compris les catastrophes naturelles, les accidents et d'autres circonstances exceptionnelles.</p> <p>Le ministère de l'Intérieur est responsable de la coordination générale. Il fournit des conseils et des ressources aux autres ministères et organisations impliqués dans la protection civile.</p> <p>Le ministère délègue la mise en œuvre de la politique nationale aux autorités des comtés et des municipalités, qui agissent par l'intermédiaire de conseils de défense civile nommés au niveau local. Ces conseils supervisent les opérations de plus de 100 centres de protection civile répartis dans tout le pays.</p> <p>Parmi les autres intervenants il convient de citer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'Association nationale finlandaise de sauvetage (SPEK) qui est une organisation non gouvernementale qui travaille en partenariat avec le gouvernement pour fournir des conseils, des formations et une expertise en matière de protection civile et d'activités de sauvetage. <p>Elle propose des programmes de formation, des campagnes d'information et un soutien aux bénévoles impliqués dans les activités de protection civile.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les agences administratives régionales (AVI). La Finlande est divisée en plusieurs zones régionales, et les AVI de ces régions jouent un rôle essentiel dans la coordination des efforts de protection civile. Elles travaillent en étroite collaboration avec les autorités et les agences locales pour assurer la préparation et la réponse aux situations d'urgence. - Les municipalités locales sont responsables de l'organisation et de la mise en œuvre des mesures de protection civile sur leur territoire. Elles établissent des plans de sauvetage municipaux, maintiennent des ressources telles que les services de pompiers et les services médicaux d'urgence, et sensibilisent les habitants à la préparation aux situations d'urgence. <p>Les services d'urgence finlandais comprennent la police, les pompiers et les services médicaux d'urgence. Ces services répondent à diverses situations d'urgence et sont responsables des efforts de sauvetage et de récupération.</p>

	<p>En cas d'urgence nationale majeure, telle qu'une menace militaire, les forces de défense finlandaises jouent un rôle important en apportant leur soutien aux efforts de protection civile, notamment en matière de logistique, de transport et d'expertise technique.</p>
Hongrie	<p>La protection civile est placée sous l'autorité du ministère de l'Intérieur auquel est rattachée l'Organisation nationale de gestion des catastrophes qui assure les missions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la prévention des catastrophes, - l'exécution des opérations de sauvetage en cas d'urgence civile, - l'organisation et la gestion de la gestion des catastrophes, - la mise en œuvre des actions de reconstruction. - la protection contre l'incendie <p>Elle est assurée à trois niveaux : national, régional, et municipal.</p> <p>Par ailleurs, chaque commune doit disposer d'équipes de secours composées de citoyens. Leur effectif varie en fonction de la population (par exemple les communes de plus de 100 000 habitants doivent avoir au moins 750 intervenants ; entre 50 000 et 100 000 habitants au moins 500 intervenants). Ces intervenants sont des volontaires, formés au niveau national et régional. Ils interviennent peu, la plupart des situations pouvant être gérées par des professionnels.</p>
Lettonie	<p>La loi sur la protection civile et la gestion des catastrophes dispose que la gestion des catastrophes est coordonnée par le Gouvernement.</p>
Lituanie	<p>La Lituanie dispose d'un modèle de gestion centralisée de protection civile dans lequel la plupart des pouvoirs sont détenus par le gouvernement national et les autorités locales n'ont que des pouvoirs de décision limités.</p> <p>La nouvelle loi sur la gestion des crises et la protection civile de janvier 2023 met en œuvre le Centre national de gestion des crises rattaché au premier ministre.</p>
Luxembourg	<p>Le ministère de l'intérieur (département de la sécurité civile) est chargé de la coordination des services de secours au niveau ministériel. Il travaille en étroite collaboration avec le Corps grand-ducal d'incendie et de secours chargé de l'organisation et de la gestion opérationnelle et territoriale des services de secours au niveau national.</p> <p>Il est chargé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de l'élaboration du plan national d'organisation des secours (PNOS) ; - de délivrer les agréments ministériels aux organismes de formation au sauvetage et aux associations et organismes de sauvetage participant à la protection civile ; - d'adopter les programmes et le contenu des cursus de formation en matière de sécurité civile, obligatoires pour les agents du CGDIS ainsi que pour les organismes de formation ; - de la présidence et de la coordination de la plate-forme nationale pour la réduction des risques de catastrophes ; - des relations internationales en matière de sécurité civile, y compris les négociations au niveau de l'UE conduisant à des règlements et directives européens, la rédaction et la signature d'accords bilatéraux, et le maintien de contacts réguliers avec les pays voisins et européens afin d'améliorer et de promouvoir les relations transfrontalières en ce qui concerne les missions de sauvetage.
Pays-Bas	<p>La protection civile est largement décentralisée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Au niveau local, le maire est notamment responsable de la défense incendie. - Si le niveau d'urgence dépasse le cadre municipal la situation est gérée par l'une des 25 régions de sécurité (<i>veiligheidsregios</i>) qui a plusieurs compétences : la prévention et la lutte contre les incendies ; la préparation aux risques, aux catastrophes et aux crises ; la coordination, le contrôle et la réponse aux

	<p>catastrophes et aux crises.</p> <p>Une région de sécurité est composée de toutes les communes de cette zone, et est présidée par le maire de la plus grande commune.</p>
Portugal	<p>La protection civile est assurée par l'État, les régions autonomes, les autorités locales, les entités publiques et privées et les citoyens. Ses principaux objectifs sont de prévenir les risques collectifs et de s'y préparer, ainsi que de réagir aux accidents graves ou aux catastrophes.</p> <p>Le ministère de l'Intérieur supervise et coordonne le système au niveau national.</p> <p>La coordination est assurée par les centres de coordination opérationnelle (CCO) aux niveaux national, régional, sous régional et municipal.</p> <p>La loi n° 27/2006 du 3 juillet 2006 sur la protection civile précise ces différents niveaux d'intervention.</p>
Roumanie	<p>La DGPC (Direction générale de la protection civile) est l'unité centrale spécialisée du ministère de l'Intérieur, sans personnalité juridique, compétente pour coordonner au niveau national les activités de protection civile.</p>
Royaume-Uni	<p>La loi de 2004 sur les situations d'urgence civile (<i>Civil Contingencies Act</i> de 2004) définit un cadre pour la planification et la gestion des situations d'urgence civile.</p> <p>La protection civile est essentiellement décentralisée au Royaume-Uni.</p> <p>La partie 1 de la loi impose aux organismes locaux (services d'urgence, autorités locales, organismes du Service national de santé) de se préparer aux situations d'urgence et de mettre en place des plans de réponse aux situations d'urgence.</p> <p>Ces intervenants de catégorie 1 sont assistés par les intervenants de catégorie 2 (entreprises de services publics et prestataires de transport).</p> <p>Les intervenants de catégorie 1 et 2 sont organisés en « forums de résilience locaux » (correspondant aux zones de police).</p> <p>Le gouvernement britannique dispose d'un programme de capacités de résilience (RCP) qui développe les capacités de réponse en cas d'urgence. Sa mise en œuvre est confiée au <i>Civil Contingencies Secretariat</i> rattaché au Premier ministre (<i>Cabinet Office</i>).</p>
Suisse	<p>La Suisse étant un État fédéral, la protection de la population est une prérogative autant fédérale, cantonale, communale, que mixte.</p> <p>La responsabilité de la protection de la population incombe en principe aux cantons, les communes qui les constituent jouant également un rôle essentiel en la matière.</p> <p>La Confédération exerce une fonction de coordination et d'appui. Seule la protection civile relève largement de la Confédération, les cantons devant appliquer le droit fédéral en la matière.</p>

Compétence des cantons	Compétence mixte	Compétence fédérale
<ul style="list-style-type: none"> – Mesures en cas de catastrophe et en situation d'urgence – Conduite en temps utile et en fonction de la situation – Organisation de la protection de la population – Disponibilité et engagement des organisations partenaires de la protection de la population – Instruction au sein de la protection de la population – Réglementation de la collaboration intercantonale – Exécution des prescriptions fédérales concernant la protection civile 	<ul style="list-style-type: none"> – Développement de la protection de la population – Information de la population (à titre préventif et lors d'un événement) – Information et communication entre la Confédération et les cantons, entre les cantons et avec les communes de même qu'avec des tiers – Collaboration internationale 	<ul style="list-style-type: none"> – Coordination, voire conduite en cas d'événements touchant plusieurs cantons, l'ensemble du pays ou des régions frontalières (en accord avec les cantons) – Soutien aux cantons par des moyens d'intervention spécialisés – Examen de la collaboration de la protection de la population avec d'autres moyens de la politique de sécurité et réglementation de la coopération en matière d'instruction – Alerte des autorités et transmission de l'alarme à la population en cas de danger, y compris mise à disposition de systèmes d'alarme et de communication ad hoc – Réglementation de l'obligation de servir ainsi que de l'instruction et du matériel dans la protection civile – Mesures visant à renforcer la protection de la population en vue de conflits armés – Dispositions en cas d'augmentation de la radioactivité, d'accidents survenant dans les barrages hydrauliques, d'épidémies et d'épizooties – Dispositions en cas de conflit armé (notamment en ce qui concerne les ouvrages de protection)

2. Les acteurs de la sécurité civile

État	Réponse
Allemagne	Se reporter à la réponse 1.
Autriche	<p>Les provinces disposent de plusieurs organismes d'intervention : unités de pompiers, organismes de sauvetage spéciaux (eau, montagnes, grottes).</p> <p>Dans les grandes villes les pompiers font partie de l'administration municipale.</p> <p>Les organisations non gouvernementales sont légalement tenues de fournir des secours en cas de catastrophe sous l'autorité des provinces et des municipalités.</p> <p>En outre, les forces armées peuvent soutenir les opérations civiles de réponse aux catastrophes.</p>
Belgique	Il n'existe pas de structure associative comparable à la Protection civile en France.
Canada	La province ou le territoire peut demander l'aide du gouvernement fédéral si une urgence s'aggrave au point de dépasser ses capacités. L'intervention fédérale est gérée par l'agence « Sécurité publique Canada ».

Espagne	<p>La protection civile repose sur une combinaison de personnels professionnels et bénévoles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pour les professionnels <p>Le système national de protection civile repose sur les forces armées, les forces de sécurité de l'État telles que la police nationale et la <i>Guardia Civil</i>. En outre, il existe des services d'urgence professionnels, tels que les services d'incendie et les services médicaux d'urgence, qui jouent un rôle important dans la protection civile.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pour les bénévoles <p>Il existe des organisations et des associations qui collaborent aux tâches de protection civile. Ces organisations peuvent être impliquées dans la prévention, la préparation et la réponse aux situations d'urgence, en soutenant les services professionnels et en fournissant une assistance en temps de crise.</p>
Estonie	<p>Les activités de protection civile sont menées par différents ministères, agences et municipalités locales ainsi que par des sauveteurs volontaires.</p>
Lituanie	<p>L'article 16 de la loi sur la gestion des crises et la protection civile dispose que les forces de protection civile comprennent notamment: les forces de secours incendie; les forces de police; les forces du service national des gardes-frontières; les services de santé; les forces du service de sécurité publique relevant du ministère de l'intérieur; les forces des services alimentaires et vétérinaires de l'État; les forces des volontaires et des ONG.</p>
Luxembourg	<p>Le système repose sur des agents publics et des volontaires.</p>
Pays-Bas	<p>Chaque « région de sécurité » regroupe plusieurs communes, les services incendie et le groupement Régional d'Assistance Médicale. Elle est en relation également avec la police, la justice, le <i>Rijkswaterstaat</i> (l'agence néerlandaise responsable des routes et des voies d'eau).</p> <p>L'organisation de la région de sécurité varie d'une région à l'autre.</p>
Portugal	<p>Le système national de protection civile est composé de plusieurs entités : les institutions (au niveau national, régional, du district et municipal), la protection civile,</p> <p>L'organe national de coordination est la Commission nationale de protection civile (CNPC).</p> <p>L'Autorité nationale d'urgence et de protection civile (ANECP) a pour mission de planifier, coordonner et mettre en œuvre les politiques d'urgence et de protection civile ; de coordonner et d'assurer la liaison entre les agents de protection civile et les entités travaillant dans ce domaine ; d'assurer la planification et la coordination des besoins nationaux en matière de planification civile d'urgence ; et de mettre en œuvre la politique de coopération internationale de l'État portugais.</p>
Royaume-Uni	<p>On distingue :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les intervenants de catégorie 1 : les employés du gouvernement local, les employés des services d'urgence et d'autres employés du secteur public. - Les intervenants de catégorie 2 : les employés du secteur privé des entreprises de services publics. <p>La loi de 2004 sur les situations d'urgence civile dispose que les intervenants de catégorie 1 repose sur les activités des organisations bénévoles dans la planification d'une urgence.</p> <p>Les organismes du secteur bénévole peuvent mettre leurs ressources à la disposition des intervenants de catégories 1 et 2.</p>

Il existe 45 forces territoriales au Royaume-Uni et une force de police spéciale qui couvre les infrastructures de transport à travers la Grande-Bretagne (*British Transport Police*). Ces forces de police emploient un peu moins de 271.000 policiers et personnels de soutien.

Tous les services d'incendie et de secours sont supervisés par les autorités d'incendie et de secours (FRA). Il existe actuellement 45 FRA en Angleterre, trois au Pays de Galles, une en Écosse et une en Irlande du Nord. Un peu plus de 52.700 pompiers et personnels de soutien sont employés par ces services d'incendie et de secours.

La protection de la population repose sur cinq organes :

- La police qui est responsable du maintien de l'ordre et de la sécurité.
- Les sapeurs-pompiers qui assurent le sauvetage et la lutte contre les sinistres en général.
- Les services de la santé publique qui apportent les soins médicaux d'urgence à la population et aux équipes d'intervention.
- Les services techniques, qui doivent faire fonctionner les infrastructures techniques, en particulier assurer l'approvisionnement en eau, en gaz et en électricité, l'élimination des déchets ainsi que la disponibilité des infrastructures de transports et de communication.
- La protection civile, qui est chargée de protéger la population, de protéger les biens culturels, d'appuyer les organes civils de conduite et les autres organisations partenaires, et d'effectuer des travaux de remise en état et des interventions en faveur de la collectivité.

Alors que la police, les services de la santé publique et les services techniques sont des organisations professionnelles, la protection civile et les corps des sapeurs-pompiers fonctionnent selon le système de la milice.

D'autre part, le service d'incendie et de secours peut aussi faire appel à des sapeurs-pompiers professionnels.

Les organisations partenaires de la protection de la population se composent ainsi tant de professionnels que de volontaires et de personnes astreintes à servir à l'échelon cantonal ou national.

Les procédures de recrutement diffèrent en conséquence. Les corps de professionnels recrutent leurs membres sur le marché de l'emploi. Pour les sapeurs-pompiers, les cantons règlent les questions de recrutement et l'obligation de servir. Si certains cantons renoncent à une obligation de servir dans les corps de sapeurs-pompiers, la plupart des autres cantons connaissent un devoir de service pour les hommes et en partie aussi pour les femmes, l'obligation de servir pouvant également être remplie en acquittant une taxe d'exemption annuelle. A l'image du service militaire, le service dans la protection civile est soumis à une obligation nationale. Les procédures de recrutement des personnes astreintes à servir dans l'armée et dans la protection civile se déroulent conjointement.

Les effectifs des partenaires de la protection de la population étaient les suivants en 2012.

Organisation partenaire	Effectif
Police	env. 17 000
Sapeurs-pompiers	env. 101 000 (répartis sur 1700 organisations env.) dont 1200 sapeurs-pompiers professionnels faisant partie de 14 organisations
Services de la santé publique	non chiffrables
Services techniques	non chiffrables
Protection civile	env. 143 000 (répartis sur 371 organisations) env. 76 000 membres affectés au personnel actif env. 67 000 membres affectés au personnel de réserve

Suisse

3. Le financement de la sécurité civile

État	Réponse
Allemagne	<p>Le financement est assuré par les recettes fiscales. La fédération assume un certain nombre de dépenses supplémentaires comme la fourniture aux <i>Länder</i> d'équipements dans le domaine de la protection incendie, de la protection NBC.</p> <p>Par ailleurs la loi sur la sécurité civile dispose que les installations de protection civile sont également à la disposition des <i>Länder</i> pour leurs tâches en matière de lutte contre les catastrophes.</p> <p>Les organisations non gouvernementales sont financées par des dons et des fonds publics réservés.</p>
Autriche	<p>Le financement et les infrastructures proviennent des budgets des municipalités et des provinces fédérales. Le gouvernement fédéral (ministère des Finances) contribue au financement d'un fonds central de catastrophe pour équiper les pompiers et faire fonctionner le système d'alerte basé sur les sirènes. Les dépenses liées à la prévention des risques naturels par des mesures structurelles sont généralement partagées par les communes, les provinces et la fédération.</p>
Belgique	<p>Le financement est assuré par le budget de l'Etat fédéral.</p>
Canada	<p>Le financement pour la gestion des urgences est assuré par le budget de chaque ville</p> <p>Au niveau fédéral, les programmes d'intervention d'urgence sont financés par le budget.</p> <p>Selon « Sécurité public Canada » dans l'éventualité d'une catastrophe naturelle de grande envergure, l'aide financière du gouvernement fédéral est fournie dans le cadre des accords d'aide financière en cas de catastrophe.</p>
Espagne	<p>Le financement est assuré par le budget de l'Etat fédéral.</p>
Estonie	<p>Le système de protection civile est financé à la fois par les autorités nationales et locales.</p>
Hongrie	<p>Le financement est assuré par le budget du Ministère de l'Intérieur.</p>
Lettonie	<p>Le système de protection civile est financé à la fois par les autorités nationales et locales.</p>
Lituanie	<p>Le financement de la sécurité civile est assuré par le budget de l'Etat.</p> <p>Dans le cas des entités et opérateurs économiques, ces activités sont financées par leurs propres fonds accumulés et par d'autres sources de financement légales.</p>
Luxembourg	<p>Le financement est assuré par le budget de l'Etat fédéral.</p>
Pays-Bas	<p>Les « régions de sécurité » sont financées majoritairement (environ 85%) par les communes et pour 15 % par l'Etat.</p>

Portugal	Le système est financé par le budget de l'État, à la fois directement et par le biais de transferts aux municipalités.
Royaume-Uni	Les intervenants de catégorie 1 (services d'urgence, autorités locales, organismes du NHS) sont financés par des fonds publics (centraux et locaux). Certains intervenants de catégorie 2 (par exemple, les entreprises de services publics) sont financés par des fonds privés.
Suisse	En Suisse, le financement de la protection de la population est essentiellement public : - les cantons assument les coûts de l'instruction des membres de la protection civile, - la Confédération supporte les frais de recrutement, de l'infrastructure de communication, de la transmission de l'alarme et de l'information à la population. L'acquisition du matériel de la protection civile est prise en charge par l'autorité responsable : - les cantons pour l'équipement personnel ainsi que le matériel d'intervention en cas de catastrophe et en situation d'urgence, - la Confédération pour les épidémies, les conflits armés, les accidents dans les ouvrages d'accumulation ou encore les augmentations de radioactivité.

4. Les campagnes de sensibilisation et les exercices de prévention à destination des habitants et des élus

État	Réponse
Allemagne	<p>La réparation aux catastrophes est assurée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Au niveau local : des exercices de prévention sont organisés à intervalles réguliers par les autorités responsables. - Au niveau fédéral : le Gouvernement organise périodiquement des exercices de gestion de crise à l'échelle des <i>länder</i>. <p>L'objectif de ces exercices est d'améliorer la gestion conjointe des crises entre le gouvernement fédéral et les <i>Länder</i>.</p> <p>En septembre 2023, un exercice a récemment eu lieu au cours duquel une cyberattaque contre les structures informatiques fédérales a été simulée. De nombreuses autorités fédérales et étatiques ont participé à l'exercice.</p> <p>Les avertissements de catastrophes naturelles sont transmis par le service météorologique allemand et par divers systèmes d'alerte. La fédération propose également l'application d'avertissement NINA par laquelle les autorités diffusent des rapports ou des avertissements concernant des situations dangereuses imminentes ou déjà en cours.</p> <p>Depuis 2020, a lieu chaque année à l'échelle nationale la « Journée de l'avertissement » qui sert à tester les systèmes d'alerte utilisés pour la protection civile. Des messages d'avertissement sont envoyés à une certaine heure via le réseau de téléphonie mobile et la radio. Dans le même temps, les États et les communes peuvent tester leurs propres dispositifs d'avertissement, tels que les sirènes. Le 13 juillet 2022, le gouvernement fédéral a adopté la « Stratégie allemande pour renforcer la résilience face aux</p>

	catastrophes ».
Autriche	<p>Il existe diverses mesures de sensibilisation comme : les « Jeux olympiques annuels pour la sécurité des enfants », des conférences et des ateliers au niveau local, et de nombreuses informations sont disponibles sur Internet.</p> <p>Le travail pratique est en grande partie réalisé par l'ONG « Association autrichienne de protection civile », qui reçoit à cet effet un financement public du ministère de l'Intérieur.</p> <p>Il existe également diverses mesures de formation destinées aux chefs d'autorités ou aux maires qui sont organisées par les provinces fédérales.</p> <p>Les risques naturels sont prévenus grâce à des mesures structurelles et non structurelles. Les mesures de protection contre les inondations et les dangers alpins sont généralement mises en œuvre en collaboration entre les autorités locales, les gouvernements des provinces et l'administration fédérale. Les risques techniques sont évités grâce à diverses normes techniques de sécurité.</p>
Belgique	<p>La campagne « Respect mutuel » a été récemment lancée pour accroître la confiance entre les citoyens et les professions de sécurité. La campagne se compose de divers projets visant à informer les citoyens sur les tâches et les missions des différents métiers de la sécurité.</p> <p>Il n'y a pas de formation systématique des habitants et des élus, mais celle-ci peut faire l'objet de campagnes ou de projets ciblés.</p>
Canada	<p><u>Les campagnes de sensibilisation du public</u></p> <p>L'agence « Sécurité publique Canada » coordonne la « Semaine de la sécurité civile » en collaboration avec les organisations provinciales et territoriales, les organisations non gouvernementales et les organisations du secteur privé.</p> <p>Cet événement, qui se déroule chaque année depuis plus de 25 ans, a lieu traditionnellement au cours de la première semaine du mois de mai. Chaque année, un thème différent est promu. Par exemple, en 2023 le thème était « Soyez prêts. Connaissez vos risques ». La Semaine de la sécurité civile 2023 s'est déroulée du 7 au 13 mai.</p> <p>Pour aider les gouvernements provinciaux, les municipalités, les organisations et d'autres acteurs clés à promouvoir la préparation aux situations d'urgence, une trousse d'information est disponible en ligne. En outre, plusieurs publications de « Sécurité publique Canada » sont mises à la disposition du public au sujet des risques et comment se préparer aux situations d'urgence.</p> <p>Exemples aux niveaux provinciaux et municipaux:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Colombie-Britannique – <i>Emergency Preparedness Week</i> - Ontario – Semaine de la sécurité civile - Québec – Matériel de promotion de la Semaine de la sécurité civile <p><u>Les exercices de prévention</u></p> <p>Le Programme national d'exercice du Centre des opérations du gouvernement (COG) est un programme complet de formation et d'exercices pour améliorer la réponse et la gestion des urgences au Canada.</p>
Espagne	<p><u>Campagnes de sensibilisation et de prévention des risques</u></p> <p>La Direction Générale de la Protection Civile et des Urgences organise plusieurs campagnes de sensibilisation et de prévention des risques. A titre d'exemple, on peut citer la campagne spécifique sur les incendies de forêts. Celui-ci détaille une série de mesures d'autoprotection qui traitent de scénarios possibles tels qu'un incendie à proximité d'une maison, le protocole d'action en cas de présence à proximité d'un incendie.</p>

	<p><u>Politiques de prévention</u></p> <p>Il s'agit d'un ensemble de mesures et d'actions visant à éviter ou à atténuer les éventuels impacts négatifs des risques et menaces d'urgence. Par exemple, des analyses d'aléa, de vulnérabilité et de risque, ou des cartes de risques pour la Protection Civile, sont réalisées.</p>
Estonie	<p>Des campagnes et des exercices de sensibilisation du public sont régulièrement organisés par le ministère en charge de la sensibilisation du public aux risques.</p> <p>Par ailleurs, l'Estonie dispose d'une analyse nationale publique des risques.</p>
Hongrie	<p>La loi sur la gestion des catastrophes dispose que toute personne doit pouvoir être informée des menaces de catastrophe dans son environnement et des règles de protection en vigueur.</p> <p>L'information et la préparation est assurée par le ministère de l'intérieur par plusieurs actions : annonces dans les médias, forums publics, organisation de journées portes ouvertes, diffusion d'information papier et sur Internet.</p> <p>Une action particulière est développée à destination du jeune public.</p>
Lituanie	<p>Conformément à la loi sur la gestion des crises et la protection civile, la plupart des entités du système de protection civile assurent des campagnes et d'exercices de sensibilisation.</p>
Luxembourg	<p>Des séminaires et des campagnes de sensibilisation à destination des habitants et des entreprises sont régulièrement organisés.</p>
Pays-Bas	<p>Les « régions de sécurité » organisent leurs propres campagnes de sensibilisation, par exemple sur le stress thermique ou l'importance des détecteurs de fumée.</p> <p>En outre, chaque région de sécurité doit disposer d'un plan de crise décrivant la structure principale de l'organisation de crise. Le plan de crise comprend également les tâches, responsabilités et autorités des parties de la structure principale.</p>
Portugal	<p>La prévention et la préparation s'appuient sur un ensemble d'orientations stratégiques pour faire face à un ensemble de risques collectifs, naturels, technologiques et mixtes.</p> <p>Depuis 2019 a été créé le système national de surveillance et de communication des risques, des alertes spéciales et des avertissements à la population. Il existe plusieurs canaux d'alerte : Médias, application mobile, SMS géo référencés pour la population située dans les zones à risques, sirènes activées par les communes (risque de tsunami, risque de rupture de barrage), mégaphones ou cloches activés dans les petites communes.</p> <p>Par ailleurs, depuis 2017, ont été développées des actions de sensibilisation pour les personnes situées à proximité de forêts. Le programme <i>Safe Village</i> vise à protéger les établissements humains et les forêts.</p>
Royaume-Uni	<p>Le gouvernement a publié des directives sur la préparation aux situations d'urgence à l'intention des pouvoirs locaux. Ces derniers doivent préparer un plan d'urgence, définissant la manière dont ils entendent communiquer avec le public en cas d'urgence.</p> <p>Les plans d'urgence doivent inclure des dispositions pour la fourniture d'une formation et la réalisation d'exercices. De même, les règlements en matière d'avertissement et d'information du public exigent également que des dispositions incluent des dispositions en matière de formation et d'exercices.</p> <p>Le gouvernement a mis en place un service d'alerte d'urgence, qui avertira les citoyens s'il y a un danger pour la vie à proximité et leur fournira des conseils sur comment rester en sécurité. Les exemples de cas où l'alerte peut être utilisée incluent les inondations, les incendies, les conditions météorologiques extrêmes et les urgences de santé publique.</p> <p>Le gouvernement a testé le système d'alerte le 23 avril 2023 et continuera de procéder ponctuellement à</p>

	<p>des tests « opérateurs » auprès des opérateurs de réseaux mobiles.</p> <p>Le gouvernement surveille les situations d'urgence les plus importantes auxquelles le Royaume-Uni et ses citoyens pourraient être confrontés au cours des cinq prochaines années grâce à l'évaluation interne des risques pour la sécurité nationale (NSRA). Il s'agit d'une évaluation confidentielle, réalisée chaque année.</p> <p>La version publique de l'évaluation est le Registre national des risques 2023. Il évalue une gamme de risques, notamment les dangers naturels et environnementaux, les cyber menaces, les accidents et les défaillances des systèmes.</p>
<p>Suisse</p>	<p>Dans sa brochure « Gestion intégrale des risques » l'Office fédéral de la protection de la population liste les mesures de prévention et de préparation qu'il met en œuvre.</p> <p><u>1 - Mesures de prévention :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mesures d'aménagement du territoire (délimitation des zones dangereuses au moyen de cartes de dangers et concrétisation de ces zones dans des plans de zone et d'affectation). - Mesures techniques de construction (création de redondances, rétention des crues, clôtures de protection autour des installations à risques, protection d'ouvrages). - Mesures écologiques (entretien des forêts protectrices, utilisation appropriée des terres, création d'espaces naturels de rétention, emploi d'organismes auxiliaires contre les organismes nuisibles). - Mesures d'organisation (programmes de prévention de la violence, identification des changements sociaux et réaction à ces derniers, interdiction temporaire des feux à ciel ouvert en forêt, désinfection, quarantaine). <p><u>2 - Mesures de préparation :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Conduite (structures de conduite des différentes organisations; coordination assurée par un organe de conduite commun; gestion de la communication). - Systèmes d'alerte et d'alarme installations de surveillance et systèmes d'alerte rapide inclus (mise en place et exploitation technique des systèmes; contenu des recommandations et des consignes de comportement). - Moyens d'intervention (personnel des forces d'intervention, matériel et listes des ressources). - Planifications d'engagement (transmission de l'alerte et de l'alarme, convocation des forces d'intervention, structures de conduite axées sur l'engagement, missions des forces d'intervention; développements possibles et interdépendances; plans d'intervention pour certains objets, avec des mesures d'intervention planifiées). - Formation et exercices (formation spécialisée, coopération en matière d'instruction, entraînement de l'état-major). - Mesures individuelles et assurance (couverture d'assurance et charges supplémentaires pour protéger les effets des assurés, ainsi que mesures individuelles de protection dans la population). <p>À noter que les administrations cantonales responsables de la protection de la population prennent également de telles mesures de prévention et de préparation.</p>

5. L'organisation de la réponse à une catastrophe (inondation, feux de forêt)

État	Réponse
<p>Allemagne</p>	<p>Les <i>länder</i> sont généralement en charge de la réponse face à ce type de catastrophe. Ils reposent sur les communes qui disposent de centres de commandement notamment pour la protection contre les incendies.</p> <p>S'ils ne peuvent gérer un évènement les autorités fédérales de lutte contre les catastrophes assurent une assistance, comme avec l'Agence fédérale d'aide technique qui peut apporter un soutien technique par des mesures de sauvetage, d'approvisionnement en eau potable ou de construction d'abris d'urgence.</p> <p>En cas de catastrophes naturelles et d'accidents particulièrement graves l'article 35 de la Loi fondamentale est activé. Il est ainsi rédigé :</p> <p>« (1) Toutes les autorités de la Fédération et des Länder se prêtent mutuellement entraide judiciaire et administrative.</p> <p>« (2) En vue de maintenir ou de restaurer la sécurité ou l'ordre publics, un Land peut, dans des cas particulièrement importants, faire appel aux forces et équipements du corps fédéral de protection des frontières pour assister sa police si, faute de cette assistance, la police ne pourrait pas accomplir une de ses missions ou ne le pourrait qu'au prix de grandes difficultés. En cas de catastrophe naturelle ou de sinistre particulièrement grave, un Land peut faire appel à l'aide des forces de police d'autres Länder, des forces et équipements d'autres administrations, ainsi que du corps fédéral de protection des frontières et des forces armées.</p> <p>« (3) Si la catastrophe naturelle ou le sinistre menace le territoire de plus d'un Land, le Gouvernement fédéral peut, dans la mesure nécessaire à une lutte efficace, donner instruction aux Gouvernements des Länder de mettre des forces de police à la disposition d'autres Länder, ainsi que faire intervenir des unités du corps fédéral de protection des frontières et des forces armées pour assister les forces de police. Les mesures prises par le Gouvernement fédéral en vertu de la première phrase doivent être rapportées à tout moment à la demande du Bundesrat et, en tout état de cause, sans délai après que le danger a été éliminé ».</p>
<p>Autriche</p>	<p>Les secours en cas de catastrophe relèvent principalement des provinces fédérales.</p> <p>Elles assurent la préparation (mise en place et formation des organismes d'intervention, infrastructures, élaboration de plans de gestion des catastrophes, formation et exercices...).</p> <p>Les autorités responsables sont les maires au niveau local, les autorités administratives des districts et les gouvernements des provinces au niveau régional.</p> <p>En cas de catastrophe, des structures de commandement et de contrôle sont mises en place dans les municipalités, les villes, les districts et dans les bureaux du gouvernement provincial qui suivent un modèle unifié. Ainsi, la coordination est assurée à tous les niveaux et le principe de subsidiarité est largement respecté. Cela inclut également l'avertissement et l'alerte de la population (les gouvernements fédéral et provinciaux exploitent ensemble un système complet d'avertissement et d'alarme basé sur des sirènes et un système d'alerte numérique basé sur la diffusion cellulaire est en cours de création).</p> <p>Les organisations d'intervention en cas de catastrophe (pompiers, services de secours) en Autriche sont pour la plupart des organisations volontaires et sont soumises à la législation des provinces. Toutes les provinces ont adopté des lois sur les secours en cas de catastrophe qui déterminent la gestion des opérations aux niveaux municipal, de district et provincial. Les organismes d'intervention volontaire opèrent sous l'autorité des autorités. Aussi, les forces armées peuvent être appelées à l'aide si les moyens des autorités civiles sont insuffisants.</p> <p>Les autorités fédérales assurent en principe des missions complémentaires en cas de catastrophes techniques et naturelles (par exemple par une assistance militaire à toutes les autorités civiles si leurs propres ressources sont insuffisantes, un soutien policier ou une coopération internationale). La Confédération est en revanche responsable de la gestion des crises résultant notamment de risques sanitaires (pandémies par exemple), d'urgences nucléaires et de ruptures d'approvisionnement.</p>

	<p>Les événements catastrophiques majeurs en Autriche ont néanmoins montré à plusieurs reprises que ces événements nécessitent généralement une coordination globale au-delà des frontières administratives et juridictionnelles des autorités locales, régionales et nationales.</p> <p>À cette fin, la gestion nationale des crises et des catastrophes est assurée pour garantir la coordination au plus haut niveau administratif, quels que soient les domaines de compétence respectifs des gouvernements provincial et fédéral.</p>
Belgique	<p>Le maire a une responsabilité en matière d'ordre, de sécurité et de santé publique.</p> <p>Dans chaque commune, le maire élabore un plan général d'urgence et d'intervention qui contient les orientations générales et les informations nécessaires à la gestion de l'urgence, y compris les mesures à prendre et l'organisation des secours.</p> <p>Les municipalités peuvent être obligées de fournir aux services de sécurité civile les terrains, locaux, mobiliers et fournitures nécessaires.</p> <p>Le territoire belge est divisé en zones d'urgence et il existe un comité consultatif pour chaque province, au sein duquel tous les maires de cette zone sont représentés.</p>
Espagne	<p>Le système de protection civile est structuré à travers différents organismes et institutions aux niveaux national, régional et local.</p> <p>Chacun de ces niveaux d'intervention dispose de sa propre structure de protection civile pour le développement des fonctions qui relèvent de sa compétence.</p> <p>Le cadre général d'organisation au niveau local est donné par le Plan Territorial correspondant de la Communauté Autonome.</p>
Estonie	<p>L'organisation et la répartition des tâches dans la gestion des crises sont définies dans la loi d'urgence.</p> <p>Les principes généraux de la gestion de crise sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toute autorité et toute personne est responsable de l'accomplissement des tâches de gestion de crise dans son domaine d'activité. - Toute autorité et toute personne doit également exercer des fonctions liées à ses activités principales lors d'une urgence et d'une situation d'urgence, à moins de disposition contraire de la présente loi ou d'une autre législation. - Les tâches de gestion de crise sont exercées selon le principe de subsidiarité au niveau requis le plus bas possible.
Hongrie	<p>En cas de catastrophe nationale le ministre de l'Intérieur ou le directeur général de la gestion nationale des catastrophes peut décider de déployer l'ensemble du système de protection civile.</p> <p>En cas de catastrophe régionale, le directeur national de gestion des catastrophes, ou le chef de l'organisme régional de gestion des catastrophes, ou le président du comité de protection régional (comté) peut déployer les organisations du comté ;</p> <p>En cas de catastrophe locale, au niveau communal, le maire déploie l'unité locale de protection civile, et jusqu'à l'arrivée du personnel professionnel, le maire dirige la gestion de la crise.</p>
Lituanie	<p>L'article 42 de la loi sur la gestion des crises et la protection civile dispose qu'elle comporte trois niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - stratégique : le gouvernement prend des décisions en matière de gestion des crises sur proposition de la Commission de sécurité nationale ; - opérationnel : le Centre National de Gestion des Crises planifie les mesures de gestion de crise, coordonne et contrôle leur mise en œuvre ; - tactique : les ministères mettent en œuvre les mesures assignées à leur compétence dans les plans de gestion des crises et des urgences de l'État et prévues dans le plan de gestion des crises et des urgences du ministère.

Pays-Bas	<p>En cas de catastrophe ou de crise, la responsabilité incombe souvent au maire de la commune concernée. Cependant, lors d'une crise qui dépasse les frontières communales, cette responsabilité est transférée au président de la « région de sécurité », qui est le maire de la plus grande commune de la région. Il assume le commandement général des services d'urgence.</p> <p>Chaque région de sécurité a établi des procédures pour coordonner et faciliter la collaboration entre les services d'urgence et tous les partenaires de crise concernés. Cette procédure est la même dans chaque région et est connue sous le nom de procédure GRIP. Elle permet à la région de sécurité de réagir et de gérer rapidement une catastrophe ou une crise avec le personnel et les ressources appropriés. Dans une situation GRIP, plusieurs services d'urgence ou autres parties sont presque toujours impliqués, tels que les pompiers, les services d'ambulance, les municipalités, les autorités des eaux ou la Défense.</p>
Portugal	Se reporter aux précédentes réponses.
Roumanie	<p>Conformément à la loi sur l'urgence de 2014 le ministère des situations d'urgence collabore avec les autres ministères, autorités et institutions.</p> <p>Dans le cas où l'amplitude et l'intensité des situations d'urgence dépassent la capacité d'intervention des structures le Ministère de la Défense, à la demande du Gouvernement, les soutient avec son personnel et ses moyens.</p> <p>En cas de situations d'urgence causées par des phénomènes météorologiques et des glissements de terrain, le comité national pour les conditions météorologiques et les calamités est activé.</p>
Royaume-Uni	<p>La loi de 2004 sur les situations d'urgence civile prévoit que les « forums locaux de résilience » doivent identifier un « intervenant principal » soit avant la catastrophe, soit mettre en place un mécanisme pour sélectionner un « intervenant principal » au moment de l'incident.</p> <p>Il est responsable des dispositions visant à avertir et à informer le public pour chaque risque identifié dans les plans d'urgence.</p> <p>Le gouvernement a publié un protocole sur les « intervenants principaux » définissant les organismes qui doivent être sélectionnés dans des situations d'urgence particulières (par exemple, la police pour la plupart des accidents industriels ou l'Agence pour l'environnement pour les événements météorologiques graves).</p>
Suisse	<p>La responsabilité de la gestion d'une crise incombe en premier lieu aux gouvernements cantonaux.</p> <p>Les autorités cantonales ont la possibilité d'inclure leurs communes dans leur processus de gestion. La collaboration inter-cantonale s'exerce dans le cadre d'une conférence de coordinations, alors que des accords inter-cantonaux règlent les processus d'entraide entre cantons, ainsi que les situations d'urgence supra-cantonale.</p> <p>Au niveau de la Confédération, la conduite d'une crise relève de la responsabilité du Conseil fédéral, qui délègue la gestion opérationnelle de celle-ci à un état-major de crise.</p> <p>La détermination du niveau d'autorité responsable (Confédération, cantons, mixte) dépend du type de crise et de son importance. Les organes cantonaux de conduite constituent d'ailleurs les points de contact des cantons, alors que la Centrale nationale d'alarme est celui de la Confédération.</p> <p>Quant à la collaboration internationale, elle relève autant des cantons, que de la Confédération.</p>