N° 261

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances** *pour* **2003** (n° 230),

TOME III

INTÉRIEUR ET LIBERTÉS LOCALES

SÉCURITÉ CIVILE

PAR M. THIERRY MARIANI,

Député.

Voir le numéro : **256** (annexe **27**).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION **5**

I. — LE BUDGET DE LA DIRECTION DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILES **6**

II. — L'ORGANISATION ET LES MOYENS DES SERVICES DE LA SÉCURITÉ CIVILE **16**

A. LES SERVICES DE LA DIRECTION DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILES : UNE STRUCTURE D'APPUI AUX MOYENS TERRITORIAUX DE SECOURS 16

1. La direction de la défense et de la sécurité civiles 16

2. Les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile 17

3. Les moyens aériens 19

4. Le service de déminage 21

5. Les zones de défense 22

B. LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS 23

C. LES PERSONNELS DE LA SÉCURITÉ CIVILE 27

1. L'érosion du volontariat 27

2. Les sapeurs-pompiers professionnels 28

3. Les sapeurs-pompiers militaires 31

4. Les volontariats civils 32

III. — LE CHAMP D'INTERVENTION CONSIDÉRABLE DES SERVICES DE LA SÉCURITÉ CIVILE **35**

A. DE LA PRÉVENTION À LA GESTION DES INONDATIONS : REMÉDIER AUX INSUFFISANCES 36

B. LES RISQUES TECHNOLOGIQUES : TIRER LES ENSEIGNEMENTS DES CATASTROPHES RÉCENTES 39

C. LES INCENDIES DE FORÊT : DES SINISTRES TROP SOUVENT IMPUTABLES À L'IMPRUDENCE OU À LA MALVEILLANCE 43

D. LA PRÉVENTION DES RISQUES NUCLÉAIRES, RADIOLOGIQUES, BIOLOGIQUES ET CHIMIQUES 46

AUDITION DE M. NICOLAS SARKOZY, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES **49**

PERSONNES ET ORGANISATIONS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR **63**

MESDAMES, MESSIEURS,

Paysages de désolation, vies brisées, populations meurtries, tel est le quotidien des personnels de la sécurité civile qui, en France comme à l'étranger, secourent sans relâche, les victimes de drames individuels ou collectifs.

Les tragédies de ces derniers mois témoignent de l'étendue des missions de ceux qui mettent leur vie en danger pour sauver celle de leurs concitoyens. Inondations, accidents industriels, incendies, déminage, accidents de la route, attentats, les médias se font régulièrement l'écho de catastrophes qui suscitent détresse, interrogations et parfois colère : ne peut-on pas améliorer la prévention des risques naturels ou technologiques, l'information des citoyens, l'efficacité des retours d'expérience ?

S'il revient au ministère de l'intérieur et aux collectivités territoriales de gérer les services de secours, très nombreuses sont les structures qui, sous la tutelle de différents ministères, interviennent au titre de la prévention des risques, une organisation foisonnante et sans doute insuffisamment lisible, pour un champ de compétences particulièrement large.

Mais la sécurité civile est aussi l'affaire de tous : du débroussaillement à l'entretien des cours d'eau, des ouvrages de protection à l'équilibre des structures industrielles et urbaines, de la vigilance quotidienne à l'information de chacun, qu'il s'agisse de l'accident individuel ou du risque collectif, la qualité de la prévention favorise l'efficacité des secours et permet de limiter les conséquences d'un sinistre.

Or, comme en témoigne l'actualité récente et les enseignements tirés des catastrophes intervenues ces dernières années, des progrès restent incontestablement à accomplir pour mieux prévenir les risques, adapter la gestion de crises devenues fort complexes et développer une culture du risque.

Dans ce contexte, un certain nombre de dispositions, concernant les personnels, l'organisation et les moyens de secours, sont en cours d'élaboration. Il est en effet indispensable de donner à la sécurité civile, partie intégrante de la sécurité des citoyens, un visage adapté aux exigences d'une société industrielle, urbaine et donc fragile.

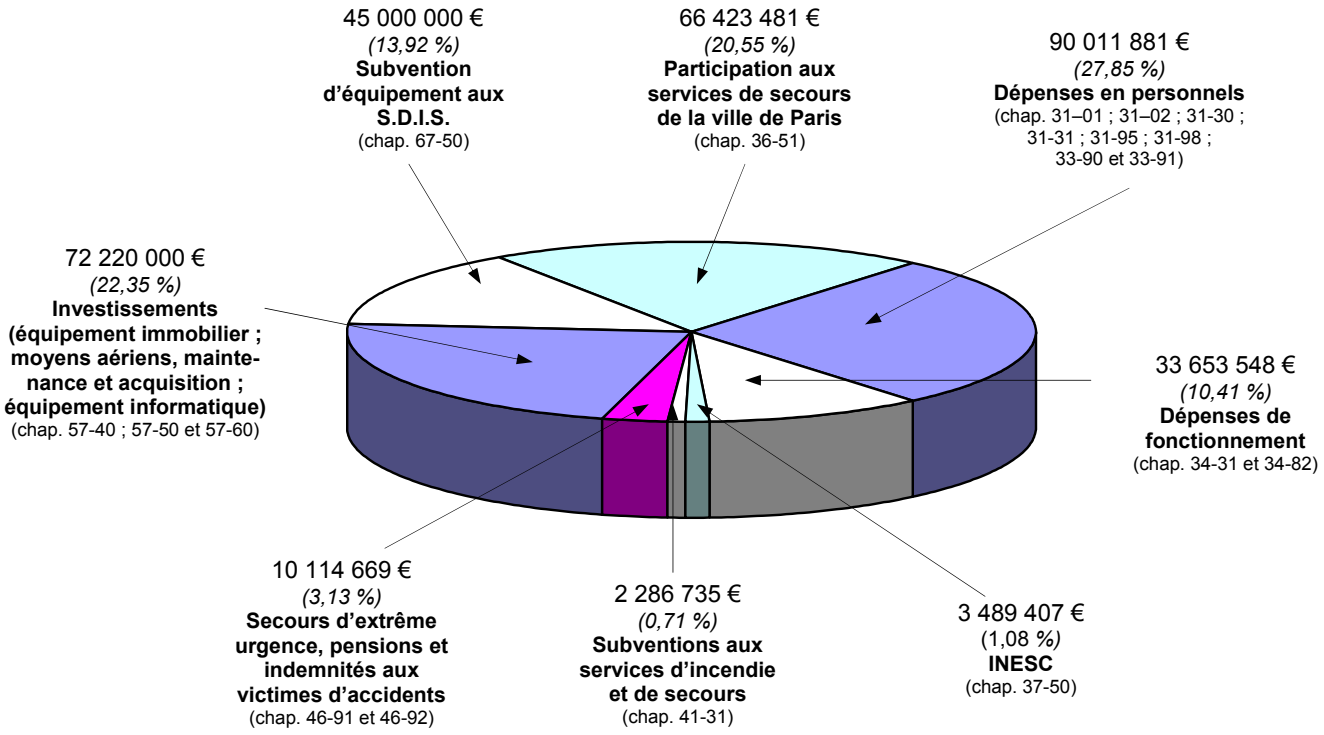
I. — LE BUDGET DE LA DIRECTION DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILES

Le budget de la sécurité civile qui, pour 2003, atteint 323 199 721 € (+ 29,7 % par rapport à l'année précédente), soit un peu plus de 1,7 % du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et un peu plus de 1 % de ses effectifs budgétaires, n'est guère représentatif des moyens consacrés à cette mission.

Plusieurs structures sous la tutelle de différents ministères se partagent en effet la charge de la prévention des nombreux risques qu'il appartient aux services de secours de gérer. Compétence partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'organisation des secours est, quant à elle, essentiellement à la charge de ces dernières qui assurent le financement des services départementaux d'incendie et de secours.

Le présent budget représente, en conséquence, les moyens alloués à la direction de la défense et de la sécurité civiles, structure de coordination et de soutien aux moyens de secours locaux. Établie à Asnières, celle–ci dispose à cette fin de moyens aériens, d'unités militaires d'instruction et d'intervention, d'établissements de soutien logistique, de centres de déminage, d'états-majors responsables des zones de défense et de structures de formation.

LA RÉPARTITION DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 2003



TOTAL : 323 199 721 euros

Au titre de l'année 2003, la direction de la défense et de la sécurité civiles, dont un cinquième du budget représente la participation de l'Etat au financement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris, consacre près de 40 % de ses moyens à des dépenses de personnel et de fonctionnement tandis qu'un peu plus de 35 % constituent des dépenses ou subventions d'investissement.

LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ CIVILE
Évolution des crédits du ministère de l'intérieur au titre de la sécurité civile

	Dotations 2002	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total pour 2003	Évolution 2002/2003
Dépenses ordinaires						
• Titre III	179 435 247	– 39 009	179 396 238	+ 14 182 079	193 578 317	+ 7,8 %
Personnel	82 555 278	+ 117 288	82 672 566	7 339 315	90 011 881	+ 9,0 %
Fonctionnement	96 879 969	– 156 297	96 723 672	6 842 764	103 566 436	+ 6,9%
• Titre IV	12 418 404	– 17 000	12 401 404	—	12 401 404	– 0,1 %
Total dépenses ordinaires	**191 853 651**	**– 56 009**	**191 797 642**	**14 182 079**	**205 979 721**	+ 7,4 %
Dépenses en capital						
• Titre V	57 321 000	—	17 436 000	+ 54 784 000	72 220 000	+ 25,9 %
• Titre VI	—	—	—	+ 45 000 000	45 000 000	—
Total des dépenses en capital	**57 321 000**	**—**	**17 436 000**	**99 784 000**	**117 220 000**	**+ 104,5 %**
TOTAUX GÉNÉRAUX	**249 174 651**	**– 56 009**	**209 233 642**	**113 966 079**	**323 199 721**	**+ 29,7 %**

Autorisations de programme	2002	Demandées pour 2003
Titre V	43 142 000	65 995 000
Titre VI	—	45 000 000

Le titre III (moyens des services), qui enregistre une augmentation de près de 8 % pour atteindre 193 millions d'euros, regroupe les charges de personnel, les moyens de fonctionnement des services opérationnels, les dépenses d'informatique et de transmission, la participation au financement des services de secours de la ville de Paris et de l'Institut national d'études de la sécurité civile.

Une proportion non négligeable des mesures nouvelles inscrites au titre III est imputable aux services de secours de la ville de Paris (chapitre 36-51). Elles concernent d'une part le plan de modernisation des services de secours de la ville de Paris qui prévoit la création de 125 postes supplémentaires et l'acquisition de nouveaux matériels afin de faire face à une activité opérationnelle qui n'a cessé de se développer au cours de ces dernières années, d'autre part des mesures indemnitaires concernant ses personnels.

Figure également au présent titre l'augmentation des effectifs de pilotes et mécaniciens d'hélicoptères dans le cadre de la modernisation de la flotte correspondante (quarante emplois supplémentaires dont dix-huit créations nettes), tandis que les Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile verront la transformation de 30 emplois de volontaires en emplois d'engagés volontaires de

l'armée de terre. Sur sa dotation, la direction de la défense et de la sécurité civiles pourra, en outre, procéder au recrutement de six sapeurs-pompiers professionnels.

Différentes mesures prennent en compte la particularité et la dangerosité des missions des personnels de la sécurité civile : une prime de danger vient ainsi revaloriser le régime indemnitaire des démineurs pour un coût budgétaire légèrement supérieur à 1 million d'euros ; une mesure indemnitaire de 0,6 million d'euros s'inscrit dans le cadre de la revalorisation de la condition militaire tandis qu'une indemnité spécifique vient compenser l'exigence de disponibilité des personnels des unités militaires et de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris pour un montant total de 3,3 millions d'euros ; les indemnités perçues par certains personnels de la base d'avion exerçant des fonctions spécifiques d'encadrement se trouvent revalorisées, tandis que les astreintes et interventions des démineurs et personnels navigants du groupement d'hélicoptères sont partiellement indemnisées afin de limiter le recours aux repos compensateurs.

Les moyens de fonctionnement des services opérationnels (chapitre 34-31), avec 32 606 963 €, enregistrent une augmentation de 2,5 % destinée à la réalisation d'opérations prioritaires : le renforcement des moyens du groupement des moyens aériens dans la perspective du renouvellement de la flotte (ouverture de deux nouvelles bases d'hélicoptères à Besançon et en Guyane et restructuration des bases existantes) et l'amélioration de la sécurité des centres de déminage. Les dépenses destinées aux matériels d'informatique et de transmission diminuent sensiblement pour s'établir à 1 046 585 €.

Les interventions publiques (titre IV), regroupant les subventions aux services départementaux d'incendie et de secours, les secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques et les prestations versées aux sapeurs-pompiers victimes d'accidents, atteignent 12 401 404 € soit une diminution de 17 000 € imputable à la non reconduction de crédits d'origine parlementaire alloués aux services d'incendie et des secours. La stricte reconduction des crédits affectés aux secours d'urgence ne fait néanmoins pas obstacle, en cas de nécessité, à l'abondement de cette ligne budgétaire en cours de gestion, à partir du budget des charges communes.

Les investissements exécutés par l'Etat (titre V) connaissent une nette progression essentiellement imputable à l'important effort réalisé sur les crédits de maintenance inscrits au chapitre 57-50 (crédits d'équipement) doté de 57 millions d'euros en autorisation de programme (contre 38 millions d'euros en 2002) et de 69 millions d'euros en crédits de paiement (contre 54 millions d'euros l'année précédente).

La progression des crédits de maintenance (52,7 millions d'euros, soit + 56 % en crédits de paiement, et 52,3 millions d'euros, soit + 37 % en autorisation de programme) résulte du renouvellement du marché de maintenance avec la société AOMI ; elle remédie néanmoins à la sous-dotation chronique de ce chapitre et devrait permettre une utilisation plus intensive des appareils ; il convient de rapprocher cette progression du renouvellement de la flotte d'hélicoptères, au titre duquel quelque 13 millions d'euros au titre des dépenses d'acquisition et de modernisation sont également inscrits dans le budget. Les crédits complémentaires nécessaires à

l'acquisition des nouveaux hélicoptères seront, en fonction de l'exécution du marché, demandés dans le cadre de la loi de finances rectificative.

Les crédits d'équipement immobilier (article 57-40) qui s'élèvent à 5,6 millions d'euros en autorisation de programme et 2,8 millions d'euros en crédits de paiement, financeront notamment des travaux de sécurisation et d'aménagement sur les sites de déminage ou de stockage de Vimy, Laon-Montbérault, Caen, Corbas et Ressaincourt.

L'imputation de 45 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisation de programme sur un chapitre de subvention d'équipement (titre VI) correspond à la création d'un fonds d'aide à l'investissement des SDIS destiné à relayer une majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement affectée aux services départementaux d'incendie et de secours de 2000 à 2002. L'article 72 du projet de loi de finances pour 2003 rattaché au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales consacre ainsi la création de ce fonds et renvoie à un décret la définition des opérations susceptibles de bénéficier de ce financement, le taux et les conditions d'attribution des subventions.

Différents ministères contribuent, par ailleurs, directement à des missions de sécurité civile. Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales participe ainsi à la prévention des incendies de forêt par l'intermédiaire du Conservatoire de la forêt méditerranéenne, par l'intervention de forestiers-sapeurs et par le financement de travaux de protection et d'entretien sur les zones sensibles. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et celui de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer contribuent aux opérations de sauvetage, de lutte contre la pollution en mer, ainsi qu'à la sécurité aéroportuaire par des rémunérations de personnels et par la prise en charge des frais de fonctionnement et d'équipement des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage. Le ministère de l'écologie et du développement durable participe, quant à lui, au financement de l'office de protection contre les rayonnements ionisants.

Titre III. — Moyens des services *(en euros)*

Chapitres	Articles	Crédits votés 2002	Mesures acquises 2003	Services votés 2003	Mesures nouvelles 2003	Total pour 2003
31 – **01** = Administration centrale et services techniques communs : Rémunérations principales	**94** Personnels techniques de la sécurité civile	**7 964 795**	**+ 9 876**	**7 974 671**	**+ 980 194**	**8 954 865**
31 – **02** = Administration centrale et services techniques communs : indemnités et allocations diverses	**94** Personnels techniques de la sécurité civile	**579 244**	**+ 336**	**579 580**	**+ 7 133**	**586 713**
31 – **30** = Défense et sécurité civiles : Rémunérations principales	**10** Personnels militaires	23 301 492	+ 28 894	23 330 386	+ 114 620	23 445 006
	70 Remboursement des soldes et indemnités	5 092 255	+ 6 314	5 098 569	—	5 098 569
Total du chapitre		**28 393 747**	**+ 35 208**	**28 428 955**	**+ 114 620**	**28 543 575**
31 – **31** = Défense et sécurité civiles : Indemnités et allocations diverses	**10** Personnels militaires. Indemnités	6 035 945	—	6 035 945	+ 1 719 070	7 755 015
	40 Personnels non militaires. Indemnités diverses	9 640 915	+ 1 727	9 642 642	+ 2 156 395	11 799 037
Total du chapitre		**15 676 860**	**+ 1 727**	**15 678 587**	**+ 3 875 465**	**19 554 052**
31 – **95** = Personnels ouvriers. Salaires et accessoires de salaire	**10** Défense et sécurité civiles	**4 746 488**	**+ 66 655**	**4 813 143**	**– 69 075**	**4 744 068**
31 – **98** = Autres agents non titulaires. Rémunérations et vacations	**50** Défense et sécurité civiles	**1 217**	**—**	**1 217**	**+ 360 000**	**361 217**

Titre III. — Moyens des services *(en euros)*

Chapitres	Articles	Crédits votés 2002	Mesures acquises 2003	Services votés 2003	Mesures nouvelles 2003	Total pour 2003
33 – **90** = Cotisations sociales. Part de l'Etat	**74** Personnels techniques **75** Personnels militaires **76** Personnels de nettoyage	23 394 351 1 464 913 167 694	— — —	23 394 351 1 464 913 167 694	+ 1 379 336 - 16 520 - 17 000	24 773 687 1 448 393 150 694
Total du chapitre		**25 026 958**	—	**25 026 958**	**+ 1 345 816**	**26 372 774**
33 – **91** = Prestations sociales versées par l'Etat	**74** Personnels techniques **75** Personnels militaires	155 845 10 124	+ 3 273 + 213	159 118 10 337	+ 270 162 + 455 000	429 280 465 337
Total du chapitre		**165 969**	**+ 3 486**	**169 455**	**+ 725 162**	**894 617**
34 – **31 =** Défense et sécurité civiles. Moyens de fonctionnement	**10** Services centraux, soutien logistique et dépenses communes **20** Formations militaires **30** Autres services opérationnels (anciens)	7 622 451 8 971 411 15 213 101	— — —	7 622 451 8 971 411 15 213 101	+ 16 013 101 — - 15 213 101	23 635 552 8 971 411 —
Total du chapitre		**31 806 963**	**—**	**31 806 963**	**+ 800 000**	**32 606 963**
34 – **82** = Dépenses d'informatique et de télématique	**41** informatique **42** transmissions **43** autocommutateurs	856 832 215 297 85 753	— – 156 297 —	856 832 59 000 85 753	— + 45 000 —	856 832 104 000 85 753
Total du chapitre		**1 157 882**	**– 156 297**	**1 001 585**	**+ 45 000**	**1 046 585**

Titre III. — Moyens des services *(en euros)*

Chapitres	Articles	Crédits votés 2002	Mesures acquises 2003	Services votés 2003	Mesures nouvelles 2003	Total pour 2003
36 – **51** = Participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la ville de Paris	**30** Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	58 731 085	—	58 731 085	+ 5 325 990	64 057 075
	60 Services de secours et de sécurité	1 694 632	—	1 694 632	+ 671 774	2 366 406
Total du chapitre		**60 425 717**	—	**60 425 717**	**+ 5 997 764**	**66 423 481**
37 – **50** = Instituts d'études et autres organismes	**30** Institut national d'études de la sécurité civile	**3 489 407**	**—**	**3 489 407**	**—**	**3 489 407**
Total du titre III		**179 435 247**	**– 39 009**	**179 396 238**	**+ 14 182 079**	**193 578 317**

Titre IV. — Interventions publiques *(en euros)*

Chapitres	Articles	Crédits votés 2002	Mesures acquises 2003	Services votés 2003	Mesures nouvelles 2003	Total pour 2003
41 – **31** = Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours	**10** Services de lutte contre l'incendie et de secours	2 303 735	– 17 000	2 286 735	—	2 286 735
46 – **91** = Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques	**10** Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques	159 748	—	159 748	—	159 748
46 – **92** = Pensions, prestations rattachées et indemnités aux victimes d'accidents	**10** Sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents	9 954 921	—	9 954 921	—	9 954 921
Total du titre IV		**12 418 404**	**– 17 000**	**12 401 404**	**—**	**12 401 404**

Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat *(en milliers d'euros)*

Chapitres	Articles	Autorisations de programme		Crédits de paiement			
		Dotations 2002	Demandes pour 2003	Dotations 2002	Services votés 2003	Mesures nouvelles 2003	Total pour 2003
57 – 40 = Equipement immobilier du ministère de l'intérieur	**41** – Sécurité civile	4 573	5 600	3 049	1 800	1 000	2 800
57 – 50 = Equipement matériel du ministère de l'intérieur	**41 –** Matériels techniques des services opérationnels	—	2 592	—	—	2 592	2 592
	43 – Sécurité civile : groupement des moyens aériens – Acquisition et modernisation	—	2 326	20 276	11 436	2 326	13 762
	44 – Groupement des moyens aériens – Maintenance des aéronefs	38 112	52 372	33 844	4 200	48 566	52 766
57 – **60** = Informatique, télématique et transmissions – Dépenses d'équipement	**44** – Défense et sécurité civiles	457	3 105	152	—	300	300
Total du titre V		**43 142**	**65 995**	**57 321**	**17 436**	**54 784**	**72 220**

Titre VI — Subventions d'investissements accordées par l'Etat *(en milliers d'euros)*

Chapitres	Articles	Autorisations de programme		Crédits de paiement			
		Dotations 2002	Demandes pour 2003	Dotations 2002	Services votés 2003	Mesures nouvelles 2003	Total pour 2003
67 – 50 = Subvention d'équipement et achèvement d'opérations en cours	**80** – Services départementaux d'incendie et de secours	—	45 000	—	—	45 000	45 000
Total du titre VI		**—**	**45 000**	**—**	**—**	**45 000**	**45 000**

PARTICIPATION DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES AUX CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE PRÉVUE POUR 2003

Ministère	**Autorisation de programme demandées** *(en milliers d'euros)*	**Dépenses ordinaires et crédits de paiement** *(en milliers d'euros)*	**Titre**	**Objet des crédits**
Agriculture et pêche	22 060 dont	54 445 dont		
		25 350	III	Forêts et montagnes : protection contre les incendies et les risques naturels.
		6 590	IV	Intervention des forestiers-sapeurs.
	3 660	3 665	V & VI	Forêts et montagnes : acquisitions et travaux pour la protection contre les incendies et les risques naturels.
	11 000	11 000	V & VI	Conservatoire de la forêt méditerranéenne.
	7 400	7 840	V & VI	Restauration de terrains en montagne, défense de la forêt contre les incendies et entretien des dunes.
Outre-mer		163	III	Rémunération de 3 attachés de préfecture.
Economie, finances et industrie		28 254 dont		
		16 645	III	Rémunération de personnels de sauvetage et lutte contre la pollution en mer – sécurité aéroportuaire
		6 753	III	Indemnités et allocations diverses.
		4 856	III	Moyens de fonctionnement des services déconcentrés du Trésor (sécurité liée aux transports de fonds).
		1 052	V	Moyens navals, aériens et radio.
Equipement, transports et logement : *– services communs*		634	III	Rémunérations et charges sociales de personnels affectés à la sécurité civile ; personnels affectés aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage.

PARTICIPATION DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES AUX CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE PRÉVUE POUR 2003

Ministère	Autorisation de programme demandées *(en milliers d'euros)*	Dépenses ordinaires et crédits de paiement *(en milliers d'euros)*	Titre	Objet des crédits
		91	III	Subventions à Météo-France. Actions spécifiques de sécurité civile (réseau de stations automatiques, protection de la forêt méditerranéenne, détection des risques d'avalanche, amélioration de la sécurité routière.
– mer	10 485	33 598		
	dont	dont		
		21 022	III	Rémunération des personnels des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et des personnels de surveillance des affaires maritimes.
		4 764	III	Fonctionnement des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et du dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes.
		618	IV	Subvention à la Société nationale de sauvetage en mer.
	8 930	5 639	V	Equipement des CROSS et des moyens nautiques des affaires maritimes.
	1 555	1 555	VI	Equipement de la société nationale de sauvetage en mer.
Budget annexe de l'aviation civile		5 032		Intégration des matériels de sûreté dans les aéroports – achat de matériel de sauvetage en mer.
Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)	13 000	54 580		Dépenses liées à la sécurité et à la sûreté dans les aéroports.
Emploi et solidarité : santé et solidarité		1 601	III	Rémunération des agents affectés à la protection sanitaire.
Environnement		8 838	III	Subvention à l'Office de protection contre les rayonnements ionisants.

II. — L'ORGANISATION ET LES MOYENS DES SERVICES DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Si la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile a posé les fondements de l'organisation des secours en France, tandis que la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services de secours consacrait l'évolution des services territoriaux, la sécurité civile doit aujourd'hui s'adapter à des risques nouveaux dont la gestion s'avère de plus en plus complexe et pour lesquels la prévention doit être améliorée.

Incontestablement, l'étendue des crises, la diversification des risques et le coût des moyens de secours justifient une intervention significative de l'Etat dont les prérogatives sont considérables, tant en matière de prévention que de gestion des secours. La modernisation de la sécurité civile est engagée ; elle est, en effet, indispensable pour donner à ce service, composante à part entière de la sécurité des populations, les moyens nécessités par l'élargissement de son champ d'intervention et par la demande croissante de nos concitoyens.

A. LES SERVICES DE LA DIRECTION DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILES : UNE STRUCTURE D'APPUI AUX MOYENS TERRITORIAUX DE SECOURS

1. La direction de la défense et de la sécurité civiles

Modeste structure au regard de l'étendue de sa mission, la direction de la défense et de la sécurité civiles comprend près de deux mille cinq cent personnes réparties entre les services opérationnels et les services centraux établis à Asnières.

Trois cent trente d'entre elles composent l'échelon national chargé d'assister le directeur de la défense et de la sécurité civiles, désormais haut fonctionnaire de défense.

Directement placé auprès du directeur de la défense et de la sécurité civiles, le cabinet, composé d'une vingtaine de personnes, coordonne l'information et la communication en amont et, durant les crises, assure l'instruction des dossiers correspondant à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. D'importance similaire, le service chargé de la sécurité des systèmes d'information veille à la sécurisation des réseaux de transmission et à la protection des moyens informatiques. Le service d'inspection et la mission des relations internationales complètent ce dispositif.

Le siège de la direction de la défense et de la sécurité civiles abrite un centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) qui, placé sous l'autorité du directeur de la défense et de la sécurité civiles, assure, au quotidien et en période de crises, le suivi et la coordination de tous les moyens de secours ainsi que l'information et la communication entre les services ou en direction des intervenants de la sécurité civile. Quarante cadres et militaires du rang sont en charge de son fonctionnement.

La direction de la défense et de la sécurité civiles comprend quatre sous-directions :

La sous-direction de l'administration et de la modernisation comprend quelque quatre-vingts personnes assurant des missions d'information, de coordination, de gestion, et de soutien opérationnel. Le soutien opérationnel et logistique s'effectue notamment par l'intermédiaire d'établissements répartis sur le territoire et disposant de matériels adaptés à différents types d'opérations de secours. Ils ont ainsi été sollicités lors des inondations intervenues dans plusieurs régions de France, d'opérations de déminage ou lors de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse.

La sous-direction de la défense civile et de la prévention des risques, forte d'une quarantaine de personnes, traite notamment des questions de défense civile, du risque nucléaire, des risques naturels et technologiques, de la réglementation incendie et des risques pour le public, de la préparation aux crises et de la planification des secours.

La sous-direction des sapeurs-pompiers dotée d'effectifs analogues est responsable des questions statutaires et de management, de l'agrément des matériels de la sécurité civile, des relations avec les associations de sécurité civile et de la formation. A ce titre, elle a la tutelle de l'Institut national d'études de la sécurité civile et de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers. Elle est également en charge des questions relatives au fonctionnement des services d'incendie et de secours.

La sous-direction de l'organisation des secours et de la coopération civilo-militaire, avec près de cent personnes, assure la coordination interministérielle de la politique de défense civile, prépare et coordonne les secours ; elle met en œuvre les moyens de secours nationaux que sont le groupement des moyens aériens, le bureau de déminage, les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile.

2. Les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile

Créées lors d'un conseil de défense tenu en 1968, les unités militaires de la sécurité civile, dans leur configuration actuelle, ont vu leurs missions définies par le décret n° 88-286 du 24 mars 1988 instituant un commandement des formations militaires de la sécurité civile.

En application du décret précité, ces unités, sans compétence territoriale, assurent des missions de formation et d'entraînement, interviennent sur le territoire national ou à l'étranger pour faire face à des catastrophes de toute nature ou constituer un renfort des moyens de secours locaux. Elles effectuent également des opérations de prévention.

Directement concernées par la réforme des armées et la suspension du service national, ces unités ont été l'objet d'une importante restructuration qui, de 1999 à 2001, a ramené leurs effectifs de 1 700 à 1 500 militaires.

Après la dissolution de l'unité basée à Rochefort-sur-Mer, la réduction des effectifs permanents de celle de Corte et le redéploiement du détachement de

Chartres, les Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) comptent désormais trois structures opérationnelles : celle de Nogent-le-Rotrou constituée de quelque 650 militaires, engagés ou volontaires de l'armée de terre, celle de Brignoles dotée d'un effectif voisin et celle de Corte destinée à accueillir des détachements tournants.

Cette réorganisation s'est accompagnée de la constitution de structures spécialisées dans la lutte contre les risques technologiques au sein des unités de Nogent-le-Rotrou et de Brignoles. Des constructions et réhabilitations de locaux ont, en outre, été engagées afin d'améliorer les conditions d'accueil et d'hébergement des personnels de ces unités.

La réforme des armées et la suspension du service national ont également des conséquences sur la disponibilité et l'expérience des personnels : le service de dix mois pour les appelés est de cinq ans pour les engagés volontaires de l'armée de terre qui constituent désormais la moitié des effectifs des unités militaires ; la diminution des effectifs à l'instruction induite par la professionnalisation permet une augmentation des effectifs opérationnels ; la durée des engagements valorise davantage l'expérience acquise par les personnels tandis que le taux d'encadrement se trouve majoré.

En revanche, la professionnalisation se traduit par une indisponibilité supérieure des personnels en raison des périodes de formation et de permissions plus importantes pour les engagés volontaires de l'armée de terre que pour les appelés, lesquels bénéficient également d'un droit à reconversion d'une durée maximale de six mois. On relèvera également que l'envoi temporaire d'équipes vers l'unité de Corte impose aux personnels du continent, un taux d'astreinte supérieur pour maintenir un effectif suffisant en position d'alerte.

Les personnels des UIISC, qui disposent d'une formation militaire, sont ainsi à même d'intervenir dans le cadre de la lutte contre les feux de forêt ou les risques technologiques, d'opérations de sauvetage, de déblaiement ou de traitement des eaux.

Afin de répondre efficacement à des catastrophes de grande ampleur sur le territoire national ou à l'étranger, des détachements spécialisés (DICA) sont susceptibles d'intervenir dans le cadre de catastrophes naturelles ou d'accidents technologiques, permettant ainsi une assistance médicale, un approvisionnement en eau potable ou des opérations de décontamination. Deux DICA sont en alerte permanente au sein des Unités militaires de la sécurité civile.

Outre les interventions réalisées au titre de la prévention et de la lutte contre les incendies de forêt, les unités militaires de la sécurité civile ont, au cours des dix-huit derniers mois, participé aux opérations de secours nécessitées par les inondations intervenues dans plusieurs régions du territoire national, l'accident de Toulouse, les risques cycloniques dans les départements et territoires d'outre-mer. Elles ont également été dépêchées auprès de populations étrangères sinistrées.

3. Les moyens aériens

Indispensable au renfort des moyens locaux de secours, la flotte aérienne de la sécurité civile intervient au titre de la prévention et de la lutte contre les incendies de forêt, d'opérations de secours et de sauvetage ou du transport des moyens de secours.

Le groupement des moyens aériens, entité rattachée à la direction de la défense et de la sécurité civiles, est constitué d'une structure de coordination et de commandement, d'une base d'avions dotée de vingt-huit appareils établie à Marignane et d'un groupement de trente-trois hélicoptères répartis sur vingt bases dont la structure de commandement se trouve à Nîmes.

- Outre ses célèbres bombardiers d'eau Canadair, la sécurité civile dispose d'avions destinés aux missions d'observation, de dispersion de produits retardants ou de liaison, soit :

— 11 bombardiers d'eau Canadair CL 415 ;
— 12 bombardiers d'eau Tracker ;
— 2 bombardiers d'eau Fokker 27 ;
— 3 avions de liaison Beechraft King 200.

Renouvelée entre juin 1995 et juin 1997 dans le cadre d'un marché de 1,5 milliard de francs signé en 1991, la flotte de bombardiers d'eau Canadair CL 415 dont un appareil accidenté en 1997 n'a pas été remplacé, comptait, à la fin de l'année 2001, 20 760 heures de vol et près de 73 500 largages.

L'exploitation aujourd'hui satisfaisante de ces appareils n'occulte pas quelques difficultés rencontrées lors de leur mise en service : des déformations des fonds de coque sont ainsi apparues à l'issue des opérations d'écopage, nécessitant, de la part du constructeur, trois modifications successives des structures concernées. En outre, l'exploitation des appareils dans un environnement salin s'est traduite par l'altération de certaines pièces imposant de nombreuses adaptations dans le cadre d'opérations de maintenance. Il a ainsi été nécessaire de remédier à l'usure prématurée de turbines et à la corrosion des moteurs.

Cent trente-deux modifications techniques à l'initiative du constructeur ou de la base d'avions de la sécurité civile ont été retenues depuis 1995. A titre d'exemple, l'introduction d'un dispositif d'alarme en cas d'ouverture anormale des portes de la soute d'eau demandée au constructeur à la suite de l'accident intervenu en 1997 n'est toujours pas effectuée en raison du délai de mise en œuvre très important, le coût de cette modification étant évalué à 450 000 € HT pour les 11 appareils. Enfin, la révision du programme d'entretien des moteurs s'est traduite par le gain d'une à deux années d'exploitation avant l'intervention d'une révision générale, diminuant ainsi sensiblement le coût horaire de vol des appareils.

Les avions Tracker dont l'ancienneté exigeait l'engagement d'un processus de modernisation ont été progressivement dotés de turbopropulseurs. Ce programme, engagé en 1989, n'a néanmoins jamais été achevé puisqu'un appareil est toujours équipé de moteurs à piston et ne sera sans doute pas exploité au-delà de 2006.

La maintenance des avions est assurée depuis octobre 1998 par AOMI dont le marché triennal a été renouvelé en septembre 2001 pour un montant de 112 647 455 € sur trois ans.

En outre, un protocole signé en novembre 1998 avec le ministère de la défense définit les conditions d'intervention du service des programmes aéronautiques de la délégation générale pour l'armement au profit de la flotte aérienne de la sécurité civile, le suivi budgétaire et comptable du marché de maintenance étant désormais assuré par la Direction de la défense et de la sécurité civiles.

• La flotte d'hélicoptères de la sécurité civile répartie sur des bases permanentes ou temporaires compte trente-trois appareils dont le remplacement a été engagé en 1998. Elle compte actuellement :

— 25 Alouette III ;
— 3 Dauphin CI ;
— 5 Ecureuil.

Notifié en juillet 1998 à la société franco-allemande Eurocoptère, le marché de renouvellement des hélicoptères porte sur la livraison de trente-deux appareils dont le premier exemplaire a été livré en avril 2002 avec vingt-trois mois de retard, deux autres ont été reçus en juin et juillet derniers. Le constructeur prévoit la livraison de sept hélicoptères supplémentaires d'ici à la fin 2002 et de dix en 2003.

Afin de compenser un retard imputable à des difficultés de fabrication et à la nécessité de nouvelles certifications, le constructeur a mis deux hélicoptères à la disposition des services de la sécurité civile et réalise des visites de maintenance destinées à maintenir la capacité opérationnelle des anciens appareils. Il a, en outre, mis deux appareils de pré-série à la disposition des équipages afin d'engager les programmes de formation et participe à un groupe de travail qui, avec les services de la sécurité civile, procède à l'étude et à la mise en œuvre des améliorations techniques opportunes sur les nouveaux hélicoptères dont les premiers devraient être opérationnels d'ici à la fin de l'année.

La maintenance des hélicoptères de la sécurité civile est réalisée, lorsque la nature des interventions le permet, sur les bases d'hélicoptères ou au centre technique de Nîmes ; les opérations plus importantes telles que les visites annelles ou les visites d'entretien majeur sont réalisées par des sociétés aéronautiques dans le cadre de marchés négociés par le service des programmes aéronautiques de la délégation générale pour l'armement.

Le renouvellement, en cours, de la flotte ne devrait pas remettre en cause l'économie du dispositif actuel ; il est cependant prématuré de déterminer les modifications qui pourraient s'avérer nécessaires.

A l'issue du processus de renouvellement de la flotte d'hélicoptère, la Direction de la défense de la sécurité civiles disposera ainsi de moyens d'interventions modernisés dont on sait combien leur concours est précieux dans le cadre de la lutte contre les incendies ou pour le secours à personnes ; on rappellera

ainsi que le sauvetage de quelque huit cents personnes victimes des inondations intervenues dans le Sud-Est de la France, a été réalisé par hélitreuillage.

Toutefois, on peut regretter que la sécurité civile ne dispose pas d'un avion de transport qui lui permettrait, au-delà de ses missions sur le territoire, de répondre dans de bonnes conditions à des demandes d'intervention de pays étrangers.

4. Le service de déminage

- La découverte et la destruction de munitions datant des derniers conflits mondiaux viennent régulièrement nous rappeler la dangerosité et l'ampleur de la tâche qui incombe aux quelque 150 démineurs de la sécurité civile.

Héritier d'une direction du déminage créée en 1945, le service du même nom, désormais sous la tutelle du ministère de l'intérieur, comprend un bureau central et dix-huit centres de déminage chargés de la recherche, de la neutralisation et de la destruction des munitions et explosifs situés sur les terrains civils à l'exception des rivages de la mer et des zones de compétence de la préfecture de police de Paris ou d'équipes spécialisées de la police nationale.

Si, à la fin de l'année 1947, 13 millions de mines, près de 500 000 bombes, 16 millions d'obus et engins divers avaient été collectés et traités au prix de 500 morts et de 800 blessés parmi les démineurs, il demeure encore, en dépit des quelque 500 tonnes de matériel ramassées chaque année, une quantité très importante de munitions à proximité des anciennes zones de conflits.

Les démineurs interviennent ainsi, à la demande des services de l'Etat, des élus ou des particuliers pour la neutralisation, l'enlèvement et la destruction d'engins explosifs détectés sur leurs zones de compétence et dont la dangerosité s'accroît en raison de leur vieillissement progressif. Ils ont ainsi reçu plus de 12 500 demandes d'intervention au cours de l'année 2001 et détruit 428 tonnes de munitions.

Outre leurs missions de dépollution, les démineurs interviennent en appui des voyages officiels ou des manifestations publiques aux fins de détection et de traitement des objets suspects. Ils ont été sollicités, à ce titre, à 2 450 reprises en 2001. On notera que sur 5 900 objets suspects, 127 présentaient un réel danger. Les démineurs ont également participé à la sécurisation de 109 voyages officiels.

Une importante intervention réalisée en mars 2002 a permis le ramassage de 500 obus chimiques qui ont été stockés dans un ancien dépôt militaire de munitions en attendant l'entrée en service prévue, pour 2004, du centre de stockage intermédiaire des munitions anciennes (CISMA). 232 tonnes de munitions chimiques, actuellement réparties sur cinq sites, devraient ainsi rejoindre cette structure en attendant que le ministère de la défense en assure la destruction, à l'horizon 2007 dans le cadre du programme SECOIA (site d'élimination de chargement d'objets identifiés anciens).

Par ailleurs, l'ouverture de grands chantiers comme celui du TGV Est fait apparaître d'importants gisements de munitions datant des derniers conflits mondiaux.

• Les 153 démineurs de la sécurité civile, déjà confrontés à la dangerosité croissante des munitions issues des derniers conflits mondiaux, interviennent également dans des conditions de plus en plus difficiles et dans un environnement de risques diversifiés et accrus. Ils assurent ainsi le fonctionnement de matériels spécialisés dans les rayonnements ionisants, le traitement des munitions toxiques ou le nucléaire, leurs missions s'étendant désormais du transport de matières dangereuses à la prévention des actions terroristes.

Dans la logique de l'élargissement du champ de leurs missions, de la complexité et de la dangerosité des taches réalisées, les démineurs se sont progressivement vu dotés d'un régime indemnitaire correspondant à la spécificité de leurs interventions. Le décret n° 94-1022 du 28 novembre 1994 a ainsi défini les conditions d'attribution d'une indemnité représentative de l'activité de déminage proportionnelle au niveau de qualification des personnels concernés. En outre, le décret 2002-103 du 23 janvier 2002 prévoit le versement aux démineurs de la sécurité civile d'une prime de danger liée au traitement des munitions anciennes et modernes pour un coût budgétaire de 1 524 490 € répartis sur deux exercices à compter du 1er janvier 2002.

Enfin, en vue de faciliter l'indemnisation des personnels de la sécurité civile dont les interventions, dans un contexte d'urgence, ne permettent pas toujours de satisfaire aux conditions d'indemnisation prévues par le décret d'août 2000 relatif aux nouvelles modalités de remboursement de frais de mission, le décret n° 2002-104 du 23 janvier 2002 a défini les conditions d'attribution d'une indemnité journalière d'intervention spécifique de 35 € à laquelle peuvent notamment prétendre les démineurs de la sécurité civile.

On relèvera que l'évolution des risques ainsi que le danger représenté par les munitions issues des deux conflits mondiaux, encore très nombreuses à proximité des zones d'affrontement, exigeraient sans doute, un renforcement des effectifs du service de déminage, qui, à l'heure actuelle, ne peut guère envisager une décontamination des terrains concernés avant une échéance très lointaine.

5. Les zones de défense

Les enseignements des tempêtes de l'hiver 1999-2000 mais également les risques accrus de sinistres de grande ampleur, qu'ils soient d'origine naturelle ou technologique, ont souligné la discrétion de l'échelon zonal qui ne semble pas avoir encore trouvé sa place au sein d'un dispositif de secours basé sur une compétence communale, départementale et, le cas échéant, nationale.

Le rapport de la mission d'évaluation des dispositifs de secours et d'intervention mis en œuvre à l'occasion des tempêtes de décembre 1999, présidée par M. Gilles Sanson, soulignait la montée en responsabilités encore insuffisante des zones de défense, lesquelles ont pourtant montré leur utilité lors de crises importantes ou dans la zone Sud au titre de la lutte contre les feux de forêt.

• Afin de tirer les enseignements des crises récentes et de clarifier les pouvoirs des préfets de zone issus de textes épars, le décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002 est venu préciser et renforcer les pouvoirs du préfet de zone, responsable de la

coordination et de l'affectation des moyens à sa disposition en cas de crises dépassant l'échelle du département. En cohérence avec la réforme de l'organisation militaire territoriale, le décret du 16 janvier précité institue également, auprès du préfet de zone, un état-major à compétences interministérielles facilitant la cohérence opérationnelle de l'action des différentes administrations ; l'officier général de zone désormais affecté à chacune des sept zones de défense permettant d'organiser plus efficacement la coopération civilo-militaire.

Responsable, dans le cadre de la zone, de la préparation et de la mise en œuvre des mesures de prévention, de protection et de secours qu'exige la sauvegarde des personnes, des biens et de l'environnement, le préfet de zone élabore et arrête en particulier les plans ORSEC de zone, dont le rapport précité de M. Gilles Sanson notait d'ailleurs qu'ils n'avaient, pour la plupart, pas vu le jour au moment des tempêtes de l'hiver 1999.

Le décret n° 2002-917 du 30 mai 2002 relatif aux préfets délégués pour la sécurité et la défense auprès des préfets de zone vient compléter le dispositif en adaptant leurs fonctions définies par le décret n° 93-377 du 18 mars 1993, à la nouvelle organisation territoriale des zones de défense et aux fonctions redéfinies du préfet de zone. Chargé d'assister le préfet de zone dans toutes ses missions concourant à la sécurité et à l'ordre publics, à la sécurité civile et à la défense de caractère non militaire, le préfet délégué pour la sécurité et la défense se voit confier la direction effective de l'état-major de zone, du secrétariat général pour l'administration de la police et des services de zone des systèmes d'information et de communication. Il peut également recevoir délégation du préfet de zone en matière d'ordre public et de coordination de l'ensemble des forces participant à la sécurité sur le territoire du département chef-lieu de la zone concernée.

- Outre la redéfinition des missions des préfets de zone et des préfets délégués pour la sécurité et la défense, une réorganisation des structures zonales a été engagée cette année consacrant la fusion des états-majors de sécurité civile et des secrétariats généraux de zone de défense.

Au-delà d'un programme d'investissement pluri-annuel de 1 829 388 millions d'euros destiné à la modernisation des états-majors de zone et de la concertations interministérielles en cours afin d'étoffer leurs effectifs, un état-major de zone a été créé dans la zone de défense Nord, faisant suite à la création, en mai 2000 et juillet 2001, d'un état-major de zone à la Martinique et à la Réunion.

B. LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS

- *Les récentes modifications du dispositif en vigueur au terme des transferts de gestion prévus par la loi n° 96-369 du 3 mai 1996*

La loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendies et de secours a consacré la modernisation, déjà engagée par certains départements, de services qui, dans chaque commune, étaient, à l'origine, essentiellement destinés à la lutte contre l'incendie, laquelle ne représente aujourd'hui guère plus de 10 % de l'activité de ces services.

Les missions des services d'incendie et de secours sont ainsi désormais définies par le code général des collectivités territoriales qui, dans son article L. 1424-2, précise qu'ils sont en charge de « la prévention, la protection et la lutte contre les incendies » tandis qu'avec les autres services concernés, ils concourent à la protection et à la lutte contre les autres sinistres, « à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence ».

Afin d'exercer, dans les meilleures conditions possibles, des missions que la diversification de risques ont rendu plus complexes et dont l'urbanisation croissante a aggravé les conséquences, la loi du 3 mai 1996 précitée s'est efforcée, tâche difficile, de moderniser la gestion des moyens de secours, sans modifier ni les prérogatives des intervenants de la sécurité civile ni les structures existantes.

Organisé sur cinq ans par les articles L. 1424-13 à L. 1424-23 du code général des collectivités territoriales, le transfert de la gestion des moyens de secours vers les services départementaux d'incendie et de secours s'est ainsi achevé le 4 mai 2001. Dans vingt-cinq cas seulement, l'arbitrage de la commission nationale définie par les articles L. 1424-22 et L. 1424-23 du code précité a été sollicité, trois recours devant le Conseil d'Etat ayant été formés par la suite.

Toutefois, au-delà de difficultés inhérentes à l'harmonisation d'une organisation caractérisée par de fortes disparités locales et par un nombre important d'intervenants, la mise en œuvre du processus et les modifications apportées au texte de 1996 ont suscité un certain nombre d'interrogations.

Outre quelques modifications contenues dans la loi n° 2000-628 du 7 juillet 2000 relative à la prolongation du mandat et à la date de renouvellement des conseils d'administration des services d'incendie et de secours, notamment destinées à mieux intégrer les échéances du calendrier électoral dans l'organisation du renouvellement des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), la loi n° 2002- 276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, au-delà des dispositions portant sur la gestion des SDIS, a modifié l'équilibre du texte d'origine quant à la participation des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à l'administration et au financement de ces services.

Un certain nombre de modifications portent, en premier lieu, sur la composition et le fonctionnement des conseils d'administration des SDIS (CASDIS) :

— dans un souci de simplification, l'article L. 1424-24 du code général des collectivités territoriales fixe désormais l'effectif de cette instance à vingt-deux, quatorze sièges au moins revenant aux représentants des départements et quatre au moins aux représentants des communes et établissements de coopération intercommunale concernés (EPCI) ;

— plusieurs dispositions facilitent son fonctionnement : les adjoints peuvent désormais représenter les communes et les EPCI concernés (article L. 1424-24), le nombre de vice-présidents est porté à trois (article L. 1424-27), le président du conseil d'administration peut déléguer sa signature (article L. 1424-30), le

principe du vote des dispositions budgétaires à la majorité des deux tiers est supprimé.

Le renouvellement des conseils d'administration intervenu en application de ces dispositions a néanmoins donné lieu à deux contentieux portant respectivement sur les modalités de répartition des sièges entre les structures communales, intercommunales et départementales et sur l'effectif du bureau des conseils d'administration, la rédaction de l'article L. 1424-27 pouvant donner lieu à des interprétations divergentes.

En outre, la loi du 27 février 2002 précitée a modifié le dispositif applicable aux centres de première intervention non intégrés aux SDIS permettant aux communes et établissements publics intercommunaux concernés de gérer les biens meubles et immeubles de ces centres (article L. 1424-12), les modalités de leur activité opérationnelle et la participation des services départementaux à leur fonctionnement étant définies par convention.

- *Le financement des services de secours*

L'harmonisation nécessitée par la gestion départementale des moyens de secours a, bien entendu, fait apparaître dans l'équipement des services de secours d'importantes disparités auxquelles il a fallu remédier. Cela n'a pas été sans conséquences dans la mesure où la contribution de certaines collectivités territoriales au financement des services de secours a connu une très forte progression.

Premiers budgets élaborés à l'issue des transferts de gestion définis par la loi du 3 mai 1996 précitée, les budgets primitifs des SDIS pour l'année 2002 établissent la contribution des communes, départements et établissements publics de coopération intercommunale concernés à 2 682 310 298 €, soit 50,40 € par habitant contre 6 677 670 596 F en 1997, début du processus de transfert de charges. La contribution des départements s'élève à 1 147 451 524 €, soit 21,56 € par habitant et représente 42,78 % du total des contributions. La contribution des communes et des EPCI s'élève à 1 534 858 774 €, soit 28,84 € par habitant et représente 57,22 % du total des contributions. Une étude portant sur le financement des SDIS vient d'être confiée à un cabinet spécialisé afin de mieux expliquer les évolutions intervenues et anticiper les évolutions futures.

Afin d'aider les SDIS à faire face aux dépenses d'investissement nécessaires à la modernisation des services de secours, une majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement, leur a été affectée en 2000, 2001 et 2002, soit 45,7 millions d'euros (300 millions de francs). Il est apparu nécessaire de poursuivre une aide que l'article 24 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales n'avait pas prévu au-delà de 2002. Un fonds d'aide à l'investissement des SDIS doté de 45 millions d'euros en autorisation de programme et crédits de paiement est donc créé à cette fin par l'article 72 du projet de loi de finances pour 2003 qui sera géré par la direction de la défense et de la sécurité civiles. Sa dotation figure au titre VI (subventions d'investissements accordées par l'Etat) des crédits affectés à la sécurité civile.

En outre, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a décidé de reprendre l'étude de prêts bonifiés de longue durée susceptibles d'être accordés aux SDIS à des fins d'investissements immobiliers, dispositif longtemps annoncé et jamais concrétisé.

La loi du 27 février 2002 précitée a également très sensiblement modifié l'esprit et l'équilibre du texte de 1996. Ainsi, l'article L. 1424-1-1 du code général des collectivités territoriales, a ouvert la possibilité aux SDIS, d'intégrer les services du conseil général, sous réserve de délibérations concordantes de ces deux structures, le SDIS constituant ainsi un service doté de l'autonomie financière.

En outre, une modification de l'article L. 1424-35 du même code supprime, à compter du 1er janvier 2006, les contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, leur participation au financement des SDIS s'opérant, dans les conditions prévues par l'article L. 2334-7-3 par un prélèvement sur la dotation forfaitaire des communes et la dotation d'intercommunalité correspondantes

Durant la période transitoire, le montant global des contributions des communes et EPCI concernés ne devra pas excéder le montant de l'exercice précédent majoré de l'indice des prix à la consommation.

La représentation nationale a enfin adopté des dispositions relatives aux conditions de prise en charge d'interventions pour lesquelles les services de secours sont de plus en plus fréquemment sollicités.

A ce titre, la loi du 27 février 2002 précitée prévoit, par voie conventionnelle, la prise en charge par les établissements de santé des interventions effectuées par les services de secours à la demande du centre 15 en cas de carence des transporteurs privés. Les dispositions réglementaires nécessaires à l'application de ce dispositif sont en cours d'élaboration par les ministères concernés et les crédits correspondants à cette prise en charge devraient figurer dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003.

Dans la même logique, la modification de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales prévoit également, dans le cadre de conventions, la prise en charge des interventions effectuées par les SDIS sur les réseaux routiers et autoroutiers par les sociétés concessionnaires. L'arrêté nécessaire à la mise en œuvre de cette mesure est en cours d'élaboration par les ministères concernés.

*

La progression du coût des services de secours, tout à la fois tenus d'intégrer, en peu de temps, les mises à niveau générées par l'harmonisation du dispositif et par l'évolution des risques, ainsi que les conséquences des réformes concernant les personnels ou de la prise en compte de l'évolution des normes de sécurité, ne manque pas de susciter inquiétudes et interrogations des collectivités territoriales concernées tandis que les modifications, apportées par le loi du

27 février 2002, accentuent les incertitudes relatives à l'organisation et au fonctionnement d'un service à direction bicéphale.

Il semble que, dans un contexte marqué par l'évolution des missions remplies par les services de secours, l'apparition de nouveaux risques et le besoin de sécurité croissant des citoyens, la nécessité de pouvoir disposer de personnels en nombre suffisant lors de crises importantes, il sera difficile de faire l'économie d'un débat sur la responsabilité financière et opérationnelle de chacun en matière de prévention des risques et de gestion des secours, ainsi que sur le champ d'intervention de ces services, lesquels n'ont pas vocation à combler les carences d'autres structures. Une clarification apparaît donc souhaitable à plusieurs titres.

Revenant, lors de son discours clôturant le congrès annuel des sapeurs-pompiers à Martigues, sur les modifications apportées à la loi n° 96-369 du 3 mai 1996, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a exprimé son attachement au principe de la responsabilité partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales dans la protection des citoyens contre les risques de toute nature, regretté le manque de concertation préalable aux modifications introduites par la loi du 27 février 2002 et annoncé un travail de concertation et d'évaluation propre à dégager des solutions de consensus.

C. LES PERSONNELS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Chaque année, et l'actualité récente l'a rappelé de manière tragique, des personnels de la sécurité civile sont victimes d'accidents à l'occasion des missions qui les conduisent au secours des populations sinistrées. C'est ainsi qu'en 2001, vingt d'entre eux sont morts dont plus de la moitié dans le cadre d'opérations de secours, plus de 5 500 ont été blessés lors d'interventions opérationnelles, dont 2 256 gravement, tandis que certains, et c'est insupportable, étaient victimes d'actes de violence alors qu'avec courage et abnégation ils portaient assistance à leurs concitoyens.

Ils sont ainsi quelque 240 000, dont 200 000 volontaires, sur lesquels repose la lutte contre les risques naturels ou technologiques : incendies, inondations, accidents technologiques, nucléaires, bactériologiques ou chimiques, accidents de la route, accidents domestiques ou consécutifs à la pratique de sports de loisirs, ceux que l'on dénomme parfois les « hommes du feu » ont réalisé, en 2001, plus de 3,6 millions d'interventions à la suite de sinistres dont la diversité et la complexité ne cessent de croître.

1. L'érosion du volontariat

Clef de voûte du dispositif de secours, le volontariat connaît une véritable crise que la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, en dépit des avancées qu'elle comporte, n'est pas parvenue à enrayer.

Stagnation des effectifs alors que le nombre d'interventions s'accroît, diminution de la durée des engagements alors que la gestion des crises s'avère de

plus en plus complexe, telles sont sans doute les conséquences des contraintes de la vie professionnelle et sociale d'aujourd'hui, de la judiciarisation croissante de notre société ou du contexte de plus en plus difficile dans lequel se déroulent les interventions. Le temps libéré par l'instauration des 35 heures ne semble d'ailleurs manifestement pas avoir favorisé cet engagement au service de la collectivité.

Remédier à ce qu'un quotidien a qualifié de « mal-être des pompiers volontaires » constitue pourtant une urgence dont le ministre de l'intérieur, en nommant à la fin du mois de juillet dernier, un « monsieur volontariat » chargé d'animer une commission sur le sujet, a, dès son arrivée place Beauvau, mesuré l'enjeu.

Il appartient ainsi à la commission présidée par M. Jean-Paul Fournier, maire de Nîmes, d'effectuer un bilan des actions menées en faveur des volontaires depuis 1990, d'en évaluer la mise en œuvre effective et la pertinence au regard des objectifs suivis, de formuler des propositions destinées à fidéliser et développer le volontariat.

Devant les sapeurs-pompiers réunis, mi-septembre, en congrès à Martigues, le ministre de l'intérieur est revenu sur la situation du volontariat qu'il a souhaité voir revalorisée dans le cadre d'une meilleure reconnaissance de la sécurité civile. Rappelant les sacrifices qu'implique cet engagement au service de la collectivité, il a présenté les axes de travail en faveur du volontariat.

Les travaux de la mission précitée qui devraient être présentés avant la fin de l'année, les enquêtes réalisées auprès des sapeurs-pompiers et les expériences menées sur le terrain devraient ainsi permettre de prendre rapidement des mesures concrètes en faveur du volontariat. En outre, le ministre de l'intérieur a également exprimé la volonté de voir évoluer la situation des volontaires sur des questions telles que l'attribution d'un avantage retraite au titre du volontariat, le montant de l'allocation de vétérance versée aux sapeurs-pompiers ayant quitté le service actif avant le 1er janvier 1998, la mise en œuvre de mesures destinées à rendre le volontariat plus attractif ainsi que la prise en compte, au niveau scolaire et professionnel, de l'expérience des volontaires.

Les réflexions et concertations sont donc engagées pour donner au volontariat la reconnaissance qu'il mérite ; elles donneront lieu à des dispositions législatives qui devraient être soumises au Parlement avant la fin de l'année 2003.

2. Les sapeurs-pompiers professionnels

Souvent affectés dans les centres de secours urbains fortement sollicités, les quelque 30 000 sapeurs-pompiers professionnels ont bénéficié d'un certain nombre de réformes corrélativement à la réorganisation des services de secours. En outre, l'adaptation de la législation relative à la réduction de la durée du travail au régime de gardes en vigueur chez les sapeurs-pompiers soulève un certain nombre de difficultés.

- La réforme de la filière des sapeurs-pompiers a été formalisée, à l'issue d'un long processus de concertation, par six décrets en date du 30 juillet 2001.

Le premier, relatif au cadre d'emplois des sapeurs-pompiers non officiers modifie les modalités de recrutement des personnels concernés en instituant un concours réservé aux sapeurs-pompiers volontaires ; ouvrant la possibilité aux sergents-chefs d'agrès de commander des opérations de secours, il place ces derniers au centre de tout dispositif de secours tandis que le déroulement de carrière de la catégorie est sensiblement modifié.

Le deuxième, relatif au cadre d'emploi des majors et lieutenants de sapeurs-pompiers, par la distinction de deux grades, clarifie les fonctions et en adapte les conditions d'accès.

Le troisième, relatif au cadre d'emplois des capitaines, commandants, lieutenants-colonels et colonels consacre la redéfinition du rôle des officiers consécutive à la réforme des SDIS ; il institue deux niveaux, le premier correspondant à la période d'apprentissage opérationnel, le second, permettant, par concours interne, l'accès aux fonctions de direction et d'état-major et, à l'issue d'un processus de mobilité, l'accès aux fonctions de directeurs adjoints et directeurs départementaux des SDIS.

Le quatrième, relatif aux emplois de direction des SDIS défini les modalités d'encadrement des sapeurs-pompiers et les conditions d'accès aux emplois de direction des services départementaux.

Les deux derniers décrets définissent respectivement le régime indemnitaire applicable aux personnels des services de santé et de secours médical et les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire aux directeurs-adjoints et directeurs départementaux en fonction des responsabilités exercées.

• L'application aux sapeurs-pompiers professionnels de la législation relative à la réduction de la durée du travail a nécessité, après un processus de concertation, l'élaboration d'un texte réglementaire tenant compte de la particularité des missions des sapeurs-pompiers.

L'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale confie aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics le soin de déterminer les règles relatives à la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail de leurs personnels, en tenant compte de la spécificité des missions exercées et dans la limite des dispositions applicables aux agents de l'Etat.

Si le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, pris en application de cet article, a défini les conditions d'application du dispositif d'aménagement et de réduction du temps de travail aux agents des collectivités territoriales, l'organisation particulière de l'activité des sapeurs-pompiers professionnels avait conduit les SDIS, afin de limiter les bouleversements qu'aurait inévitablement engendrés une application directe du dispositif général sur leur fonctionnement, à négocier des régimes spécifiques prévoyant des coefficients d'équivalence entre les périodes de travail et le temps de présence des personnels.

Dans ce contexte, le ministère de l'intérieur a engagé une concertation avec les partenaires concernés afin de donner un cadre juridique au régime dérogatoire applicable aux sapeurs-pompiers. Après avoir reçu un avis favorable du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001, préalablement soumis au Conseil d'Etat, a formalisé le régime de travail applicable aux sapeurs-pompiers professionnels à compter du 1er janvier 2002.

Le décret précité définit ainsi les périodes assimilables à un temps de travail effectif à savoir :

— le temps passé en intervention ;

— les périodes de garde qui intègrent : le rassemblement, lequel prend en compte les temps d'habillage et de déshabillage, la tenue des registres, l'entraînement physique, le maintien des acquis professionnels, les manœuvres de la garde, l'entretien des locaux, des matériels et des agrès ainsi que les tâches administratives et techniques et les pauses destinées à la prise des repas (lesquelles peuvent être interrompues à tous moments) ;

— le service hors rang, les périodes consacrées aux actions de formation définies par arrêté du ministre de l'Intérieur dont les durées sont supérieures à huit heures et les services de sécurité ou de représentation.

Le décret pose le principe d'une durée de travail effective qui ne peut excéder douze heures consécutives et qui, à ce seuil, ouvre droit à un repos compensateur d'une durée au moins égale; il autorise néanmoins, en raison des nécessités de service et sous réserve d'une interruption de service d'une durée équivalente, un temps de présence pouvant atteindre 24 heures consécutives. En outre, dans le cadre d'un cycle de présence supérieur à douze heures, la période de travail effectif ne peut excéder huit heures.

L'évolution de la législation relative à la durée du travail n'est pas sans incidences sur le fonctionnement des services de secours, lesquels sont organisés sur la base de gardes de 24 heures, ce qui conduit à évaluer la durée du travail au moyen d'un coefficient d'équivalence appliqué au temps de présence. Ainsi, avant le 1er janvier 2002, une garde de 24 heures était assimilée, selon les centres de secours, à un temps de travail effectif de 12 à 16 heures, équivalence minorée en cas de logement attribué aux sapeurs-pompiers.

Depuis le 1er janvier 2002, les conseils d'administration des SDIS peuvent, soit appliquer le droit commun de la réglementation relative au temps de travail dans la fonction publique territoriale, soit se référer au décret du 31 décembre 2001 précité en appliquant des équivalences à une durée de travail organisée par gardes de 24 heures, soit associer les deux systèmes en alternant des périodes de garde d'une durée différente. Pour un effectif de garde comparable, l'augmentation nécessaire des personnels pourrait représenter de 0 à 30 % selon l'organisation retenue.

Dans le cadre des auditions auxquelles il a procédé, votre rapporteur a pu constater les difficultés, les inquiétudes et les débats suscités par l'application de la

législation relative à la durée du travail sur un édifice en pleine évolution et à l'équilibre encore fragile.

• La prise en compte des difficultés rencontrées par les sapeurs-pompiers professionnels en fin de carrière en raison des efforts, du stress, et du danger inhérents aux interventions de secours a été consacrée par la loi n° 2000-628 du 7 juillet 2000 qui ouvre désormais aux sapeurs-pompiers d'au moins cinquante ans reconnus inaptes aux activités opérationnelles, la possibilité de bénéficier d'un reclassement au sein de la fonction publique territoriale ou d'une cessation d'activité anticipée. Le décret d'application correspondant à ce dispositif a été publié en août 2001.

Une enquête réalisée auprès de la quasi-totalité des SDIS a permis d'établir que 84 sapeurs-pompiers avaient été placés en congé pour difficulté opérationnelle en 2001 et 71 depuis le début de l'année 2002 tandis que 12 ont bénéficié d'un reclassement.

3. Les sapeurs-pompiers militaires

Outre les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile, deux structures territoriales sont, pour des raisons historiques, constituées de personnels à statut militaire : la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris et le Bataillon des marins-pompiers de Marseille.

• La Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), unité militaire de l'armée de terre, est en charge des secours dans les départements de Paris et de la « petite couronne » (Hauts de Seine, Seine Saint-Denis et Val de Marne). Au-delà de ses missions auprès d'une population de plus de 6 millions d'habitants, de 2 millions de franciliens exerçant leur activité professionnelle à Paris et de 26 millions de touristes annuels, la BSPP dispose de détachements permanents à Lacq Artix, Biscarosse et Kourou.

Selon des clés de répartition figurant aux articles L. 2512-19, L. 2522-2 et L. 3421-2 du code général des collectivités territoriales, la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris est financée par les départements et communes de la « petite couronne », la ville de Paris et l'Etat ; sa gestion est assurée dans le cadre d'un budget spécial de la préfecture de police de Paris. Cette unité a naturellement été directement concernée par les réformes des armées et du service national.

Constituée de près de 7 000 officiers, sous-officiers et militaires du rang, cette unité dispose d'un parc de plus de huit cents véhicules, parfois hors d'âge, dont 250 destinés à la lutte contre l'incendie.

Avec près de 450 000 interventions en 2001, soit plus de 1 200 par jour, la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris a connu un accroissement d'environ 70 % de son activité depuis 1986, en particulier en raison de l'accroissement du secours à victimes (+ 297 % sur la même période). Pour faire face à cette demande croissante et pour remédier à l'insuffisance des moyens matériels et humains (0,9 sapeurs-pompiers pour 1 000 habitants contre une moyenne de 4,5 sur le reste du territoire), un plan de modernisation a été engagé en 2002.

Programmé sur six ans, ce plan, d'un montant de 73 millions d'euros, prévoit la création de 750 emplois (20 officiers, 144 sous-officiers, 586 militaires du rang), soit une augmentation des effectifs de 11 %. Après la création de 125 emplois dans le cadre de la loi de finances pour 2002, le projet de loi de finances pour 2003 inscrit, à ce titre, la création de 125 emplois supplémentaires. En outre, sont prévues l'augmentation des capacités d'hébergement des personnes et la rénovation des matériels et moyens logistiques.

En parallèle à cette nécessaire évolution, les dispositions réglementaires relatives à l'organisation et à l'activité de ce corps créé par décret impérial le 18 septembre 1811 et régi par différents textes souvent anciens et incomplets, ont été adaptées par le décret n° 2000-1162 du 28 novembre 2000 relatif aux missions et à l'organisation de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris, par un arrêté du ministère de la défense en date du 20 juin 2002 et par l'arrêté du préfet de police n° 2002-10878 du 31 mai 2002 portant approbation du règlement opérationnel de la Brigade.

Le décret précité, prenant en compte les dispositions de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile et l'existence de nouvelles infrastructures procède ainsi notamment à la mise à jour des missions et du champ d'intervention de la BSPP ; il traite également de son organisation et de ses relations avec les services de l'aide médicale d'urgence.

- Le Bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM), unité militaire de la marine nationale, est placé sous l'autorité du maire de Marseille. Créé en 1939, il assure la protection de Marseille, ses ports, et de l'aéroport Marseille-Provence ; la responsabilité du BMPM sur les communes d'Allauch, Plan de Cuques, Septème-les-Vallons, la Penne-sur-Huveaume a été transférée au service départemental d'incendie et de secours depuis le mois de mars dernier. Une convention relative à la coopération en matière de gestion des moyens de secours a, en outre, été signée en août 2001 par le préfet du département, le maire de Marseille et le président du SDIS.

Désormais entièrement à la charge de la ville de Marseille, le budget du BMPM pour 2002 représente quelque 63 millions d'euros au titre des dépenses de fonctionnement et 7,5 millions d'euros au titre des dépenses d'équipement.

Au cours de l'année 2001, le BMPM a réalisé quelque 115 600 interventions sur sa zone de compétence. A la suite des attentats du 11 septembre, il a été placé en situation de préalerte ; un détachement permanent a, en outre, été envoyé auprès de la force multinationale au Kosovo.

4. Les volontariats civils

Conséquence de la réforme du service national, le volontariat civil dont la loi n° 2000-242 du 14 mars 2000 a défini les conditions d'exercice, a fait l'objet de plusieurs textes réglementaires permettant désormais aux services de la sécurité civile de bénéficier de son concours. Le volontariat civil se substitue ainsi au service civil antérieurement effectué dans le cadre du service national.

Les volontaires intervenant au titre de la défense, de la sécurité et de la prévention, participent, en application de l'article L. 122-4 du code du service national, à des missions de protection des personnes, des biens et de l'environnement. Le décret n° 2000-1159 du 30 novembre 2000 pris pour l'application des dispositions du code du service national relatives aux volontariats civils prévoit, en outre, que ce type de volontariat peut s'exercer auprès des collectivités territoriales et établissements publics employant des sapeurs-pompiers, dans les structures exerçant des missions de sécurité civile ou de protection de l'environnement.

Un arrêté du 11 janvier 2001 détermine ainsi la liste des activités agréées et les règles applicables au volontariat effectué dans ce secteur : les volontaires concernés participent à l'ensemble des missions dévolues aux services d'incendie et de secours et, par conséquent, peuvent concourir aux actions de prévention, de prévision et de formation ainsi qu'aux opérations de secours elles-mêmes. Enfin, deux décrets du 30 novembre et du 26 décembre 2000 précisent le régime de congés et de gestion des volontaires civils.

Année de mise en œuvre du dispositif, l'année 2001 a vu le recrutement de quatre-vingts volontaires conduisant au versement de 272 indemnités mensuelles pour un montant total de 283 360 €.

Au 1er juillet 2002, des conventions signées entre le ministère de l'intérieur et des libertés locales et 39 services départementaux d'incendie et de secours qui bénéficiaient antérieurement d'auxiliaires effectuant un service civil ont permis l'ouverture de 432 postes de volontaires civils ; 289 étaient pourvus à cette date donnant lieu au versement, par les services concernés, de 2 663 mois d'indemnités correspondant à un montant total de 22 735 140 €.

Le coût d'un volontaire, entièrement à la charge des services employeurs, représente ainsi 566,89 € au titre de l'indemnité mensuelle et 460,20 € au titre des charges de travail pour trente-cinq heures hebdomadaires, auxquels s'ajoutent les frais d'équipement, de logement et de formation nécessaires à l'exercice de sa mission.

*

* *

Plusieurs structures concourent à la formation des sapeurs-pompiers définie par les arrêtés du 13 décembre 1999 relatif à la formation des sapeurs-pompiers volontaires et du 18 octobre 2001 relatif à la formation des sapeurs-pompiers professionnels.

Ces formations sont dispensées par les écoles départementales et interdépartementales, le Centre national de la fonction publique territoriale, l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers ou par des organismes agréés, les personnels des structures militaires disposant de leurs propres écoles de formation.

• L'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), qui dispose d'un budget d'environ 11 millions d'euros, aura, en 2002, dispensé 47 000 journées individuelles de formation.

• L'Institut national d'études de la sécurité civile (INESC), établissement public administratif rattaché à la Direction de la défense et de la sécurité civiles, outre ses missions de formation des officiers de sapeurs-pompiers par l'intermédiaire de l'ENSOSP, est chargé d'études, de recherches et d'évaluations concernant la sécurité civile ainsi que de la formation des intervenants concernés par la prévention et la gestion des risques.

Etabli à Nainville-les-Roches, cet établissement ne dispose pas des moyens adaptés aux besoins de formation croissants et à l'évolution des risques. Dans ce contexte, après une longue période consacrée à la définition des besoins et équipements nécessaires et au recensement des différentes implantations possibles, le site d'Aix-les-Milles a été retenu pour établir une école de formation répondant aux besoins de formation pratique des officiers de sapeurs-pompiers. Les dispositions relatives aux conditions de fonctionnement de ce nouvel établissement sont en cours d'élaboration.

Dans un contexte de risques accrus et de nécessaire développement d'une culture de défense civile, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a annoncé la création, à Cambrai, d'un pôle de défense civile consacré à la préparation aux crises consécutives à des actes terroristes. Ce projet, unique en Europe et particulièrement bienvenu, vient ainsi combler les insuffisances du dispositif de protection des populations.

III. — LE CHAMP D'INTERVENTION CONSIDÉRABLE DES SERVICES DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Plus de 3,6 millions d'interventions annuelles soit quelque 10 000 interventions quotidiennes, telle est la charge des services d'incendie et de secours dont les personnels sont de plus en plus sollicités. Si la lutte contre l'incendie nécessite la mobilisation de moyens humains et matériels particulièrement importants, elle ne représente guère plus d'un dixième des interventions tandis que le secours aux victimes de catastrophes ne cesse de se développer. Quelle que soit l'origine des catastrophes qui ont frappé notre pays au cours de ces dernières années, les services de secours ont montré leur efficacité et le courage des sapeurs-pompiers a permis de sauver de nombreuses vies, parfois au détriment de celle de certains des leurs.

Tempêtes, inondations, accidents routiers, risques technologiques, transport de matières dangereuses, déminage, incendies, risques sismiques et cycloniques, accidents de montagne ou de loisirs, accidents de la vie quotidienne, assistance aux victimes de catastrophes à l'étranger, défense civile et protection contre les risques terroristes, le présent avis ne saurait traiter de l'ensemble de ces questions qui témoignent néanmoins du champ d'intervention considérable et de plus en plus complexe des personnels de la sécurité civile.

ÉVOLUTION DES INTERVENTIONS DE SECOURS DEPUIS 20 ANS

Années	Incendies	Accidents de circulation	Secours à victimes	Accidents liés à l'environnement	Sorties pour prévenir un accident	Sorties diverses	TOTAL
1981	169 486	277 317	354 095	70 905	398 547	400 917	**1 671 267**
1982	192 815	309 594	399 469	98 527	579 405	492 535	**2 072 345**
1983	210 498	332 522	420 828	83 281	550 851	504 408	**2 102 388**
1984	227 935	317 099	428 736	56 567	514 984	464 084	**2 009 405**
1985	257 646	323 169	469 935	96 575	562 024	527 951	**2 237 300**
1986	239 603	317 606	524 226	86 111	573 181	528 410	**2 269 137**
1987	237 397	317 645	649 170	102 763	483 168	647 777	**2 437 918**
1988	235 190	317 683	774 113	119 415	393 154	767 144	**2 609 699**
1989	299 377	361 000	690 266	117 878	647 972	668 931	**2 785 424**
1990	301 744	358 456	761 696	120 350	651 560	662 936	**2 856 742**
1991	304 111	355 911	833 125	122 821	655 148	656 940	**2 928 056**
1992	297 259	357 236	942 477	134 501	711 247	732 998	**3 175 718**
1993	300 114	385 069	1 010 966	185 392	650 376	542 481	**3 074 428**
1994	288 712	377 519	1 049 109	168 901	676 437	515 092	**3 075 770**
1995	316 138	379 679	1 175 489	173 840	753 057	525 558	**3 323 761**
1996	342 032	396 766	1 207 174	128 443	702 589	455 159	**3 232 163**
1997	321 093	405 060	1 264 666	136 844	597 313	464 185	**3 189 161**
1998	339 207	395 760	1 451 833	123 945	650 114	469 273	**3 430 132**
1999	353 433	409 616	1 561 719	205 000	757 753	491 254	**3 778 775**
2000	339 846	433 365	1 565 341	141 359	678 388	368 318	**3 526 617**
2001	386 293	430 307	1 662 828	178 808	640 091	359 561	**3 657 888**

Source : Ministère de l'intérieur.

A. DE LA PRÉVENTION À LA GESTION DES INONDATIONS : REMÉDIER AUX INSUFFISANCES

Plus de vingt morts, plusieurs disparus, trois mille personnes déplacées, un sapeur-pompier volontaire décédé, des dégâts matériels considérables, les conséquences dramatiques des intempéries qui ont récemment frappé le Sud-Est de la France soulignent combien, dix ans après le drame de Vaison-la-Romaine où près de quarante personnes avaient péri, le dispositif de prévention des inondations reste insatisfaisant.

Les catastrophes naturelles, et plus particulièrement les inondations qui ont déjà meurtri plusieurs régions du territoire national, sont systématiquement suivies de travaux d'expertise destinés à en tirer les enseignements. Ce fut notamment le cas après les tempêtes de l'hiver 1999-2000 ou après les inondations de la Somme tandis que la Cour des Comptes, dans son rapport 1999, dressait un bilan sévère du dispositif de prévention des inondations.

- Sept ans après les travaux d'une commission d'enquête portant sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier, l'Assemblée nationale a, en mai 2001, dans le contexte des inondations qui venaient de frapper la Somme, voté à l'unanimité la création d'une commission d'enquête sur les causes des inondations intervenues ces dernières années, leurs conséquences et sur l'évaluation des outils de prévention, d'alerte et d'indemnisation.

Née de la volonté de comprendre l'origine d'inondations répétitives qui ont sinistré plusieurs régions et souvent provoqué l'incompréhension voire l'indignation de nos concitoyens, la commission d'enquête parlementaire dont le rapport a été publié en novembre dernier s'est efforcée, au-delà du constat, d'élaborer des propositions concrètes dont il serait souhaitable qu'elles ne restent pas lettre morte. Même si on peut le regretter, « l'après crise » constitue sans doute une période favorable pour engager des opérations parfois contraignantes tant la culture du risque et la mémoire collective des crises, utiles préalables à l'élaboration d'une solide politique de prévention, sont insuffisamment développées dans notre pays.

Les propositions de la commission d'enquête portent ainsi sur toutes les étapes de la prévention du risque mais également sur l'organisation des dispositifs de prévention et de gestion des crises.

Après avoir souligné les limites inhérentes aux ouvrages lourds de protection face à des phénomènes dont l'origine est difficilement maîtrisable, la commission d'enquête rappelle l'importance déterminante de l'entretien des cours d'eau dont la responsabilité première incombe aux propriétaires riverains et qui pourrait être organisé, le cas échéant et avec contrepartie financière, par un dispositif de substitution au bénéfice des collectivités territoriales concernées. Elle plaide également en faveur d'une accélération des procédures et de l'aménagement approprié des zones sensibles aux crues.

Si le phénomène de crues demeure inévitable, il apparaît indispensable d'en améliorer la prévision et l'annonce. Sur ce point, le rapport de la commission d'enquête constate qu'il n'existe pas de systèmes de prévision des inondations en

France ; il y a seulement - sur certains cours d'eau - une annonce de la crue lorsque celle-ci est constatée et qui permet alors le déclenchement de l'alerte.

On relèvera, à titre d'exemple, l'absence de dispositif mesurant la montée des nappes phréatiques, la compétence segmentaire de Météo France et l'insuffisante transmission de l'information, l'absence de compétence scientifique des services d'annonce de crues lorsque ceux-ci existent et, d'une manière générale, le manque de cohérence et de coordination entre les moyens de prévision. La commission d'enquête constituée en 1994 s'était, en outre, déjà fait l'écho des insuffisances en terme d'organisation et de moyens du système d'annonce de crues.

Au-delà de ces constats, la commission d'enquête plaide pour une amélioration, au moyen de systèmes de communication plus efficaces, de la diffusion de l'alerte en direction des élus et de la population et pour la réorganisation des dispositifs d'annonce et d'alerte. Elle propose ainsi l'intégration des services d'annonce de crues au sein de structures de prévision organisées par bassins et couplées aux services régionaux de Météo France.

Constatant la mauvaise connaissance des phénomènes d'inondation et de leurs conséquences économiques, « l'absence de mécanismes organisés de collecte et de traitement des informations historiques » en la matière et l'insuffisante exploitation des retours d'expériences, la commission d'enquête suggère la constitution d'équipes pluridisciplinaires chargées, au niveau de chaque bassin, d'exploiter l'historique des inondations et d'assister la maîtrise d'ouvrage ainsi que la création d'un centre national d'études sur les inondations.

Si elle propose des mesures concrètes propres à mieux informer la population sur les risques d'inondation la commission d'enquête émet également quelques réserves sur les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR). Pivot de la politique de prévention des inondations, cet outil unique et simplifié a, certes, constitué un incontestable progrès mais de qualité inégale et ne prenant quasiment pas en compte l'habitat existant ; il devrait être revu, tant dans son processus d'élaboration que dans son contenu. La commission d'enquête propose, par conséquent, une réforme des PPR permettant le développement d'un véritable débat lors de son élaboration mais également un élargissement de leur assise territoriale, une meilleure intégration de l'habitat existant et l'intégration d'un dispositif de préparation aux crises.

Insistant sur le nécessaire développement d'une véritable culture du risque, la commission préconise la diffusion de recommandations portant sur la protection de l'habitat et sur les comportements à adopter en cas de crise. Dans le même esprit, elle suggère de réduire la vulnérabilité de l'habitat par le recours à des dispositifs d'incitation.

Si le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, basé sur le principe de solidarité nationale, permet une indemnisation relativement satisfaisante des sinistrés, il n'est néanmoins pas exempt de critiques : se faisant l'écho de réserves plusieurs fois exprimées, le rapport de la commission d'enquête rappelle que les inondations ont représenté un coût de 21 milliards de francs (3,2 milliards d'euros) entre 1989 et 2000. Insuffisances du système, échec du volet

« prévention », plusieurs propositions visent à remédier à certaines lacunes du dispositif. Elles consistent en l'extension, dans certains domaines, des garanties du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, l'élargissement des missions du bureau central de tarification, la définition et la prise en compte de normes de reconstruction en zone inondable.

Une nouvelle fois, le problème de la complexité des structures de prévention des risques et celui de l'enchevêtrement des compétences ont été mis en lumière par les travaux de la commission d'enquête : répartis entre différents ministères, les multiples acteurs de la prévention des risques ne bénéficient manifestement pas d'une coordination satisfaisante permettant une vision d'ensemble du dispositif tant au niveau central que des services déconcentrés. Dans un tel contexte, il est notamment proposé de placer le délégué aux risques majeurs, aujourd'hui également directeur de la prévention des pollutions et des risques sous la tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable, auprès du Premier ministre, ainsi que le décret du 10 avril 1984 l'avait prévu, et de renforcer les moyens dont il dispose.

Si la gestion des crises peut être considérée comme globalement satisfaisante, des sinistres de grande ampleur ont mis en évidence des difficultés à répondre immédiatement à toutes les demandes en personnels et en matériels. En outre, les difficultés apparues en aval des crises ont conduit la commission d'enquête à proposer la création, sous la responsabilité du délégué aux risques majeurs, d'une cellule de coordination centralisant les crédits ouverts par le Gouvernement pour faire face aux catastrophes.

S'interrogeant sur la pertinence des structures administratives territoriales pour assurer une gestion satisfaisante du risque d'inondations, la commission a enfin souligné l'intérêt d'une approche par bassin versant et suggéré l'attribution de compétences appropriées aux agences de l'eau et aux établissements publics territoriaux de bassin.

- La reconnaissance, par arrêté interministériel, de l'état de catastrophe naturelle, préalable à la mise en œuvre du processus d'indemnisation instituée par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, a nécessité, en 2001 comme en 2000, quinze réunions de la commission interministérielle compétente.

Les quinze réunions tenues en 2001 ont permis l'examen de 5 848 demandes communales – soit 36,03 % de plus qu'en 1999 dont 4 272 au titre des inondations et coulées de boue et 734 au titre des remontées de nappes phréatiques – donnant lieu à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour 3997 d'entre elles.

La répartition des dossiers portant sur la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est la suivante :

RÉPARTITION DES DOSSIERS
DE RECONNAISSANCE DE L'ÉTAT DE CATASTROPHE NATURELLE

	2001		1er semestre 2002	
	Dossiers présentés	Communes reconnues	Dossiers présentés	Communes reconnues
Inondations et coulées de boues	4 272	2 862	1 060	612
Inondations et chocs mécaniques	28	17	7	6
Inondations par remontée de nappe phréatique	734	610	71	29
Mouvements de terrain	448	314	99	79
Mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols	354	194	363	143
Séïsmes	12	0	néant	néant
Avalanches	néant	néant	néant	néant
Evénements outre-mer	néant	néant	97	45
TOTAL	**5 848**	**3 997**	**1 697**	**914**

Source : Ministère de l'intérieur.

On notera, en outre, que, depuis 1992, plus de 180 communes ont été déclarées sinistrées à quatre reprises, cinquante communes à cinq reprises, huit communes à six reprises et trois à sept ou huit reprises.

Préalablement à la discussion du projet de loi annoncé sur la prévention des risques naturels et technologiques, la ministre de l'écologie et du développement durable a exprimé la volonté du Gouvernement d'améliorer la prévention des inondations dans le cadre d'une évolution des méthodes et des moyens. A ce titre, elle a présenté les grandes lignes d'un plan de lutte contre les inondations lors de son déplacement dans le Gard le 24 septembre dernier.

Au-delà des moyens alloués, des travaux réalisés, d'une évolution du dispositif de prévention lequel, de la prévision à l'alerte, doit incontestablement être amélioré, toute prévention efficace passe par la prise en compte des expériences passées et donc de l'intégration du risque dans la culture collective. La prévention a un coût, elle nécessite la participation de chacun et une organisation cohérente ; si « l'après crise » constitue un moment favorable pour agir, on ne saurait s'exonérer d'une évolution, sur le long terme, de notre façon d'appréhender les risques, qu'ils soient naturels ou technologiques.

B. LES RISQUES TECHNOLOGIQUES : TIRER LES ENSEIGNEMENTS DES CATASTROPHES RÉCENTES

Trente morts, plus de 2 200 blessés, plusieurs milliers de familles sinistrées, le choc provoqué par l'accident de Toulouse est encore dans tous les esprits et a placé sur le devant de la scène le délicat problème de la prévention des risques industriels, nombre d'installations dangereuses se trouvant à proximité de zones urbaines.

Entendu par la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur constituée après l'accident de Toulouse, le Directeur de la défense et de la sécurité civiles convenait : *« L'effet Toulouse va sûrement provoquer un gros effort et une forte mobilisation générale, comme cela avait été le cas pour le nucléaire après l'accident de Tchernobyl »* (1).

• Contribuant à cet effort de réflexion, la commission d'enquête précitée, après trois mois de travail et l'audition de près de 400 personnes, a présenté, en janvier dernier, un certain nombre de propositions tandis que le Gouvernement déposait, presque simultanément, un projet de loi sur la maîtrise des risques technologiques que les échéances électorales n'ont pas permis d'examiner.

Après avoir plaidé pour une analyse de la sécurité des transports de matières dangereuses et des infrastructures de transport, la commission d'enquête a formulé un certain nombre de propositions portant sur la nécessaire réduction du risque « à la source » et la contribution humaine à la prévention des accidents, la transparence, l'expertise pluraliste des risques et l'urbanisme, l'indemnisation des victimes et l'adaptation des procédures judiciaires.

Dans le cadre d'une réduction des risques « à la source », la commission d'enquête propose ainsi pour une amélioration du contenu et des méthodes d'élaboration des études de dangers, lesquelles, par l'analyse des risques et la définition des zones de dangers, se situent au cœur de la sûreté des installations industrielles. Soulignant l'intérêt d'une harmonisation européenne, la commission d'enquête suggère de plus fréquentes actualisations des études précitées et un suivi épidémiologique des populations concernées. Déplorant la perte de mémoire et la banalisation du risque, elle plaide pour une meilleure connaissance des produits chimiques à l'échelle nationale et européenne.

La commission d'enquête souligne également combien une redéfinition des processus industriels, notamment par une évolution des procédés de fabrication, la réduction de la taille des installations, le fractionnement et l'enfouissement des stocks, la révision des quantités de produits dangereux correspondant aux installations classées et la correction des effets de seuils liés à la réglementation Seveso peut contribuer à diminuer les risques.

Outre l'amélioration des retours d'expérience et celle des conditions d'analyse des accidents industriels, qu'il apparaît indispensable d'améliorer, la commission d'enquête appelle à un renforcement des structures chargées de la constitution de bases de données nationales et européennes sur la fiabilité des équipements industriels ainsi qu'à un développement de l'expertise, de la recherche et de la formation sur ces questions. La commission d'enquête plaide, enfin, pour un renforcement des moyens de contrôle de l'Etat.

Insistant sur la nécessité d'une meilleure prise en compte des facteurs humains, qui sont considérés à l'origine de 80 % des accidents industriels majeurs

---

(1) Rapport Assemblée nationale n° 2559 – Commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur – 29 janvier 2002 – tome II, p. 244.

dans le monde, la commission d'enquête suggère une meilleure association des personnels aux questions de sécurité, en particulier par l'intermédiaire de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail mieux adaptées à leurs missions au sein des établissements classés. En outre, elle relève que la sous-traitance et la précarité constituent des facteurs de risques supplémentaires.

Troisième volet des réflexions de la commission d'enquête, l'évolution des conditions d'évaluation des risques et de préparation aux crises comme gage de sûreté : dans le cadre d'un effort de transparence, elle propose, en cas d'incidents ou d'accidents industriels, le recours à une échelle de gravité simplifiée et harmonisée ainsi que la réorganisation des instances d'information. Une évaluation pluraliste des risques passant par une modification de la procédure d'enquête publique, un accès élargi à l'expertise de sûreté, la présence de professionnels en nombre suffisant sur les sites dangereux et la réalisation annuelle d'au moins un exercice de mise en œuvre de plan d'opération interne pour améliorer la préparation aux crises sont également suggérés.

Plusieurs propositions de la commission d'enquête portent sur la gestion des crises : elles concernent ainsi la révision et la mise en œuvre régulières des Plans particuliers d'intervention conformément aux dispositions de la directive « Seveso II », la réalisation d'exercices en dimension réelle, actuellement trop rares, en y associant la population concernée, ainsi que le renforcement des moyens centraux de gestion des crises et de ceux dont disposent les préfectures au titre de la sécurité civile.

Tirant les enseignements des dysfonctionnements constatés lors de la gestion de la crise toulousaine, la commission d'enquête plaide également pour le développement de réseaux de communication adaptés aux situations de crise, pour une réorganisation des moyens de communication dont disposent les intervenants de secours, pour la modernisation du réseau national d'alerte dont l'efficacité est sujette à interrogations et pour l'extension du système de conventions organisant le rôle des médias audiovisuels en cas de crise. Elle suggère, enfin, de porter une attention particulière à la coopération internationale dans la perspective de crises susceptibles de frapper un site frontalier ou d'accident de grande ampleur.

Comme en matière de risques naturels, l'amélioration de la prévention des risques technologiques ne saurait s'exonérer de dispositions portant sur l'urbanisation, la connaissance du risque et, par conséquent, la réalisation d'études de danger satisfaisantes constituant toutefois un préalable à toute mesure dans ce domaine. A ce titre, l'adaptation des instruments juridiques de maîtrise de l'urbanisation, la réduction des périmètres de danger par les entreprises concernées, la création d'un fonds de prévention des risques industriels exerçant un droit de préemption dans les zones à risques et favorisant les investissements de sûreté pourraient constituer des pistes intéressantes.

Au-delà des propositions portant sur l'indemnisation des victimes de telles catastrophes, la commission d'enquête souligne enfin l'insuffisante mise en œuvre ou la faiblesse des sanctions consécutives au non respect des règles applicables aux installations soumises à autorisation ; plusieurs propositions ont donc pour objet d'améliorer l'efficacité du dispositif.

• On rappellera que font l'objet d'un plan particulier d'intervention (PPI), en vertu du décret n° 88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgences :

— les sites comprenant au moins une installation nucléaire de base,

— les installations classées relevant de la directive « Seveso II » et les dépôts d'hydrocarbures de 10 000 à 50 000 tonnes,

— les stockages souterrains de gaz, d'hydrocarbures ou de produits chimiques,

— les grands barrages hydrauliques,

— les lieux de transit et d'activités présentant des dangers ou des inconvénients graves au sens de la législation sur les installations classées.

Préparés par le préfet en liaison avec les services compétents et destinés au recensement des mesures à prendre et des moyens susceptibles d'être mis en œuvre pour faire face à des risques particuliers, les Plans particuliers d'intervention définissent notamment les missions et modalités de concours des différentes structures appelées à intervenir, l'organisation de l'information et de la communication entre les services. Ils précisent également les caractéristiques de l'ouvrage, les moyens d'information, de protection voire d'évacuation des populations, les prescriptions incombant à l'exploitant.

En dehors des lieux de transit ou d'activités répertoriés comme dangereux, le territoire national comptait, en août 2002, 834 sites ou installations soumis à PPI : 27 installations nucléaires civiles et 14 sites nucléaires militaires pour lesquels l'adaptation des PPI est en cours, 672 installations classées pour la protection de l'environnement, seulement 361 d'entre elles disposant d'un PPI, 23 sites de stockage de gaz souterrain, dont 16 sont dotés d'un PPI, et 98 installations hydrauliques, dont les plans d'alerte doivent être transformés en PPI avant la fin de l'année.

Depuis plusieurs années déjà, une réflexion est conduite en vue de moderniser les plans de secours. Sans doute les crises récentes apporteront-elles des éléments supplémentaires sur les insuffisances auxquelles il conviendrait de remédier et permettront-elles de voir, enfin, aboutir ce dossier.

• Qu'il s'agisse des risques naturels ou des risques technologiques, les études réalisées à l'issue des crises intervenues ces dernières années ont, sur certains points, relevé des difficultés du même ordre : insuffisances des dispositifs de prévention, de coordination et de communication, inadaptation du système d'alerte, difficultés dans la gestion de « l'après-crise », insuffisante exploitation des retours d'expérience, absence de culture du risque et insuffisante préparation des citoyens aux crises.

Il conviendrait de consacrer à la prévention, partie intégrante de la gestion des risques, des moyens suffisants afin que, au-delà de la sauvegarde des vies humaines, il soit possible de limiter les conséquences matérielles et financières dramatiques des catastrophes naturelles ou technologiques. Aujourd'hui encore, force est de constater que les moyens consacrés à la prévention restent sans

commune mesure avec les sommes engagées dans le processus de réparation comme en témoigne le bilan des catastrophes naturelles ou industrielles récentes.

• Un an après l'accident de Toulouse, le Gouvernement a recensé les mesures prises ou envisagées pour améliorer la prévention.

La sécurité des sites à risques a tout d'abord été réexaminée : les quelque 430 sites classés de stockage d'engrais et de nitrates d'ammonium ont été inspectés, 25 installations présentant des risques ont fait l'objet de mesures d'urgence tandis que 11 ont vu leur activité suspendue par décision préfectorale ; les propositions présentées par la France, fin octobre 2001, afin d'améliorer, à l'échelle communautaire, la sécurité des stockages d'engrais ont obtenu l'accord du Conseil des ministres européens en juin dernier ; une mise à jour des études de danger des 670 établissements particulièrement dangereux relevant de la directive « Seveso » a été demandée ; 1 500 études de danger ont ainsi été transmises aux directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) tandis que le principe de réalisation de tierce expertise sur chaque établissement dit « Seveso », était posé.

Le contrôle de la sécurité des installations a été renforcé et réorienté en direction d'une meilleure prise en compte du facteur humain dans l'organisation de la sécurité des sites ; les 670 établissements les plus dangereux auront à la fin de cette année, fait l'objet d'une inspection de cette nature tandis que 150 postes d'inspection étaient créés par le budget 2002. Ce renforcement des effectifs est, en outre, accompagné d'une réflexion sur l'organisation de l'inspection elle-même.

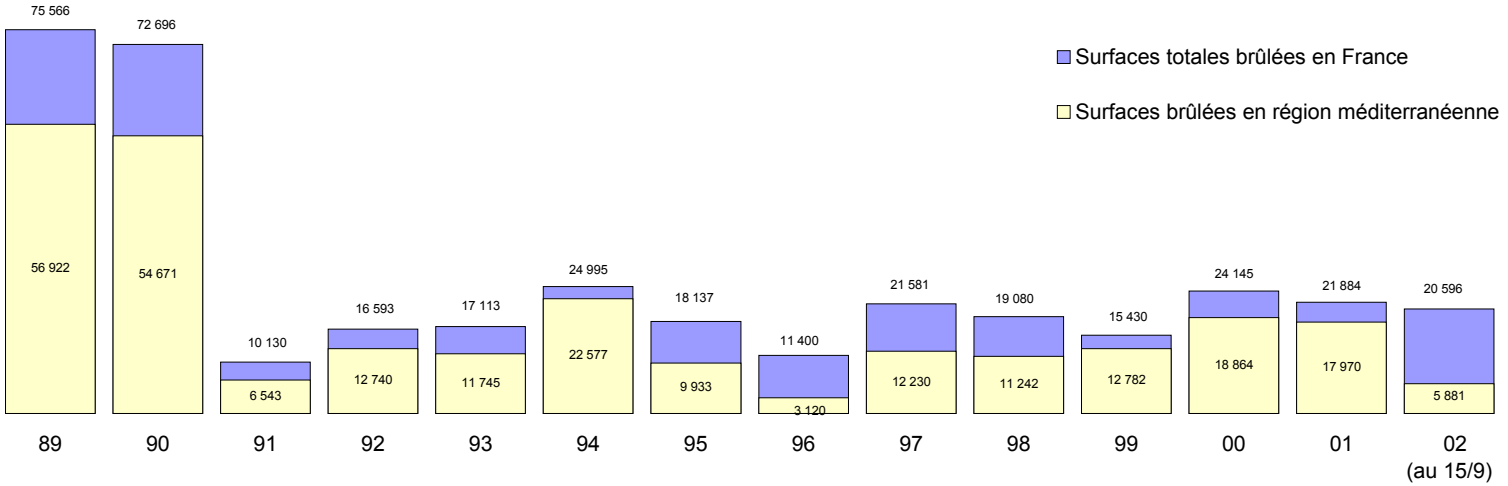
Au titre de l'amélioration de la concertation et de la transparence, il a été demandé aux préfets, par circulaire du 12 juillet dernier, d'expérimenter la mise en place de groupes de concertation autour des sites à risques tandis qu'il était demandé aux DRIRE d'engager la publicité des nouveaux arrêtés d'autorisation d'exploitation et des rapports d'instruction correspondants ; une démarche analogue devrait être engagée en ce qui concerne les rapports d'inspection.

Un projet de loi portant sur la prévention des risques naturels et technologiques devrait, enfin, être prochainement présenté au Parlement.

C. LES INCENDIES DE FORÊT : DES SINISTRES TROP SOUVENT IMPUTABLES À L'IMPRUDENCE OU À LA MALVEILLANCE

Si les surfaces incendiées chaque années depuis dix ans n'atteignent plus le niveau catastrophique des années 1989 et 1990 et ce, grâce à l'efficacité du dispositif de prévention opérationnelle permettant une intervention immédiate sur les feux naissants, on ne saurait se satisfaire d'une situation où l'insouciance, l'inconscience ou la malveillance contraignent les sauveteurs à intervenir dans des conditions périlleuses.

SURFACES TOUCHÉES PAR LE FEU DE 1989 À 2002



Nombre de feux	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (au 15/9)
- sur l'ensemble du territoire	6 743	5 881	3 888	4 002	4 769	4 618	6 563	6 563	8 005	5 591	5 704	5 742	4 997	3 267
- en région méditerranéenne	3 321	3 299	2 372	2 712	2 962	2 518	2 346	1 789	2 784	2 587	2 995	2 430	2 786	1 410

(Région méditerranéenne : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Corse, Ardèche, Drôme).

Source : Ministère de l'intérieur.

— 44 —

Considérables moyens engagés, risques pris par les sauveteurs, pertes humaines et matérielles, dégâts parfois irréversibles causés à l'environnement : les dramatiques conséquences des incendies de forêt imposent une recherche active de leur origine et des responsabilités.

Sur ce point, d'importants efforts ont été réalisés : en 2000, 75 % des feux faisaient l'objet d'une enquête permettant ainsi de connaître l'origine des incendies dans 51 % des cas contre 20 % cinq ans auparavant. La répartition de l'origine des incendies établie pour l'année 2000 est ainsi la suivante :

— imprudence 42 %

— malveillance 45 %

— origine accidentelle 9 %
(EDF, chemins de fer, dépôts d'ordure)

— foudre 4 %

Si le renforcement de la coopération entre les services concernés a permis d'importants progrès, des difficultés demeurent quant à l'identification de l'origine des incendies dans certains départements, par ailleurs particulièrement sinistrés.

Les résultats de ces recherches ont ainsi permis l'amélioration du dispositif de prévention, notamment en ce qui concerne l'aménagement des décharges, la sensibilisation des agriculteurs et forestiers, le débroussaillement et le renforcement de la surveillance à proximité des zones sensibles.

Dans ce contexte, d'importants moyens ont, cette année encore, été consacrés à la prévention, à la surveillance et à la lutte contre les feux de forêt par l'Etat et les collectivités territoriales.

A l'image du dispositif de prévention des risques naturels, la mission de prévention des incendies de forêt est répartie entre plusieurs structures relevant de différents ministères : le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, directement en charge de la prévention, a ainsi consacré cette année quelque 32 millions d'euros à cette mission, le ministère de l'écologie et du développement durable intervient au titre de la prise en compte du risque incendie dans les documents d'urbanisme tandis que le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales organise les missions de prévention opérationnelle.

Le Conservatoire de la forêt méditerranéenne a disposé, en 2002, de 11 millions d'euros, soit une augmentation de 14 % par rapport à l'année précédente ; ces crédits ont notamment contribué au financement d'opérations de sensibilisation du public, de détection des feux et d'aménagement de terrain.

En matière d'incendies de forêts comme sur la question plus générale des risques naturels, la prévention a montré combien elle pouvait contribuer à réduire les conséquences des crises ; on relèvera que le Conservatoire de la forêt méditerranéenne, par ailleurs sévèrement critiqué par le rapport 2000 de la Cour des

comptes, a vu ses moyens réduits par rapport à l'enveloppe de 100 millions de francs qui lui était annuellement allouée de 1987 à 1992.

Plusieurs dispositions contenues dans la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt visent à améliorer le dispositif de prévention des incendies ; il conviendra d'en suivre l'application.

Au cours de l'année 2001, l'Etat et les collectivités territoriales ont ainsi, une nouvelle fois, consacré des moyens considérables à la surveillance et l'attaque des feux naissants. 1 900 heures de guet aérien ont été réalisées par les avions bombardiers d'eau, 87 % du potentiel opérationnel des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile ont été affectés à des opérations de prévention (aménagements de terrain, brûlages préventifs, surveillance des sites sensibles), des sapeurs-pompiers ont été appelés en renfort à proximité des zones menacées tandis que des patrouilles de surveillance étaient mises à disposition par le ministère de la défense.

D. LA PRÉVENTION DES RISQUES NUCLÉAIRES, RADIOLOGIQUES, BIOLOGIQUES ET CHIMIQUES

Le traumatisme provoqué par les attentats intervenus le 11 septembre 2001 aux Etats-Unis a éclairé d'un jour nouveau le problème de la prévention et de la lutte contre les risques de nature terroriste.

Entendu en novembre 2001 dans le cadre des travaux de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles, le directeur de la défense et de la sécurité civiles, rejoignant ainsi l'analyse concernant les risques naturels de la mission interministérielle constituée après les tempêtes de l'hiver 1999-2000, soulignait au sujet des risques nucléaires, biologiques et chimiques : *« (...) on a pris conscience avec les évènements de New-York et de Toulouse que, si les moyens dont nous disposions en France étaient suffisants pour faire face à une catastrophe ou un accident " commun ", dès lors que nous atteignions un niveau exceptionnel ou que nous étions confrontés à des accidents, provoqués ou non, éclatant dans plusieurs secteurs en même temps, nos moyens étaient certainement insuffisants. »* (1)

Interrogé sur la préparation aux risques industriels et technologiques, le président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France indiquait en septembre dernier (2) : *« Si l'évolution des risques a été prise en compte en termes de formation des sapeurs-pompiers, en termes d'équipements, c'est essentiellement pour faire face à un risque limité dans l'espace et dans son ampleur. Mais notre capacité à affronter un risque plus important n'est pas prouvée, notamment un risque mobile. »*

- Les risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques font l'objet d'une planification élaborée sous l'égide du Secrétariat général de la défense nationale et destinée à définir la menace, répartir les responsabilités, préciser la na-

(1) Rapport Assemblée nationale, n° 3359 précité, p. 241.
(2) La gazette des communes, des départements, des régions *n°33, 9 septembre 2001.*

ture des moyens d'intervention et d'expertise ainsi que leurs conditions de mise en œuvre.

A ce titre, le plan PIRATOX, arrêté en septembre 1995, s'applique dans l'hypothèse de menace ou d'attentat terroriste commis à l'aide de substances chimiques toxiques ou de microorganismes pathogènes ou affectant des installations utilisant de tels produits ; le plan PIRATOME arrêté en janvier 1998 correspond à des menaces ou attentats terroristes de nature radiologique ou nucléaire ; le plan BIOTOX arrêté en septembre 2001 concerne, quant à lui, les menaces terroristes de nature biologique par l'emploi d'agents infectieux ou de toxines.

Ces plans, qui constituent l'ossature des attributions des différentes structures se déclinent, au niveau ministériel, de manière à préciser les missions de chaque intervenant en cas de crise. Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a, pour sa part, engagé l'adaptation de ces plans afin de prendre en compte la diversité des menaces actuellement recensées ; il a, en outre, participé à l'élaboration d'une circulaire en date du 26 avril 2002 portant sur l'organisation des moyens de secours en cas d'acte terroriste mettant en œuvre des matières chimiques. Une circulaire de même nature consacrée aux risques radiologiques est en cours d'élaboration.

- Si les services départementaux d'incendie et de secours et les unités militaires de la sécurité civile disposent de matériels de détection, d'identification et de décontamination, des mesures ont été prises au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 afin de mettre à niveau le dispositif existant.

Une réponse immédiate à ce contexte de nouvelles menaces s'est traduite par l'élaboration d'un protocole entre les ministères de l'intérieur et de la défense portant sur la mise à disposition de moyens de lutte adaptés aux risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques dans le cadre d'interventions de secours aux populations. Cet accord, signé en octobre 2001 et complété en mars dernier, a permis l'équipement des forces de sécurité qui en étaient dépourvues en tenues de protection individuelles ainsi que la fourniture de matériel au ministère de la santé.

En outre, un programme d'équipement engagé dans le cadre des crédits ouverts à cette fin par la loi de finances rectificative pour 2001 (12,2 millions d'euros) est consacré à l'achat de matériels de détection, de décontamination et de moyens de protection individuels à destination des zones de défense ainsi qu'au renforcement des capacités d'intervention des moyens de secours nationaux et à la constitution d'une réserve nationale.

Par ailleurs, un programme interne de formation portant sur les menaces nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques est en cours d'élaboration par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales tandis que les formations dispensées au niveau territorial intègrent progressivement ces nouvelles menaces.

*

* *

Au-delà des interventions qu'ils réalisent quotidiennement au service de leurs concitoyens, les personnels de la sécurité civile participent à des missions internationales de secours en direction de populations sinistrées.

Ainsi, dans le cadre des inondations qui, en novembre dernier, ont durement touché l'Algérie et entraîné la mort de près de six cents personnes, la direction de la défense et de la sécurité civiles a répondu à une demande d'assistance du Gouvernement algérien par l'envoi, après une première mission de reconnaissance, d'un détachement des unités militaires de la sécurité civile. Durant une huitaine de jours, ces personnels ont notamment procédé au traitement d'eau potable.

De même, en avril dernier, une équipe de dix secouristes de la sécurité civile s'est, à l'initiative du Gouvernement français, rendue au Proche Orient, dans le camp de réfugiés de Jenine. Durant une huitaine de jours, ces sauveteurs ont participé aux opérations de déblaiement et de secours dans les décombres du camp détruit lors d'une intervention militaire israélienne.

Notre rapporteur regrette que la sécurité civile rencontre de plus en plus de difficultés pour répondre aux demandes d'Etats étrangers. Cette situation apparaît d'autant plus dommageable que les personnels de la sécurité civile disposent d'une compétence et d'un « savoir faire » qui rend leur concours particulièrement précieux, ce type d'opération donnant, en outre, tout son sens à une politique de coopération tournée vers les pays victimes de catastrophes ou soucieux de les prévenir.

*

* *

Les catastrophes récentes ont permis d'améliorer la coopération entre les différents intervenants chargés de la prévention et de la gestion des risques : ainsi, la tragédie intervenue en mars 1999 dans le tunnel du Mont Blanc a été suivie d'un processus de coopération et de coordination accru en matière de sécurité des infrastructures de transport entre les ministères de l'intérieur et de l'équipement ; l'accident maritime de l'Erika a également suscité un effort de coopération interministérielle conduisant à la redéfinition des conditions d'intervention des pouvoirs publics en cas d'accident maritime majeur et de la coordination de l'action des différentes structures appelées à intervenir.

Les évènements du 11 septembre 2001, la catastrophe de Toulouse et les dramatiques inondations qui ont sinistré plusieurs régions permettent néanmoins de considérer que d'importantes améliorations restent à apporter au dispositif en vigueur.

Par l'engagement, dès son entrée en fonction, de mesures et de projets concernant l'organisation et les personnels de secours, le ministère de l'intérieur a souligné l'attention qu'il portait à ce service. 2003 sera incontestablement une année importante pour la construction d'une sécurité civile adaptée aux risques d'aujourd'hui.

Le 16 octobre 2002, la Commission a procédé à l'**audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, sur les crédits de son département ministériel.

Après avoir excusé M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, dont la présence est requise au Sénat pour la présentation du projet de loi constitutionnelle relatif à la décentralisation, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, s'est déclaré heureux de présenter à la commission des Lois de l'Assemblée nationale le premier budget de son ministère pour cette nouvelle législature. Soulignant que la présentation du budget était toujours un moment important pour la démocratie, il a observé qu'il s'agissait également d'un rendez-vous que des membres de la représentation nationale lui avaient fixé l'été dernier, lors du vote de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), des parlementaires de l'opposition ayant reproché au Gouvernement de légiférer à crédit. Rappelant que cette loi prévoyait une enveloppe financière de 5,6 milliards d'euros sur cinq ans pour la police et la gendarmerie nationales, ainsi que la création de 13 500 emplois entre 2003 et 2007, le ministre s'est réjoui que le projet de budget pour 2003 en soit la résultante directe.

M. Nicolas Sarkozy a indiqué que les crédits de son ministère atteindraient 19,54 milliards d'euros en 2003**,** soit une hausse de 10,9 % par rapport à 2002, cette progression globale incluant le transfert sur le budget de l'intérieur de la compensation versée aux régions au titre de la gestion des services ferroviaires de compétence régionale. Il a fait remarquer que ce transfert de 1,55 milliard d'euros vers la dotation générale de décentralisation (DGD) allait dans le sens de la globalisation des transferts et donc de l'autonomie financière des collectivités. Il a précisé par ailleurs que, hors transferts, le budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales atteignait 17,99 milliards d'euros, soit une augmentation de 2,1 % – qui inclut toutefois l'économie mécanique de 183 millions d'euros liée à l'absence d'élections nationales en 2003 – et, hors collectivités locales, 9,817 milliards d'euros, soit une progression de 3 % par rapport à 2002. Il a ajouté que, si l'on excluait le financement des élections, le budget atteignait 9,726 milliards d'euros et progressait d'exactement 5 %, soit une dépense de 162 € par Français.

Le ministre a ensuite présenté *le budget de la police nationale*, dont il a rappelé qu'il comptait pour 56 % de ce total, soit 5,449 milliards d'euros pour 2003, en hausse de 5,8 % par rapport à 2002. Il a ajouté que, sur les 6 500 emplois que la LOPSI prévoyait de créer en cinq ans dans la police, 1 900 – près du tiers – le seraient dès 2003, soit 1 000 emplois administratifs, scientifiques et techniques et 900 policiers « actifs », terminologie dont il a d'ailleurs estimé la pertinence discutable et l'abandon souhaitable.

Expliquant, à cet égard, qu'il avait voulu donner une priorité particulière à la création d'emplois administratifs, parce qu'elle constitue le moyen le plus rapide d'augmenter les effectifs sur le terrain – dans la mesure où il faut au moins un an pour former un policier après son recrutement alors que les personnels administratifs

sont déjà formés –, il a précisé que le retour des policiers sur la voie publique avait déjà commencé. Il a déclaré avoir obtenu du ministre des finances l'autorisation de lancer une partie des recrutements prévus par le budget avant le vote de la loi de finances, afin de permettre à 500 agents administratifs et à 500 gardiens de la paix supplémentaires de prendre leur poste ou d'intégrer leur école de formation dès 2002. Il a ajouté que les concours de recrutement des 900 autres agents seraient organisés avant la fin de l'année, justifiant cette décision par la nécessité de relier l'annonce d'un renforcement des effectifs à sa mise en œuvre effective, condition nécessaire à la crédibilité de la parole politique à l'égard des citoyens.

Expliquant, par ailleurs, avoir découvert avec surprise, en prenant ses fonctions, que plus de 1 000 emplois administratifs pourtant ouverts au budget restaient vacants, au mépris des dispositions votées par le Parlement, le ministre a indiqué qu'avait été organisé, au mois d'août, un concours exceptionnel pour combler l'intégralité de ces vacances et conclu que ce serait donc, au total, plus de 2 000 agents administratifs supplémentaires – deux fois plus que le nombre des postes ouverts au budget – qui seraient recrutés d'ici au printemps prochain.

Le ministre de l'intérieur a indiqué que ces recrutements s'accompagneraient d'un effort indemnitaire considérable, d'un montant de 110 millions d'euros au total. Il a précisé, à cet égard, que l'augmentation de deux points de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) était confirmée, conformément aux engagements pris par le Gouvernement précédent, qui n'avait toutefois pas financé cette promesse.

Abordant ensuite le problème, qu'il a jugé considérable, de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans la police nationale, M. Nicolas Sarkozy a indiqué qu'il avait obtenu une enveloppe de 46,8 millions d'euros pour financer le rachat de 5 jours supplémentaires en moyenne par agent, au taux de 85 euros déjà en vigueur pour les gendarmes. Il a expliqué que, en l'absence de cette procédure de « rachat », ce sont au total 4 000 équivalents temps plein qui auraient été perdus, en totale contradiction avec les engagements du Gouvernement.

Il a ensuite fait valoir que, pour améliorer l'efficacité des services de police, il était également indispensable de renforcer leurs capacités judiciaires, ce qui se traduisait dans le budget par l'extension de la qualification d'officier de police judiciaire à 2 000 gradés et gardiens supplémentaires et par une revalorisation de l'indemnité liée à cette qualification de près de 50 %, soit un montant total de 600 euros par an.

Il a, enfin, précisé que les 14 000 personnels administratifs, qui fournissent à la police nationale un appoint indispensable, allaient bénéficier également d'une revalorisation indemnitaire sans précédent, une enveloppe de 7,5 millions d'euros étant prévue pour rétablir enfin l'égalité de traitement entre ces agents et ceux du cadre national des préfectures.

S'agissant de la mise en œuvre du programme d'équipement et de modernisation de la police nationale, pour lequel la LOPSI prévoit une enveloppe totale de 1,18 milliard d'euros en cinq ans, le ministre a indiqué que 180 millions d'euros en crédits de paiement seraient ouverts dès 2003, crédits qui permettraient

de renforcer la protection individuelle et collective des policiers (gilets pare-balles, *flash-balls*, protection des vitrages des véhicules). A cet égard, le ministre a précisé qu'il avait décidé d'étendre aux gendarmes l'usage des *flash-balls*.

Il a, en outre, fait valoir que ces crédits permettraient, notamment, d'améliorer l'état du parc des véhicules et ajouté que le secteur privé se verrait confier, de manière plus systématique, les travaux d'entretien et de réparation, tandis que le rythme de leur renouvellement serait accéléré. Il a estimé, en effet, qu'il ne revenait pas aux préfectures de réparer les voitures, citant l'exemple de l'Essonne où 80 des 250 véhicules de la police nationale sont actuellement immobilisés.

S'agissant enfin des crédits destinés à l'immobilier, le ministre a annoncé qu'ils seraient doublés aussi bien en autorisations de programme qu'en crédits de paiement

Rappelant que, même si *les crédits de la gendarmerie nationale* restaient inscrits sur le budget de la défense, il avait néanmoins la responsabilité de leur mise en œuvre, M. Nicolas Sarkozy a indiqué que le budget 2003 de la gendarmerie était également en augmentation de 8,4 % par rapport à 2002, à 4,256 milliards d'euros. Il a expliqué que cette très forte augmentation était d'abord due au rétablissement de la sincérité budgétaire, la totalité des crédits destinés au paiement des loyers de la gendarmerie ayant été inscrite au budget, ce qui n'était pas le cas depuis plusieurs années. Le ministre a estimé honteux qu'en 2002, par exemple, ce type de dépenses n'ait été « budgété » que jusqu'au mois d'août, à la suite de ce qui relevait sans doute d'un oubli du précédent Gouvernement.

Le ministre a ajouté, par ailleurs, que l'application de la LOPSI dans la gendarmerie se traduisait par la création de 1 200 emplois nouveaux, dont 1 140 sous-officiers et 60 officiers, tandis que, sur le plan indemnitaire, elle bénéficierait, comme la police, de l'augmentation de deux points de l'indemnité de sujétions spéciales et de l'augmentation à 600 euros de l'indemnité d'officier de police judiciaire.

Au titre du programme d'équipement et de modernisation de la gendarmerie nationale, il a précisé qu'un effort important serait engagé, notamment pour le parc de véhicules – achat de 350 véhicules de maintien de l'ordre et 3 400 véhicules légers –, dont le ministre a dénoncé la vétusté.

Il a indiqué qu'au total la gendarmerie recevrait 304 millions d'euros en 2003 sur l'enveloppe de 2,85 milliards d'euros prévue par la LOPSI et que, ainsi, tous services confondus, 40 % de l'enveloppe budgétaire prévue sur cinq ans seraient mobilisés dès la première année.

Le ministre de l'intérieur a ensuite souligné l'importance du *budget consacré à la sécurité civile* qui, même si elle n'est pas concernée par la LOPSI, joue un rôle fondamental pour la sécurité des Français, comme les inondations du mois dernier dans le Sud de la France l'ont encore montré. A cet égard, le ministre a fait valoir que, sans les hélicoptères de secours, les inondations des 8 et 9 septembre derniers n'auraient pas seulement entraîné les 25 victimes qui sont à déplorer aujourd'hui, mais auraient fait plus de 800 morts, cette estimation reposant sur la

seule base des personnes hélitreuillées *in extremis* alors qu'elles étaient en situation de risque mortel.

Il a indiqué que, en augmentation de 29,7 %, les crédits de la sécurité civile dans le budget 2003 atteignaient 323 millions d'euros, croissance qui devrait notamment permettre de financer 40 emplois supplémentaires, soit 18 créations nettes – 11 pilotes et 7 mécaniciens – pour le groupement des moyens aériens et 22 transformations d'emplois de personnels de la police nationale, destinées à la création de 11 postes de pilotes et de 11 postes de mécaniciens supplémentaires. Il a ajouté que, dans le même temps, le plan de modernisation de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris serait poursuivi, 3 millions d'euros étant prévus au budget 2003 pour la création de 125 emplois et l'acquisition de nouveaux équipements, qui permettraient de remplacer du matériel hors d'âge et de satisfaire les nouveaux besoins opérationnels. Il a précisé que cette augmentation recouvrait également le financement de mesures indemnitaires spécifiques.

S'agissant du budget d'équipement de la sécurité civile, le ministre a indiqué que le budget 2003 prévoyait une importante remise à niveau, les crédits afférents augmentant de 50 % en autorisations de programme et permettant, notamment, l'acquisition des nouveaux hélicoptères EC 145 et de divers matériels complémentaires, dont un PC de crise. M. Nicolas Sarkozy a expliqué que l'usage de ces hélicoptères serait dévolu aussi bien à la police qu'à la gendarmerie et précisé, s'agissant de Paris et de sa région, qu'un hélicoptère spécifique et son commando seraient affectés à la lutte contre les vols à main armée. Il a fait valoir que ce dispositif, loin d'être la simple copie de systèmes fonctionnant, par exemple, aux Etats-Unis, répondait non seulement à une logique opérationnelle, mais redonnerait en outre confiance aux forces de l'ordre, en leur permettant de lutter à armes égales contre le grand banditisme.

M. Nicolas Sarkozy a souligné ensuite que la principale innovation du budget 2003 pour la sécurité civile était la création d'un nouveau fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), qui serait doté de 45 millions d'euros en 2003. Il a expliqué que ce fonds prendrait la succession de la majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement (DGE) en faveur des SDIS, qui avait été créée pour trois ans, en 2000, afin de consommer des crédits dormants de la DGE, tout en précisant que le fonds d'aide à l'investissement aurait un fonctionnement très différent. A cet égard, le ministre a fait valoir, tout d'abord, qu'il s'agissait d'un dispositif permanent et non temporaire, ensuite, que les crédits ne seraient plus répartis uniformément entre toutes les dépenses, mais prendraient la forme de subventions ciblées sur les projets les plus importants. Il a ainsi exprimé le souhait que, dès 2003, le fonds puisse être mis à contribution pour aider les SDIS qui souhaitent basculer leur réseau de transmissions sur la technologie ACROPOL. A ce propos, le ministre a affiché son ambition de voir les trois forces de sécurité utiliser le même réseau de télécommunications pour qu'il soit mis fin par là même à la situation peu rationnelle qui prévaut actuellement.

Abordant *la question des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales,* le ministre a indiqué que 9 724 millions d'euros seraient consacrés aux dotations aux collectivités locales, soit près de la moitié des crédits de son ministère. Rappelant que ces crédits ne représentaient en fait qu'une faible part

des concours de l'État à ces collectivités – certaines dotations, dont en particulier la dotation globale de fonctionnement (DGF) étant des prélèvements sur les recettes de l'État qui n'apparaissent pas directement dans les documents budgétaires –, il a précisé que le total des concours de l'Etat aux collectivités locales atteindrait en 2003, 58,18 milliards d'euros, soit une progression de 3,3 % par rapport à 2002.

Il a ensuite souligné que la réforme constitutionnelle, qui introduira une nouvelle vague de décentralisation, conduirait à aménager les relations financières entre l'Etat et les collectivités, indiquant que si les collectivités exerçaient à titre expérimental des compétences de l'Etat elles se verraient attribuer les ressources correspondantes, évoquant l'éventualité du transfert d'impôts, comme par exemple la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Il a fait observer, toutefois, que pour pouvoir préparer cette réforme dans la sérénité, il était essentiel de partir d'une base stabilisée et a indiqué qu'il avait, en conséquence, obtenu le maintien pour 2003 des dispositifs prévus en 2002. Il a précisé, à ce propos, que l'enveloppe du contrat de croissance et de solidarité, en hausse de 1,9 % par rapport à 2002, serait indexée selon les mêmes règles qu'en 2002, chacune des dotations de l'enveloppe évoluant également selon ses propres critères, identiques à ceux de 2002. Il a noté que, compte tenu de ce mode d'indexation, la dotation globale de fonctionnement (DGF) augmentera de 2,3 % pour atteindre 18,81 milliards d'euros, hors abondements exceptionnels en 2003. Il a souligné, en outre, que la baisse de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), qui joue le rôle de variable d'ajustement dans l'enveloppe normée, serait limitée à 3 % alors qu'elle atteignait 7,5 % en 2002.

Le ministre a ensuite souligné que le projet de loi de finances pour 2003 poursuivait deux grandes orientations : améliorer l'autonomie fiscale des collectivités locales et préserver l'aide de l'État aux collectivités les plus défavorisées. S'agissant de la première orientation, il a précisé qu'il était prévu de restituer aux collectivités locales, à compter du 1er janvier 2003, la taxe professionnelle et la taxe sur le foncier bâti de France Télécom, ce qui répondait à une revendication très ancienne des élus locaux.

Rappelant que, jusqu'à présent, les collectivités ne pouvaient ni augmenter le taux de la taxe professionnelle plus rapidement que celui de la taxe d'habitation ou de la moyenne de la taxe d'habitation et des taxes foncières, ni baisser le taux de la taxe professionnelle moins rapidement que celui des autres impôts directs, le ministre a, par ailleurs, annoncé que le projet de loi de finances assouplirait cette règle en permettant une différence de 50 % entre l'évolution de la taxe professionnelle et celle des trois autres taxes.

Pour préserver l'aide de l'Etat aux collectivités locales défavorisées, il a indiqué que deux mesures importantes étaient prévues par le projet de loi de finances. Il a ainsi expliqué que les ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), qui étaient abondées jusqu'ici par une partie du produit de la taxe professionnelle de France Télécom, seraient maintenues grâce à une dotation de remplacement de l'Etat d'un montant de 271 millions d'euros en 2003. Il a ajouté, par ailleurs, que les dotations de péréquation intégrées à la DGF – la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) – bénéficieraient de trois abondements exceptionnels d'un montant total de 160 millions

d'euros et progresseraient, en conséquence, de 2 %, tandis que les autres dotations de solidarité seraient maintenues au même niveau qu'en 2002. Enfin, il a annoncé que l'aide budgétaire aux communes forestières sinistrées par les tempêtes de décembre 1999 serait maintenue en 2003 avec un montant de 11 millions d'euros tandis que les inondations récentes du Sud de la France donneraient lieu à des ouvertures de crédits dans la prochaine loi de finances rectificative.

Après avoir souligné que *les crédits de l'administration générale*, d'un montant de 2 922 millions d'euros diminueraient de 3,5 % en raison de la baisse des crédits destinés aux élections, le ministre a précisé qu'ils seraient consacrés à 80 % aux retraites des agents du ministère, les autres mesures portant sur le renforcement de l'encadrement de l'administration centrale, une utilisation plus systématique des emplois vacants et une accélération de l'effort mené pour résorber les emplois précaires. Puis, il a indiqué que le *budget de l'administration territoriale* atteindrait 1,12 milliard d'euros en 2003, soit une augmentation de 2 %. Il s'est félicité du mouvement de globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunération des préfectures en soulignant que onze préfectures supplémentaires, dont la première située outre-mer, à la Martinique, allaient tenter l'expérience de sorte qu'au total, en 2003, près du tiers des préfectures aurait une gestion des crédits globalisée. Précisant, à ce propos, que la globalisation se ferait en 2003 aux mêmes conditions financières que lors des trois dernières années, il a souhaité qu'une nouvelle étape soit franchie en 2004 en envisageant la globalisation de tout ou partie des crédits d'équipement, la généralisation à la France entière de la gestion globalisée, ou même des premières mesures de globalisation interministérielle des crédits.

Soulignant que les crédits de fonctionnement des préfectures augmenteraient pour la première fois depuis plusieurs années, avec une mesure nouvelle de 2,15 millions d'euros, il a indiqué que les effectifs des préfectures resteraient stables en 2003, tandis que les mesures catégorielles représenteraient 10,2 millions d'euros au total, cette enveloppe permettant de rapprocher fortement les rémunérations des agents des préfectures de la moyenne interministérielle, ramenant par exemple à moins de 5 % l'écart à cette moyenne pour les agents de catégorie C. Le ministre a insisté, par ailleurs, sur le fait qu'une ligne budgétaire de 2,65 millions d'euros de vacations serait ouverte dans le budget des préfectures pour accélérer le traitement des demandes d'asile territorial, dont le nombre croît de façon exponentielle, rendant la situation de nombreuses préfectures absolument intenable. Rappelant que le délai moyen du traitement de ces demandes était de six mois, alors que la durée de la rétention administrative ne pouvait pas excéder douze jours, il a annoncé que, pour concrétiser un engagement du Président de la République, son ministère souhaitait déposer un projet de loi sur l'immigration au début de l'année prochaine, qui mettrait en œuvre un nouveau régime juridique du droit d'asile. Il a indiqué, à ce propos, qu'il était prêt à débattre de cette question avant le dépôt du texte avec les membres de la commission des Lois, ajoutant qu'il était également disposé à rendre compte de son activité internationale dans ce domaine.

Après avoir souligné l'importance qu'il attachait au respect des promesses faites aux Français en matière d'insécurité et rappelé que le budget qu'il présentait était la traduction du deuxième volet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, qui porte sur les moyens, le ministre a conclu son propos en annonçant que, dès la semaine prochaine, le premier volet de cette loi d'orientation,

portant sur la politique de sécurité, trouverait sa traduction concrète dans un nouveau projet de loi sur la sécurité intérieure, qui permettra de mieux utiliser les moyens de la gendarmerie nationale et de la police nationale, en créant de nouvelles infractions et en supprimant certains des obstacles inutiles qui gênent aujourd'hui l'action de ses services.

M. Gérard Léonard, **rapporteur pour avis des crédits de la sécurité intérieure,** s'est réjoui que le ministre de l'intérieur soit en mesure d'honorer les engagements pris dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation adoptée durant l'été, observant que cette exécution budgétaire était sans précédent. Il a souhaité savoir dans quelle mesure les créations d'emplois proposées pour 2003 pourraient être confortées par une meilleure utilisation des effectifs existants, faisant référence à la compensation de l'impact de la réduction du temps de travail, à l'affectation des forces mobiles à des missions de sécurisation et aux redéploiements. Après avoir indiqué qu'il avait constaté, sur le terrain, la capacité des services d'investigation à faire preuve d'imagination face à la baisse de leurs moyens et de leurs effectifs, il s'est demandé s'il ne serait pas aujourd'hui opportun d'étendre les sûretés départementales, créées en 1996 mais insuffisamment développées. Il a également souhaité obtenir des précisions sur le développement d'ACROPOL, afin de dissiper l'impression de « fuite en avant » qui se dégage parfois de ce dossier.

Après avoir constaté la forte augmentation des crédits affectés à la sécurité civile, notamment imputable à des mesures de mise à niveau des moyens de secours nationaux, et rendu hommage au courage et au dévouement des sapeurs-pompiers particulièrement sollicités lors des catastrophes récentes, **M.Thierry Mariani, rapporteur pour avis des crédits de la sécurité civile**, a souhaité connaître l'appréciation du ministre de l'intérieur sur l'organisation du dispositif de prévention ainsi que ses projets en matière d'amélioration des moyens d'alerte, de transmission et de communication entre les intervenants lors des crises. Revenant sur les conséquences des attentats terroristes du 11 septembre 2001, il a également interrogé le ministre sur la mise en œuvre du projet de pôle de défense civile dont ce dernier a annoncé la création prochaine à Cambrai. Rappelant le contexte difficile dans lequel s'effectuent les missions des sapeurs-pompiers et regrettant qu'une vingtaine d'entre eux soient décédés cette année, il a également souhaité connaître les mesures envisagées afin d'améliorer leur sécurité, notamment les dispositions particulières susceptibles de figurer dans le prochain texte sur la sécurité en ce qui concerne les agressions dont certains sont victimes. Le rapporteur pour avis a enfin évoqué la crise du volontariat pour interroger le ministre sur les travaux de la commission installée le 25 juillet dernier ainsi que sur les moyens envisagés pour y remédier.

Sur les questions de sécurité civile, **le président Pascal Clément** a estimé que les exigences de formation issues de la réforme des services d'incendie et de secours avaient sonné le glas du volontariat. Il a, par ailleurs, observé que la future réforme constitutionnelle devrait offrir l'occasion d'évoquer le problème de la prise en charge de cette mission, regrettant qu'actuellement les conseils généraux soient tenus de financer un service dont le commandement relève très largement du préfet. Evoquant également les transferts de compétence envisagés, il a souhaité que les départements soient en première ligne pour ce qui concerne la compétence de voirie. Il s'est enfin interrogé sur le concept d'autonomie locale, observant que, jusqu'à

présent, la dotation globale de fonctionnement avait servi de variable d'ajustement pour l'Etat dans les contextes budgétaires difficiles.

M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis des crédits de l'administration générale et des collectivités locales, a interrogé le ministre sur la future réforme des finances locales, en souhaitant savoir notamment quelles seraient les suites données à la note d'orientation présentée au Comité des finances locales en 2001. Prolongeant cette réflexion, il a émis le souhait que soient précisées les grandes lignes du projet de révision constitutionnelle et, notamment, les termes utilisés de « ressources déterminantes » pour définir le concept d'autonomie locale. Il a également souhaité obtenir des précisions sur le financement futur de l'intercommunalité, qui pèse de façon toujours croissante sur les dotations de solidarité. Enfin, il a interrogé le ministre sur les grandes lignes du projet de loi réformant la loi du 12 juillet 1999 tendant au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité.

M. Jacques Brunhes a demandé au ministre s'il envisageait de mettre en œuvre les préconisations de la mission conduite, à la demande du précédent Gouvernement, par MM. Robert Pandraud et Christophe Caresche, tendant à la création d'un observatoire de la délinquance et à une refonte du mode de comptabilisation des crimes et délits. Après avoir souligné que nombre de contrats des 14 500 adjoints de sécurité arrivaient à échéance, il s'est interrogé sur l'avenir de ces emplois. Il s'est inquiété de la contradiction qui existe entre la baisse des crédits de fonctionnement des écoles de formation des gardiens de la paix et l'augmentation prévisible des recrutements. Puis, il a fait observer qu'il conviendrait de trouver une solution au problème des vacances d'emplois résultant du décalage entre les départs en retraite des fonctionnaires, qui interviennent traditionnellement au printemps, et les sorties des promotions des nouveaux policiers, qui se déroulent généralement en septembre ou octobre. Par ailleurs, soulignant que le taux d'encadrement dans la couronne parisienne était inférieur à la moyenne nationale, il a souhaité qu'une solution soit trouvée en la matière. Il a regretté que la suppression de certaines brigades de gendarmerie, à l'exemple de ce qui s'est passé dans la circonscription de Gennevilliers, ne soit pas compensée par une augmentation des effectifs dans les commissariats œuvrant dans la même zone. Enfin, il a demandé au ministre si la dotation de solidarité urbaine continuerait d'être calculée sur le fondement d'indices synthétiques.

Après s'être rallié à l'appréciation très positive portée par M. Gérard Léonard sur la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, **M. Christian Estrosi** a souligné qu'il était parfois difficile de combler des vacances de poste dans la police nationale, notamment dans certaines zones géographiques, faute d'incitation financière suffisante ou de conditions de logement décentes. Il a demandé au ministre s'il était possible de réviser le classement des zones dans lesquelles les agents bénéficient d'un régime indemnitaire plus favorable. Il l'a également interrogé sur la possibilité de faire bénéficier d'augmentations d'effectifs les collectivités locales qui construiraient des logements destinés à accueillir des policiers. Enfin, il s'est inquiété du problème de transition susceptible d'apparaître dès lors que les communes, à terme, ne financeront plus les services départementaux d'incendie et de secours, tandis que les départements ne sont pas encore prêts à prendre le relais.

Après avoir rappelé que de très nombreuses communes avaient édifié des bâtiments en vue d'accueillir les agents de la police de proximité, **M. Francis Delattre** a regretté que ces locaux soient fréquemment inemployés en raison de l'insuffisance des effectifs. Poursuivant son propos sur les questions relatives à la gestion des personnels, il a considéré que leur affectation devrait être décidée au plus proche du terrain, là où les responsables sont à même d'évaluer les besoins réels, et non relever, comme c'est le cas actuellement, des secrétariats généraux de l'administration de la police. Puis, réagissant aux propos du ministre selon lesquels la police n'avait pas pour mission d'entretenir son parc automobile, il a relevé que, s'agissant des véhicules dotés d'un équipement technique spécifique au maintien de l'ordre, il ne lui paraissait pas opportun d'en confier la maintenance à des sociétés privées extérieures. Évoquant ensuite les difficultés pratiques auxquelles se heurtent les personnels de la police pour accéder à un logement, notamment en Ile-de-France, il a suggéré la mise en place à leur profit d'un fonds de garantie des loyers. S'agissant de la volonté affichée par le ministre de réaffecter sur la voie publique les policiers actuellement employés à des tâches administratives, il a fait part de son scepticisme en la matière, en se fondant sur les travaux menée sous la précédente législature par la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) qui avaient révélé qu'une part substantielle de ces agents souffraient de problèmes de santé incompatibles avec l'exercice de missions de sécurisation. Enfin, après avoir observé que la liberté de fixer l'impôt ne devait pas être considérée comme le seul critère d'évaluation de l'autonomie financière des collectivités locales, notamment parce que, pour les plus pauvres d'entres elles, la réalité de cette prérogative est particulièrement limitée, il a insisté sur l'importance des mécanismes de péréquation des ressources entre les collectivités locales.

M. Christophe Caresche a tout d'abord remarqué que l'accroissement significatif des crédits du ministère de l'intérieur pour 2003 s'inscrivait dans la continuité des efforts entrepris en ce domaine par le précédent Gouvernement. Il s'est ensuite inquiété des conséquences de la décision du nouveau Gouvernement de supprimer les emplois d'adjoints de sécurité et s'est interrogé, par ailleurs, sur les raisons qui conduisaient à diminuer les crédits consacrés à la formation des policiers, alors même que leurs missions deviennent de plus en plus complexes. Approuvant la volonté du ministre de fidéliser les personnels des compagnies républicaines de sécurité ainsi que les gendarmes mobiles, il a néanmoins observé qu'aucune enveloppe budgétaire ne semblait prévue à cet effet. Puis, après avoir évoqué les investigations qu'il avait menées conjointement avec son collègue M. Robert Pandraud dans le cadre de la mission que leur avait confiée le précédent premier ministre, il a souligné la grande imprécision des statistiques actuelles en matière de mesure de la délinquance. Il a donc jugé hasardeux de faire de ces statistiques un élément d'évaluation de l'activité de la police qui pourrait être tentée, en conséquence, de réduire artificiellement le nombre de dépôts de plaintes, seule donnée statistiquement prise en compte, au profit des simples « mains courantes ».

M. Jean-Pierre Soisson s'est félicité, à titre liminaire, du budget présenté, soulignant que celui-ci devrait être à même de répondre à l'inquiétude exprimée récemment par les gendarmes. Après avoir indiqué qu'il n'envisageait pas l'institutionnalisation du concept de pays, il a souhaité savoir si le Gouvernement entendait cependant pérenniser les instructions adressées aux préfets afin de

privilégier le financement des communautés de communes regroupées en pays. Il a enfin demandé au ministre de lui confirmer qu'une étude était effectivement en cours pour examiner l'éventualité d'une attribution d'une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers aux collectivités locales.

Après avoir confirmé l'utilisation croissante par les forces de l'ordre de la « main courante », **M. Jérôme Lambert** s'est inquiété des modalités de redéploiement des effectifs dans les zones de gendarmerie, se demandant si les logements existants pourraient être maintenus malgré la fermeture des lieux d'accueil du public. Il a souligné la contradiction entre la volonté du Gouvernement de fidéliser les compagnies républicaines de sécurité et l'augmentation de leurs crédits de déplacement. De même, il s'est étonné de la diminution de la dotation destinée à financer les enquêtes de police judiciaire, alors même que le ministre a annoncé une augmentation du nombre d'agents bénéficiant de la qualité d'OPJ.

Après avoir souligné qu'il s'agissait d'un budget courageux et de bon sens, **M. Jacques-Alain Bénisti** a estimé que le rééquilibrage était préférable au redéploiement, citant le cas de Paris qui dispose d'un policier pour 200 habitants, alors que la banlieue n'en compte qu'un pour 2 000. Il a proposé que ce ratio soit ramené à un policier pour 400 habitants dans la capitale et qu'il soit porté à un pour 800 habitants dans les départements de la petite couronne. A cet égard, il a regretté que les dix gendarmes dont les postes ont été supprimés dans sa circonscription n'aient pas été remplacés par des policiers. Evoquant la question de l'immigration, il a indiqué que le Val-de-Marne accueillait de plus en plus de familles d'immigrés envoyées par la ville de Paris, sans que des financements accompagnent ce transfert de charges, et a déploré, de manière plus générale, que la promesse d'augmentation de la dotation de solidarité urbaine pour les villes les plus pauvres n'ait pas été tenue. Prenant l'exemple de Rungis et de Villiers-sur-Marne, il a jugé nécessaire de réduire les inégalités en matière de taxe professionnelle, que ce soit par le recours aux communautés d'agglomération ou par des dotations publiques. Soulignant enfin la vétusté des bateaux de la police des mers, il a proposé que ceux-ci soient remplacés par des scooters des mers, seuls à même de poursuivre efficacement les vedettes des trafiquants.

En réponse aux différents intervenants, le ministre a apporté les précisions suivantes :

- *S'agissant de la sécurité intérieure*

— Les redécoupages entre les zones de police et de gendarmerie et les redéploiements d'effectifs sont nécessaires. Face à des délinquants qui ignorent ou utilisent les frontières entre les zones urbaines et rurales ainsi que les barrières administratives, l'organisation des services de l'Etat et l'affectation des forces doivent s'adapter. L'intérêt général doit l'emporter sur les réflexes corporatistes.

— La répartition des compétences entre la police et la gendarmerie fait actuellement l'objet d'une concertation dans chaque département : les solutions seront définies localement, au plus près du terrain, et feront l'objet prochainement de propositions précises. Les créations d'emplois inscrites dans le projet de budget pour 2003 permettront aussi de mener à bien cette réforme de façon souple et dynamique.

— L'affectation des effectifs sur le terrain n'est pas toujours rationnelle, bien que les comparaisons soient parfois difficiles à établir. Ainsi, le nombre élevé de policiers à Paris par rapport aux départements de la « petite couronne » et, plus encore, de la « grande couronne », s'explique en partie par les enjeux que recouvre la capitale en matière d'ordre public, ainsi que par l'ampleur des déplacements de population et des flux touristiques qui la traversent chaque jour. En revanche, dans certaines villes ou départements, le niveau des effectifs n'est pas pertinent. De plus, la délinquance augmente très fortement dans les zones rurales. Ces phénomènes doivent être pris en compte.

— Il existe, incontestablement, un déficit d'encadrement et une rotation excessive des personnels en Ile-de-France. Cette situation s'explique par le lien que le statut général de la Fonction publique établit entre l'ancienneté des fonctionnaires et les possibilités de mutation. Il conviendrait d'offrir des rémunérations plus attractives aux agents qui supportent des sujétions particulières et de renforcer les aides au logement lorsque le coût des loyers est important. A cet égard, un plus grand partenariat avec les collectivités locales qui acceptent de mettre des logements à disposition des policiers doit être recherché. Les formules de réservation, de garantie des loyers, voire d'aide à l'accès à la propriété, seront développées.

— L'affectation d'une partie importante des forces mobiles à des missions de sécurité publique, dans leur région d'implantation, doit permettre de renforcer les effectifs sur le terrain, indépendamment des créations d'emplois prévues pour 2003. Dès le 1er novembre prochain, 4 000 gendarmes mobiles et CRS seront mis à disposition des directions départementales. Les crédits consacrés à l'indemnisation de leurs déplacements sont en hausse dans le projet de loi de finances pour 2003 ; toutefois, cette évolution résulte d'une augmentation du taux desdites indemnités et non pas du volume d'heures prises en compte.

— L'absence de simultanéité entre les départs à la retraite et l'affectation opérationnelle des nouveaux policiers s'explique souvent par l'importance des congés et des récupérations accumulés par certains fonctionnaires durant leur carrière. Ce problème ne peut être résolu qu'en permettant à des agents de rester en activité au-delà de l'âge normal de leur départ à la retraite, ce qui est désormais possible, tant dans la police que dans la gendarmerie.

— Le devenir des adjoints de sécurité (ADS) est un enjeu réel pour la police nationale. Dans l'immédiat, les emplois existants ont été consolidés dans le projet de loi de finances pour 2003. Un nouveau statut juridique devant être élaboré, des propositions seront formulées prochainement : elles pourraient conduire à mettre en place de nouveaux contrats de droit public, d'une durée de trois ans, renouvelables. Le cas échéant, des solutions seront apportées dans le cadre de la loi relative à la sécurité intérieure.

— S'agissant des moyens de fonctionnement et d'équipement, les crédits proposés pour la gendarmerie permettront de remédier à la sous-évaluation manifeste de certaines dépenses. Jusqu'à présent, les besoins des gendarmes n'avaient jamais été considérés comme prioritaires dans l'ensemble du budget du ministère de la défense, ce qui explique, voire justifie, le mécontentement qu'ils ont manifesté à la fin de l'année dernière. Les gendarmes sont aujourd'hui davantage

attachés à leur statut qu'au cadre de la fonction militaire. En toute hypothèse, un principe de parité doit être respecté entre les policiers et les gendarmes.

— De manière générale, une déconcentration des moyens de fonctionnement sera mise en œuvre, leur gestion devant être davantage opérée au niveau des départements.

— Les crédits consacrés réellement aux enquêtes et aux surveillances ne seront pas diminués en 2003. Ne sont supprimés que des montants précédemment inscrits à ce titre mais, en réalité, affectés à d'autres dépenses.

— Le financement des écoles de formation fait l'objet de diverses mesures comptables, mais le niveau des crédits correspondants n'est pas affecté dans le projet de loi de finances pour 2003.

— Le développement du réseau de communications cryptées ACROPOL s'est heurté à des difficultés. Ainsi, le système permettant aux policiers d'émettre à partir des terminaux un signal de détresse est inadapté. Par ailleurs, l'extension d'ACROPOL aux lieux souterrains n'était pas prévue dans le projet initial. Sous ces réserves, le système est jugé performant par ses utilisateurs, notamment en province.

— Le renforcement de l'action judiciaire des forces de sécurité est une autre priorité du Gouvernement. Dès l'année prochaine, la qualification d'officier de police judiciaire sera attribuée à 2 000 gardiens de la paix supplémentaires. L'extension, voire la généralisation, des sûretés départementales est étudiée.

— Les contrats locaux de sécurité existants sont maintenus, même si leur animation et leur suivi seront désormais réalisés au sein des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance institués par le décret du 15 mai 2002.

— L'évolution de la délinquance est mesurée aujourd'hui de la même façon qu'hier. La fiabilité de l'appareil statistique qui permet de recenser les crimes et les délits pourrait sans doute être améliorée, mais cela supposerait qu'un large consensus se dégage sur les modalités de la réforme. Dans l'immédiat, l'outil existant, qui permet d'apprécier l'évolution de la délinquance dans le temps, sera conservé.

- *S'agissant de la sécurité civile*

— Les volontaires qui représentent 200 000 des 240 000 sapeurs pompiers voient leur nombre et la durée de leur engagement s'infléchir alors que le nombre et la technicité des interventions s'accroissent. Dans ce contexte et en attendant les propositions de la mission qui travaille sur le sujet, différentes mesures pourraient contribuer à l'encouragement du volontariat ; l'âge minimum d'engagement des volontaires pourrait être ramené de dix-huit à seize ans, leur formation valorisée dans le cursus scolaire, en particulier dans le cadre d'un bac professionnel actuellement à l'étude, les années de volontariat prises en compte dans le cadre d'une bonification d'années de retraite, dispositif pour lequel le Premier ministre a donné son accord. Il serait légitime qu'un avantage puisse être accordé à ceux qui se dévouent pour les autres : le volontariat ne doit jamais être pénalisant.

— Le futur projet de loi sur la sécurité intérieure devrait comporter des dispositions destinées à protéger les sapeurs-pompiers et leurs familles au même titre que d'autres professions, les agresseurs devant être systématiquement sanctionnés.

— La création d'un pôle de défense civile à Cambrai répond à une nécessité de formation à la lutte contre les risques nucléaires radiologiques, biologiques et chimiques. Une inspection est en cours dans le cadre de ce projet dont la mise en œuvre doit être aussi rapide que possible, tandis qu'un exercice de grande ampleur consacré à la réduction des conséquences d'une attaque de cette nature aura lieu très prochainement, avec le soutien de la commission européenne.

— Les récentes inondations du Gard ont souligné que, si l'alerte avait correctement fonctionné entre les services de prévision et les préfectures et relativement bien entre les préfectures et les communes, certains maires, remarquables de dévouement mais tributaires du peu de moyens dont ils disposent et de la rupture des réseaux de communication, avaient pu rencontrer des difficultés à répercuter l'alerte. Une étude est donc en cours en liaison avec la préfecture concernée pour disposer de réseaux de transmission demeurant en activité lorsque les réseaux téléphoniques ne fonctionnent plus.

— En ce qui concerne les dispositions contenues dans la loi relative à la démocratie de proximité supprimant les contingents communaux des SDIS à partir de 2006, les liens entre les communes et les SDIS semblent devoir être maintenus ; le texte à venir sur la sécurité civile devrait permettre un débat sur cette question ; il ne s'agit pas de revenir sur les dispositions contenues dans la loi mais de réfléchir à un équilibre sur ce sujet. La création d'un fonds d'aide à l'investissement des SDIS témoigne, en outre, de la volonté de soutenir ces établissements.

- *S'agissant des collectivités locales*

— Le principe de l'autonomie des collectivités locales, garanti par un niveau de ressources déterminantes, figurera effectivement dans la Constitution ; il est cependant nécessaire de poursuivre la réflexion sur ce qu'il signifie exactement, la solution pour accroître l'autonomie locale n'étant pas forcément d'accroître la fiscalité propre. L'exemple des Länder en Allemagne est, à cet égard, éclairant puisqu'ils jouissent d'une large autonomie de gestion alors qu'ils sont financés essentiellement par des dotations de l'Etat. En outre, sera également introduite dans la Constitution une référence au principe d'expérimentation des collectivités locales : à ce titre, il peut être envisagé des expérimentations sur le mode de financement des collectivités en lien avec les compétences transférées ; le transfert des recettes de la taxe intérieure sur les produits pétroliers pourrait ainsi coïncider avec le transfert de la compétence voirie. L'assiette des impôts ainsi transférés doit être dynamique, mais la réforme ne doit pas se traduire par une explosion de la fiscalité locale. Il est essentiel de faire figurer, au même titre que celui de l'autonomie locale, le principe de péréquation afin de préserver les dotations de solidarité.

— L'inscription des pays dans la Constitution n'est pas souhaitable, car il ne faut pas multiplier les niveaux de collectivités. Les pays permettent aux

collectivités de mener à bien un projet précis, dans le cadre d'une intercommunalité ; ils ne perçoivent pas, en tant que tels, de DGF ou de DGE.

— Le financement de l'intercommunalité sera toujours assuré, quelle que soit la future architecture des concours financiers de l'Etat. En outre, il est probable que le contrat de croissance et de solidarité sera reconduit pour 2004, avec éventuellement quelques aménagements.

— La note d'orientation sur la réforme des finances locales présentée en 2001 comporte de nombreuses propositions constructives. Elle est, en revanche, un peu timorée sur l'avenir de la fiscalité locale, puisque, partant du constat que rien ne peut être changé, la note conclut par des propositions consistant à accroître les dotations.

— Dans le cadre d'une réforme des financements de l'Etat, les dotations de solidarité seront maintenues, éventuellement intégrées dans une enveloppe de dotation globale de fonctionnement élargie ; elles restent, dans le projet de loi de finances 2003, calculées selon les mêmes indices synthétiques qu'en 2002. Ainsi, la dotation de solidarité urbaine connaît une augmentation supérieure à celle de l'inflation, en dépit d'un contexte budgétaire difficile.

*

En conclusion, le ministre a tenu à préciser qu'il ne profiterait pas de l'important effort budgétaire consenti cette année en faveur de la police et de la gendarmerie pour critiquer l'action de ses prédécesseurs. Il a indiqué qu'il mesurait la difficulté de la tâche à laquelle tout ministre de l'intérieur est nécessairement confronté. Il a ajouté qu'il souhaitait développer avec la commission des Lois un véritable partenariat et qu'il se tenait à sa disposition pour aborder, le cas échéant à intervalles réguliers, des questions importantes, telles que l'évolution de la délinquance, le mode de comptabilisation des crimes et des délits, l'organisation en France de la communauté musulmane ou l'immigration.

Après avoir relevé que l'examen du prochain projet de loi sur la sécurité intérieure serait l'occasion d'aborder certaines de ces questions et approuvé l'idée d'organiser au sein de la Commission un débat sur l'immigration, **le président Pascal Clément** a remercié le ministre de sa venue.

*

* *

Après le départ du ministre, conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'intérieur pour 2003 : sécurité civile.

PERSONNES ET ORGANISATIONS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- ***Ministère de l'intérieur :***

  — M. Michel SAPPIN, directeur de la défense et de la sécurité civiles ;

  — MM. Armand LAFERRERE, Lionel LE CLEI et Frédéric LEFEBVRE, conseillers au cabinet du ministre.

- ***Associations d'élus :***

  — Association des départements de France.

- ***Organisations représentatives des sapeurs-pompiers :***

  — Fédération des personnels des services publics et de santé FO ;

  — Association nationale des directeurs départementaux des services d'incendie et de secours ;

  — Syndicat national des sapeurs-pompiers professionnels CFTC ;

  — Syndicat national des officiers professionnels de sapeurs-pompiers CGC ;

  — Fédération CGT des services publics – sapeurs-pompiers professionnels ;

  — Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France.

L'Association des maires de France, l'Association des présidents des services d'incendie et de secours, la Fédération autonome des sapeurs-pompiers professionnels et la Fédération INTERCO-CFDT ont été dans l'impossibilité de se déplacer.