



N° 1868

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

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 2005** (n° 1800),

TOME II

INTÉRIEUR ET LIBERTÉS LOCALES

SÉCURITÉ CIVILE

PAR M. THIERRY MARIANI,

Député.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. À cette date, environ 88 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur qui remercie les services du ministère de l'Intérieur de leur collaboration.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — UN BUDGET DE RESPONSABILITE	7
II. — L'ABOUTISSEMENT D'UN TEXTE TRES ATTENDU : LA LOI DE MODERNISATION DE LA SECURITE CIVILE	20
A. LA MOBILISATION ET LA RECONNAISSANCE DES ACTEURS DE LA SECURITE CIVILE	20
1. La responsabilisation et la mobilisation de tous	21
<i>a) La définition des responsabilités de chacun</i>	21
<i>b) La mobilisation du plus grand nombre</i>	22
2. La reconnaissance de l'engagement des sapeurs-pompiers	23
<i>a) Les mesures en faveur des sapeurs-pompiers professionnels</i>	23
<i>b) Les mesures en faveur des sapeurs-pompiers volontaires</i>	24
B. LA CLARIFICATION DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DES SECOURS	27
1. Une planification rationalisée, des missions de l'État clarifiées.	27
2. Une organisation territoriale confortée	28
<i>a) Un lien de confiance rétabli</i>	29
<i>b) Une organisation des services de secours confortée</i>	29
III. — L'ORGANISATION ET LES MOYENS DE LA SECURITE CIVILE	33
A. LES STRUCTURES DE LA DIRECTION DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE CIVILES	33
1. L'administration centrale	33
2. Les zones de défense	33
3. Les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC)	34
4. Le service de déminage	35
5. Les moyens aériens	36
B. LES STRUCTURES TERRITORIALES	38
1. Les services départementaux d'incendie et de secours	38

2. Les structures militaires	41
IV. — LES SAPEURS-POMPIERS : LES GRANDS ENJEUX DE DEMAIN.....	43
A. LA SECURITE DES SAPEURS-POMPIERS.....	43
1. Des propositions relatives à l'organisation générale des secours.....	44
a) <i>Améliorer la culture de sécurité au sein des services de secours</i>	44
b) <i>Mieux suivre la santé des sapeurs-pompiers.....</i>	44
c) <i>Une nécessaire évolution juridique et organisationnelle.....</i>	45
d) <i>Les équipements de protection individuels et les véhicules de secours</i>	45
e) <i>Améliorer la communication opérationnelle.....</i>	46
2. Des propositions adaptées à chaque type de risque	46
a) <i>Les accidents thermiques et les feux de forêt</i>	47
b) <i>Les accidents de voirie.....</i>	47
c) <i>Les violences urbaines</i>	47
d) <i>Les nouveaux risques techniques.....</i>	48
e) <i>Les risques liés des missions annexes des services de secours.....</i>	48
B. LA FORMATION DES SAPEURS-POMPIERS.....	49
1. Les modalités de la formation des sapeurs-pompiers	50
2. L'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers	51
3. Le projet de création d'un pôle de défense civile à Cambrai	52
4. Le nécessaire développement d'une culture de sécurité civile et la valorisation des acquis professionnels	53
V. — DES MISSIONS ETENDUES	54
A. LES ENSEIGNEMENTS DES INCENDIES DE FORET DE L'ETE 2003	54
1. Le bilan des feux de forêt pour l'année 2003	54
2. La politique de prévention	54
3. Les questions d'aménagement et d'urbanisme.....	55
4. Le dispositif de lutte contre les incendies de forêt	56
5. Coordination et actions transversales	57
B. UNE VIGILANCE ACCRUE À L'ÉGARD DES RISQUES NRBC	58
C. LES INTERVENTIONS EXTERIEURES DE LA SECURITE CIVILE.....	60
AUDITION DE MM. DOMINIQUE DE VILLEPIN, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES ET DE JEAN-FRANÇOIS COPE, MINISTRE DÉLÉGUÉ À L'INTÉRIEUR.....	63
PERSONNES ET ORGANISATIONS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	91

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année 2004 restera, à double titre, une année importante pour la sécurité civile, en ce qu'elle constitue tout à la fois un aboutissement et un point de départ.

Un aboutissement car la loi de modernisation de la sécurité civile, adoptée par la représentation nationale le 30 juillet dernier, apporte d'une part aux premiers acteurs de la sécurité civile que sont les sapeurs-pompiers, une reconnaissance attendue de longue date et, d'autre part, aux services de secours, des conditions de fonctionnement apaisées.

Un point de départ car, corrélativement à la nécessaire redéfinition des responsabilités de chacun à laquelle procède le texte précité, les crises récentes et le contexte de risques accrus sont à l'origine d'une prise de conscience des insuffisances de notre pays en matière de prévention des risques et de gestion des secours.

C'est ainsi qu'au-delà du présent budget, dont la progression doit être saluée, de nombreuses initiatives ont été prises pour adapter l'organisation et le contenu de la sécurité civile aux enjeux de demain.

Le premier enjeu a trait au développement d'une culture de sécurité civile, c'est-à-dire l'association de tous les citoyens aux processus de prévention des risques et de gestion des crises.

Cette démarche consiste, en premier lieu, en une sensibilisation, dans le cadre du cursus scolaire, à la prévention et à l'organisation des secours. Contenue dans la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, celle-ci devrait être mise en œuvre dès la rentrée 2005. Dans le même esprit, il s'agit d'associer la population à la démarche de vigilance qui doit désormais être partie intégrante de la vie collective. Tel est l'objet de l'article 4 de la loi précitée et des efforts engagés en terme d'information et d'alerte. L'aboutissement de cette logique consiste en la réalisation d'exercices de sécurité civile associant les citoyens, il est indispensable que ceux-ci soient mis en œuvre et appartiennent désormais à la vie collective.

Le second enjeu concerne la préparation et la gestion des secours. À ce titre, la création, auprès du ministre de l'Intérieur, d'un conseil national de la sécurité civile répond au souci de veille et de coordination de l'action des intervenants concernés par la gestion des crises. Tel est également l'objet du renforcement des zones de défense et de la modernisation des salles opérationnelles des préfetures, pour lesquelles les efforts engagés devront être menés à bien. Il en est de même de la planification des secours, redéfinie par la loi

précitée, tandis que la modernisation des processus et réseaux d'information et de transmission, déjà engagée, devrait faciliter la coordination et la gestion des secours.

Le dernier enjeu concerne les moyens de secours, l'adaptation des équipements allant de pair avec la formation de leurs utilisateurs. Sur ce point aussi, des mises à niveau sont en cours et l'effort doit être poursuivi.

Forte d'un contexte juridique rénové et d'une volonté politique affirmée, la modernisation de la sécurité civile est donc engagée. Les actions conduites au titre de la prévention et de la gestion des crises doivent permettre à la Nation de faire face à des menaces, désormais parties intégrantes de l'environnement des citoyens. Les propos du général de Gaulle édictés en d'autres circonstances se prêtent plus que jamais au défit que la sécurité civile doit relever aujourd'hui : « *être inerte, c'est être battu* ».

I. — UN BUDGET DE RESPONSABILITE

Avec une progression significative de ses crédits, le budget de la sécurité civile pour 2005 s'inscrit dans la continuité de la loi de modernisation du 13 août dernier et destinée à adapter la sécurité civile aux risques d'aujourd'hui.

Le présent budget qui est, pour l'essentiel, consacré au financement des moyens de l'État et représente 3,8 % des crédits du ministère de l'Intérieur, hors concours aux collectivités territoriales, tire les enseignements des crises récentes. Ainsi, il prévoit une augmentation de l'effectif du groupement des moyens aériens en liaison avec le remplacement des hélicoptères et un renforcement de la flotte de bombardiers d'eau par l'acquisition de deux avions gros porteurs tandis que la création de postes de militaires viendra conforter les zones de défense. Enfin, l'abondement de la dotation du fonds d'aide à l'investissement des SDIS devrait permettre de rattraper le retard enregistré l'année précédente.

Évolution des crédits du ministère de l'intérieur au titre de la sécurité civile

	Dotations 2004	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total pour 2005	Évolution 2004/2005
Dépenses ordinaires						
• Titre III	201 168 354	+ 348 586	201 516 940	+ 9 999 591	211 516 531	+ 5,1 %
Personnel	93 139 149	+ 348 586	93 487 735	+ 5 142 480	98 630 215	+ 5,9 %
Fonctionnement	108 029 205	—	108 029 205	+ 4 857 111	112 886 316	+ 4,5 %
• Titre IV	14 327 704	- 26 300	14 301 404	+ 500 000	14 801 404	+ 3,3 %
Total dépenses ordinaires....	215 496 058	+ 322 286	215 818 344	+ 10 499 591	226 317 935	+ 5,0 %
Dépenses en capital						
• Titre V	76 700 000	—	60 740 000	+ 54 310 000	115 050 000	+ 50,0 %
• Titre VI	45 750 000	—	11 000 000	+ 54 000 000	65 000 000	+ 42,1 %
Total des dépenses en capital.	122 450 000	—	71 740 000	+ 108 310 000	180 050 000	+ 47,0 %
TOTAUX GÉNÉRAUX	337 946 058	+ 322 286	287 558 344	+ 118 809 591	406 367 935	+ 20,2 %
AUTORISATIONS DE PROGRAMME	2004	Demandées pour 2005				
Titre V	73 700 000	85 560 000				
Titre VI	54 750 000	61 450 000				

Les moyens des services, inscrits au titre III, s'élèvent à 211 millions d'euros, soit une progression d'un peu plus de 5 %. 98 millions d'euros concernent les dépenses de personnels, 112 millions d'euros les dépenses de fonctionnement.

Les crédits de personnels progressent de 5,9 % par rapport à l'année précédente ; 2057 emplois budgétaires sont inscrits pour 2005 soit 60 emplois supplémentaires par rapport à la loi de finances pour 2004. 23 emplois viendront ainsi renforcer les effectifs du groupement des moyens aériens : 16 emplois de navigants (7 pilotes, 7 mécaniciens d'hélicoptères secouristes et 2 pilotes d'avion),

6 emplois de techniciens contractuels au sol, un emploi d'adjoint au responsable des moyens techniques. Par ailleurs, 24 emplois permettront d'étoffer les états majors de zone, 14 emplois de gardiens de la paix seront transformés en emplois de personnels navigants tandis qu'un emploi d'ingénieur contractuel sera supprimé.

En outre, on notera la transformation de plusieurs catégories d'emplois : 40 emplois militaires volontaires en 40 emplois d'engagés, 3 emplois de maître-mécanicien aéronautique en 3 emplois de sergent, 3 emplois d'ouvrier d'État en 2 emplois d'ouvrier professionnel et un emploi d'agent des services techniques, 5 emplois techniques et spécialisés en 3 emplois d'attaché d'administration centrale et 2 emplois d'adjoint administratif, un emploi contractuel en mécanique étant supprimé.

Les crédits de fonctionnement, qui enregistrent une progression de 4,5 %, sont constitués des dépenses de fonctionnement, d'informatique et de télématique, de formation et de la participation de l'État aux dépenses des services de secours de la ville de Paris.

Les crédits inscrits au chapitre 34-31 sont répartis entre deux articles, l'un consacré aux moyens affectés aux formations non militaires (moyens aériens, déminage, moyens des services centraux), l'autre aux dépenses des formations militaires. Pour 2005, les crédits du chapitre 34-31 représentent 34,6 millions d'euros dont 1,4 millions d'euros au titre des mesures nouvelles.

Ces crédits seront notamment employés à la mise en œuvre d'infrastructures destinées aux hélicoptères, à l'adaptation du service de déminage rendue indispensable à la suite de l'intégration des artificiers de la police nationale, à l'achat de matériels et au renouvellement d'une proportion minimale du parc automobile des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), à l'acquisition de matériel de lutte contre les risques nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques (NRBC). On notera que le coût des moyens aériens supplémentaires loués pour faire face aux incendies de forêt a été imputé sur ce chapitre, nécessitant des ajustements budgétaires.

Les mesures nouvelles inscrites au chapitre 34-31 seront notamment employées à la réalisation d'une campagne de sensibilisation sur la signification d'un déclenchement de sirènes et sur les consignes à suivre (300 000 euros), à la maintenance des matériels de lutte contre les risques NRBC (300 000 euros), à l'installation du conseil national de la sécurité civile (100 000 euros) et au développement du projet de pôle de défense civile (100 000 euros). Les dépenses d'informatique et de télématique inscrites au chapitre 34-82 représentent 211 182 euros.

Les crédits inscrits au chapitre 36-51 représentent la participation de l'État au financement des services de secours de la ville de Paris : 71,7 millions d'euros pour 2005 soit un tiers des crédits inscrits au titre III.

Ces crédits sont principalement affectés au financement, prévu par le code général des collectivités territoriales, de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), l'article correspondant enregistrant une progression de près de 4 % par rapport à 2004. Ces crédits supplémentaires sont notamment destinés à la mise à niveau des crédits de personnels, à la quatrième tranche du plan de modernisation de la BSPP comprenant la création de 125 postes, à l'acquisition de matériels opérationnels et à la création d'une unité spécifique de lutte contre les risques NRBC.

Les crédits inscrits au chapitre 37-50, d'un montant de 6,3 millions d'euros pour 2005, sont augmentés de 1,5 million d'euros et consacrés au financement de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP). Ces crédits supplémentaires prennent en compte le transfert de 25 emplois administratifs vers le nouvel établissement public ainsi que les crédits destinés au remboursement de l'emprunt souscrit par l'établissement pour financer la mise en œuvre du plateau technique.

Le titre IV regroupe les crédits d'interventions publiques soit 14,8 millions d'euros. Il est constitué des subventions aux services d'incendie et de secours, des secours d'extrême urgence dispensés aux victimes de calamités publiques, et des pensions versées aux sapeurs-pompiers victimes d'accidents.

Les crédits du chapitre 41-31 (subventions aux services de secours), représentent ainsi près de 2,8 millions d'euros. Ces crédits soutiennent les efforts des SDIS de la région méditerranéenne au titre de la mobilisation préventive contre les feux de forêt, de la constitution de colonnes de renforts, de la création d'unités de forestiers-sapeurs, du soutien à la formation ou du développement de systèmes d'informations géographiques.

500 000 euros inscrits au titre des mesures nouvelles devraient permettre de prendre en compte les conséquences prévisibles des dispositions de l'article 27 de la loi de modernisation de la sécurité civile qui clarifie les conditions de prise en charge financière des renforts extra départementaux, avec, le cas échéant, un abondement en loi de finances rectificative.

Les crédits du chapitre 46-91 (secours aux victimes de calamités publiques), abondés en cas de nécessité, sont attribués, sur demande motivée des préfets de départements sinistrés et répartis par ces derniers. Ainsi, en 2003, 16,4 millions d'euros ont été versés afin de venir en aide aux victimes de catastrophes naturelles. Les crédits attribués au cours du premier semestre de l'année 2004 sont notamment venus compenser les conséquences des intempéries intervenues à la fin de l'année 2003.

80 % des crédits d'intervention sont constitués des pensions et indemnités versées aux sapeurs-pompiers victimes d'accidents (chapitre 46-92). Ces crédits devront néanmoins être abondés afin de prendre en compte les conséquences de la majoration des pensions de réversion et pensions d'orphelin versées aux ayants

droits des sapeurs-pompiers décédés en service commandé avant le 1^{er} janvier 1983 adoptée dans le cadre de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Les crédits de paiement inscrits au titre V (investissements exécutés par l'État) s'élèvent à 115 millions d'euros soit un peu plus du quart du budget de la sécurité civile. Pour l'essentiel constitués des crédits d'acquisition (52,4 millions d'euros) et de maintenance (54,5 millions d'euros) des aéronefs, ils enregistrent une très forte augmentation liée au programme de modernisation de la flotte aérienne.

Ainsi, les crédits inscrits au chapitre 57-50 équipement matériel (109 millions d'euros contre 67 millions d'euros l'année précédente) seront consacrés à l'acquisition de deux avions gros porteurs, au processus d'acquisition d'un onzième Canadair actuellement loué et à l'acquisition d'équipements pour les nouveaux hélicoptères EC145. En outre, 2,5 millions d'euros seront consacrés à l'équipement des services opérationnels, dotation strictement reconduite par rapport à l'année précédente.

5,6 millions d'euros seront affectés à l'équipement immobilier permettant ainsi la mise aux normes des sites de déminage et des équipements des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile, la reconstruction et l'aménagement des hangars destinés aux nouveaux hélicoptères (chapitre 57-40) tandis que plusieurs projets sont en cours en matière d'informatique, de télématique et de transmission sans toutefois que leur incidence financière n'ait été prise en compte, pour 2005, par l'inscription de crédits au chapitre 57-60.

Ainsi, au cours de l'année 2004, a été développé le projet « Synergi »⁽¹⁾, système d'information intégrant l'ensemble des intervenants concernés par la gestion d'opérations de sécurité civile et permettant une meilleure circulation de l'information opérationnelle. Ce dispositif est aujourd'hui utilisé dans toutes les zones de défense et la quasi-totalité des préfectures tandis que les services déconcentrés y sont progressivement intégrés.

Le projet « COP »⁽²⁾, destiné à équiper de moyens informatiques les centres opérationnels des préfectures, relève de la politique plus générale de modernisation des salles opérationnelles gérée par plusieurs directions du ministère tandis qu'un projet « SIG »⁽³⁾ a pour objet de permettre aux acteurs de la sécurité civile d'avoir accès à une certaine information de nature géographiques, facilitant ainsi la gestion de crises. Après une étude de ce projet conduite en 2004, la mise en place d'un premier site pilote est subordonnée à l'attribution de crédits demandés au SGDN à cette fin. Par ailleurs, le projet « MPS »⁽⁴⁾ de création d'un logiciel d'aide à la réalisation des plans de secours élaborés par les préfectures et les états-majors de

(1) *Système numérique d'échange, de remontée et de gestion des informations.*

(2) *Centres opérationnels de préfecture.*

(3) *Système d'information géographique.*

(4) *Modernisation des plans de secours.*

zone a été expérimenté dans deux départements pilotes à la suite des conclusions d'un groupe de travail constitué à cet effet. Cette dernière opération n'a pas été consommatrice de crédits.

L'année 2005 devrait voir se poursuivre les projets engagés dont la priorité reste néanmoins l'accueil des SDIS sur le réseau Acropol, programme pour lequel une expérimentation a été conduite dans les départements de l'Eure-et-Loir, de la Seine-et-Marne et des Vosges.

Créé par la loi de finances pour 2003, le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (titre VI) permet aux préfets de zone de défense, d'attribuer des crédits aux services départementaux d'incendie et de secours de leur ressort « pour la réalisation d'une opération déterminée correspondant à une dépense réelle d'investissement et concourant au financement des systèmes de communication ou à la mise en œuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques ». Les catégories d'opérations prioritaires sont déterminées chaque année par une commission instituée auprès du préfet de zone et composée de représentants des conseils d'administration des SDIS. Les modalités d'attribution des subventions sont déterminées par les articles R. 1424-32-3 à R. 1424-32-11 du code général des collectivités territoriales.

Doté, en 2003, de 45 millions d'euros en autorisations de programme et de la même somme en crédits de paiement, les crédits du Fonds ont été amputés d'un million d'euros destiné aux SDIS expérimentant le système de communication Acropol puis répartis entre les zones de défense en fonction de la population DGF. Les sommes attribuées ont ensuite été réparties entre différentes catégories d'opérations. À ce titre, il serait souhaitable que la répartition de ce fonds s'effectue dans le cadre d'une politique d'investissement lisible pour les SDIS.

Répartition des crédits alloués au titre de l'année 2003 :

Feux de structures.....	: 29 %
Secours à personnes.....	: 27 %
Feux d'espaces naturels.....	: 27 %
Matériels de transmission et informatique	: 8 %
Risques NRBC.....	: 5 %
Aide au commandement.....	: 2 %
Formation	: 1 %

Deux premières délégations de crédits sont intervenues en novembre et décembre 2003, la troisième, soldant l'exercice, est intervenue en février 2004. Toutefois, ce dernier versement de 33 millions d'euros est venu amputer les crédits de paiement prévus pour 2004. De ce fait, seuls 20 millions d'euros ont, dans un premier temps, pu être répartis au titre de l'exercice 2004 initialement doté de 45 millions d'euros en crédits de paiement et de 54 millions d'euros en autorisations de programme. Cette situation justifie le rattrapage prévu pour

l'année 2005 où le Fonds sera doté de 65 millions d'euros de crédits de paiement et de 61,45 millions d'euros en autorisations de programme.

Enfin, conformément à l'engagement du Gouvernement, l'article 34 du projet de loi de finances pour 2005 prévoit la substitution d'une partie de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur (TSCA) à une part de la DGF, ce transfert s'opérant par l'affectation d'une fraction du taux de la taxe précitée.

En outre, la participation de l'État au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires créée par l'article 83 de la loi de modernisation de la sécurité civile se traduit par une moindre reprise sur la DGF dans le cadre de ce transfert à hauteur de 20 millions d'euros.

Il serait toutefois souhaitable que la participation de l'État au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance soit répartie proportionnellement aux charges qu'auront à assumer les SDIS à ce titre et, par conséquent, que soit pris en compte l'effectif des sapeurs-pompiers volontaires de chaque département. À cette fin, votre rapporteur a, à titre personnel, déposé un amendement complétant, en ce sens, l'article 34 du projet de loi de finances pour 2005.

Lors de la discussion des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2005, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de rédaction globale de la commission des finances modifiant le dispositif prévu par l'article 34. Celui-ci opère, en premier lieu, une distinction entre le transfert de TSCA et la reprise de DGF. En second lieu, il définit deux clefs de répartition pour les sommes transférées : d'une part, la diminution de la dotation de compensation allouée aux départements, pour un montant de 900 millions d'euros, s'effectuera selon la même clef de répartition que la fraction de TSCA transférée à savoir, en fonction des immatriculations de véhicules terrestres à moteurs de chaque département, d'autre part, la contribution de l'État au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance, d'un montant de 20 millions d'euros, sera répartie au prorata du nombre de sapeurs-pompiers volontaires. Cette rédaction, plus satisfaisante, devrait permettre une meilleure adéquation entre le financement de l'État prévu par l'article 83 de la loi de modernisation de la sécurité civile et les charges supportées par les SDIS à ce titre.

LE BUDGET DE LA SECURITE CIVILE
Titre III. — Moyens des services (en euros)

Chapitres	Articles	Crédits votés 2004	Mesures acquises 2005	Services votés 2005	Mesures nouvelles 2005	Total pour 2005
31 – 01 = Administration centrale et services techniques communs : Rémunérations principales	94 Personnels techniques de la sécurité civile	9 750 965	+48 755	9 799 720	979 974	10 779 694
31 – 02 = Administration centrale et services techniques communs : indemnités et allocations diverses	50 Enseignement, séminaires et cycles d'information de défense	35 303	+177	35 490	–	35 480
	94 Personnels techniques de la sécurité civile	669 071	+2 042	671 113	+54 450	725 563
Total du chapitre		704 374	+2 219	706 603	+54 450	+761 043
31 – 30 = Défense et sécurité civiles : Rémunérations principales	10 Personnels militaires	23 805 699	+119 029	23 924 728	+348 887	24 273 615
	70 Remboursement des soldes et indemnités	5 134 259	+25 672	5 159 931	+650 000	5 809 931
Total du chapitre		28 939 958	+144 701	29 084 659	+998 887	30 083 546
31 – 31 = Défense et sécurité civiles : Indemnités et allocations diverses	10 Personnels militaires. Indemnités	8 249 535	–	8 249 535	+606 645	8 856 180
	40 Personnels non militaires. Indemnités diverses	12 774 867	+2 409	12 777 276	+1 042 557	13 819 833
Total du chapitre		21 024 402	+2 409	21 026 811	+1 649 202	22 676 013
31 – 95 = Personnels ouvriers. Salaires et accessoires de salaire	10 Défense et sécurité civiles	4 651 371	–	4 651 371	-89 595	4 561 776
31 – 98 = Autres agents non titulaires. Rémunérations et vacances	50 Défense et sécurité civiles	361 217	–	361 217	–	361 217

Titre III. — Moyens des services (en euros)

Chapitres	Articles	Crédits votés 2004	Mesures acquises 2005	Services votés 2005	Mesures nouvelles 2005	Total pour 2005
33 – 90 = Cotisations sociales. Part de l'Etat	74 Personnels techniques	25 103 756	+ 125 519	25 229 275	+ 514 394	25 743 669
	75 Personnels militaires	1 454 028	+ 7 270	1 461 298	+ 1 070 756	2 532 054
	76 Personnels de nettoyage	151 749	+ 759	152 508	-	152 508
Total du chapitre		26 709 533	+ 133 548	26 843 081	1 585 150	28 428 231
33 – 91 = Prestations sociales versées par l'Etat	74 Personnels techniques	502 792	+ 8 547	511 339	- 47 053	464 286
	75 Personnels militaires	494 537	+ 8 407	502 944	+ 11 465	514 409
Total du chapitre		997 329	+ 16 954	1 014 283	- 35 588	978 695
34 – 31 = Défense et sécurité civiles. Moyens de fonctionnement	10 Services centraux, soutien logistique et dépenses communes	24 267 552	-	24 267 552	+ 1 400 000	25 667 552
	20 Formations militaires	8 971 411	-	8 971 411		8 971 411
Total du chapitre		33 238 963	-	33 238 963	+ 1 400 000	34 638 963
34 – 82 = Dépenses d'informatique et de télématique	41 Informatique	856 832	-	856 832	- 849 896	6 936
	42 Systèmes d'information et de communication	104 000	-	104 000	- 14 000	90 000
	43 Autocommutateurs	85 753	-	85 753	+ 28 493	114 246
Total du chapitre		1 046 585	-	1 046 585	-835 403	211 182

Titre III. — Moyens des services (en euros)

Chapitres	Articles	Crédits votés 2004	Mesures acquises 2005	Services votés 2005	Mesures nouvelles 2005	Total pour 2005
36 – 51 = Participation de l'État aux dépenses des services de police et d'incendie de la ville de Paris	30 Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	66 514 158	–	66 514 158	+2 607 815	69 121 973
	60 Protection civile et service des installations classées de la préfecture de police	2 440 092	–	2 440 092	+150 362	2 590 454
Total du chapitre		68 954 250	–	68 954 250	+2 758 177	71 712 427
37 – 50 = Instituts d'études et autres organismes	30 École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers	4 789 407	–	4 789 407	+1 534 337	6 323 744
Total du titre III		201 168 354	+ 348 586	201 516 940	9 999 591	211 516 531

Titre IV. — Interventions publiques (en euros)

Chapitres	Articles	Crédits votés 2004	Mesures acquises 2005	Services votés 2005	Mesures nouvelles 2005	Total pour 2005
41 – 31 = Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours	10 Services de lutte contre l'incendie et de secours	2 313 035	- 26 300	2 286 735	+ 500 000	2 786 735
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	11 854 921	–	11 854 921	–	11 854 921
Total du titre IV		14 327 704	-26 300	14 301 404	500 000	14 801 404

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

Chapitres	Articles	Autorisations de programme		Crédits de paiement			
		Dotations 2004	Demandes pour 2005	Dotation 2004	Services votés 2005	Mesures nouvelles 2005	Total pour 2005
57 – 40 = Equipement immobilier	41 Sécurité civile	5 000	7 200	6 000	3 730	1 870	5 600
57 – 50 = Equipement matériel	41 Matériels techniques des services opérationnels	2 500	3 945	2 500	–	2 500	2 500
	43 Groupement des moyens aériens – Acquisition et modernisation	10 200	18 915	14 500	45 510	6 940	52 450
	44 Groupement des moyens aériens – Maintenance des aéronefs	55 000	55 500	53 500	11 500	43 000	54 500
57 – 60 = Informatique, télématique et transmission – Dépenses d'équipement	44 Défense et sécurité civiles	1 000	–	200	–	–	–
Total du chapitre		73 700	85 560	76 700	60 740	54 310	115 050

Titre VI. — Subventions d'investissements accordées par l'État (en milliers d'euros)

Chapitres	Articles	Autorisations de programme		Crédits de paiement			
		Dotations 2004	Demandes pour 2005	Dotation 2004	Services votés 2005	Mesures nouvelles 2005	Total pour 2005
67 – 50 = Subvention d'équipement et achèvement d'opérations en cours	80 Services départementaux d'incendie et de secours	54 750	61 450	45 750	11 000	54 000	65 000
Total du chapitre		54 700	61 450	45 750	11 000	54 000	65 000

PARTICIPATION DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES AUX CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE PRÉVUE POUR 2005

Ministère	Autorisation de programme demandées (en milliers d'euros)	Dépenses ordinaires et crédits de paiement (en milliers d'euros)	Titre	Objet des crédits
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	46 721	47 185	V	Forêts et montagnes : la protection contre les incendies et les risques naturels.
	9 980	9 980	V	Conservatoire de la forêt méditerranéenne.
	4 357	4 827	V	Restauration de terrains en montagne, défense de la forêt contre les incendies et entretien des dunes.
Outre-mer		59	III	Allocation aux victimes de calamités publiques
Économie, finances et industrie		23 340	III	Rémunération de personnels – sauvetage et lutte contre la pollution en mer – sécurité aéroportuaire et transmanche
		18 130	III	Moyens de fonctionnement – actions de sécurité
	1 600	1 100	V	Lutte contre la pollution en mer ; remise à niveau du Polmar II.
Équipement, transports, aménagement du territoire, tourisme et mer : – <i>services communs</i> – <i>mer</i>		556	III	Rémunérations de personnels affectés aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage.
		92	III	Subvention 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).
		20 142	III	Rémunération et charges sociales des personnels des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et des personnels de surveillance des affaires maritimes.
		7 073	III	Fonctionnement des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et du dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes.

Ministère	Autorisation de programme demandées <i>(en milliers d'euros)</i>	Dépenses ordinaires et crédits de paiement <i>(en milliers d'euros)</i>	Titre	Objet des crédits
	8 669	618 6 485	IV V	Subvention à la Société nationale de sauvetage en mer. Équipement des CROSS et des moyens nautiques des affaires maritimes.
	1 555	1 555	VI	Équipement de la société nationale de sauvetage en mer.
Travail, santé, cohésion sociale		1 440 5 618	III III	Rémunération des agents affectés à la protection sanitaire. Moyens de fonctionnement et équipements administratifs, sanitaires et sociaux
Écologie et développement durable	21 527	43 929 6 773	III et IV V et VI	Fonctionnement des services de prévision des crues ; prévention des risques et information ; protection contre les rayonnements ionisants. Modernisation et réorganisation des services de prévisions des crues. Études et subventions pour la prévention des risques naturels et technologiques.
Défense	6 283	4 573 3 905 6 283	III III V et VI	Rémunération, cotisations sociales, indemnités et allocations diverses et dépenses d'aide sociale à destination de militaires. Entretien et achat de matériel. Fonctionnement et entretien immobilier. Infrastructures, participation à des travaux d'équipement civil.

**PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE PROPOSÉE EN APPLICATION
DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

Intervention sur moyens nationaux		Coordination des moyens de secours	
Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts	109 285 830	Préparation et gestion des crises	2 186 595
Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	13 774 409	Coordination des acteurs de la sécurité civile	154 477 643
Secours à personne par hélicoptère	57 560 703	Soutien à la politique de sécurité civile	82 192 441
Neutralisation des engins explosifs	36 670 620		
<i>dont pensions</i>	133 639	<i>dont pensions</i>	33 153 745
Total hors pensions	217 157 924	Total hors pensions	205 702 934
TOTAL AVEC PENSIONS	217 291 563	TOTAL AVEC PENSIONS	238 856 679

Responsable : le directeur de la défense et de la sécurité civiles

Source : Ministère de l'Intérieur.

II. — L'ABOUTISSEMENT D'UN TEXTE TRES ATTENDU : LA LOI DE MODERNISATION DE LA SECURITE CIVILE

L'année 2004 restera incontestablement une année importante pour l'ensemble des acteurs de la sécurité civile dans la mesure où, conformément à l'engagement du Gouvernement, a été adoptée la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Fruit de plusieurs mois de concertation, ce texte attendu de longue date, répond à une double nécessité : actualiser et compléter, à la lumière des risques d'aujourd'hui, la loi fondatrice du 22 juillet 1987 et conforter une organisation territoriale des secours régulièrement contestée, huit ans après la réforme dite de départementalisation.

La loi de modernisation de la sécurité civile adoptée par les deux assemblées le 30 juillet dernier s'attache, en premier lieu, à définir la situation de ses acteurs. À ce titre, elle apporte aux sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, une reconnaissance aussi légitime qu'attendue. En outre, elle précise les devoirs de chacun, encourage la mobilisation des secours, et définit un certain nombre de prescriptions afin d'assurer la continuité du service public en cas de crise.

En second lieu, la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 clarifie, après plusieurs années d'incertitudes, l'organisation territoriale des secours mais également le rôle de l'État au sein du dispositif de sécurité civile.

A. LA MOBILISATION ET LA RECONNAISSANCE DES ACTEURS DE LA SECURITE CIVILE

La loi du 13 août dernier s'attache, en premier lieu, à donner de la sécurité civile, construction empirique dont la multiplicité des missions n'a d'égal que celle de ses acteurs, une définition aussi complète que possible, se substituant ainsi à celle énoncée par la loi du 22 juillet 1987.

Cette définition, nourrie des défaillances constatées lors des catastrophes récentes, intègre l'information et l'alerte aux côtés des missions de prévention et de secours de la sécurité civile. En outre, la définition contenue dans l'article premier de la loi inscrit les missions de la sécurité civile au sein du dispositif général de protection des populations contenu tout à la fois dans les missions de sécurité intérieure et de défense civile et rappelle les missions de l'État.

Dans le même esprit, l'article 2 du texte place, comme il se doit, les sapeurs-pompiers au cœur du dispositif et donne des acteurs de la sécurité civile, une définition aussi exhaustive que possible en distinguant ses principaux acteurs de ceux qui concourent à l'accomplissement de ses missions.

1. La responsabilisation et la mobilisation de tous

a) La définition des responsabilités de chacun

Atténuer les conséquences d'une catastrophe et diminuer la durée d'une crise, c'est, au-delà de la vigilance de chacun (*art. 4*) et de la nécessaire sensibilisation aux questions de sécurité civile dès le cursus scolaire (*art. 5*), prescrire un certain nombre d'obligations de service public aux grands opérateurs.

C'est ainsi que les exploitants de réseaux de première nécessité (eau, énergie, réseaux de communication) devront être en mesure de satisfaire les besoins prioritaires de la population en cas de crise. Afin de faciliter l'intervention des secours, les ouvrages et établissements recevant du public devront se doter d'une capacité suffisante de communication radioélectrique tandis que les exploitants de ces réseaux ou services devront désigner un interlocuteur au représentant de l'État dans le département (*art. 6*).

Dans le même esprit, les établissements de santé ou médico-sociaux hébergeant des personnes à titre permanent devront soit s'assurer de la disponibilité de moyens d'alimentation autonomes en énergie pour faire face à des défaillances du réseau électrique particulièrement préjudiciables sur des personnes fragiles, soit être en mesure de garantir la sécurité des personnes hébergées en cas de défaillance du réseau d'énergie (*art. 7*).

En complément des mesures engagées pour renforcer les moyens d'alerte et d'information des populations, notamment par le recours aux technologies modernes, l'article 8 de la loi du 13 août 2004 prévoit la diffusion gratuite, par les médias audiovisuels, des messages d'alerte et des consignes de sécurité nécessaires en cas de risques majeurs ou de déclenchement de plans Orsec. Le texte pose, en outre, le principe d'interopérabilité des réseaux de communication radioélectrique et des systèmes d'information des services publics concourant à la sécurité civile (*art. 9*). Il s'agit ainsi d'engager, avec une efficacité optimale, la rénovation et l'homogénéisation des réseaux de transmissions des SDIS parfois obsolètes.

La responsabilisation de tous, c'est également le renforcement du dispositif en vigueur concernant l'obligation de débroussaillage rendue nécessaire par l'insuffisante application de la législation existante et par le triste bilan des incendies de l'été 2003. Est ainsi offerte à l'assureur, la possibilité d'instaurer une franchise supplémentaire de cinq mille euros au titre de la réparation d'un dommage causé par un incendie alors que l'assuré ne s'est pas conformé aux obligations de débroussaillage (*art. 10*).

Responsabiliser c'est enfin informer les citoyens ; tel est l'objet du plan communal ou intercommunal de sauvegarde qui déterminera, en fonction des risques existants, les mesures à prendre en cas de crise, qu'il s'agisse des modalités de l'alerte, des consignes de sécurité, des moyens existants ou de la mise en œuvre du soutien aux populations. Ce plan sera obligatoire dans les

communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) ou situées dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention (PPI) (*art. 13*). Sur proposition de votre rapporteur, cet article prévoit en outre la désignation d'un correspondant « sécurité civile » au sein du conseil municipal concerné.

Dans le même esprit, votre rapporteur a demandé la motivation et la parution dans un délai de trois mois des décisions consécutives aux demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle (*art. 11*) ainsi que l'information des assurés quant aux franchises applicables aux garanties contre les effets des catastrophes naturelles (*art. 12*).

b) La mobilisation du plus grand nombre

Les catastrophes qui ont marqué notre pays au cours des années récentes et plus particulièrement les tempêtes de l'hiver 1999 – 2000 et les sévères inondations du Sud Est de la France, ont souligné la difficulté de mobiliser, sur le long terme, des personnels en nombre suffisant pour assurer des opérations d'assistance aux sinistrés sans que celles-ci relèvent du secours à proprement parler.

Dans cette perspective, et afin de participer au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités, la loi de modernisation de la sécurité civile ouvre aux communes la possibilité de créer des réserves de sécurité civile (*art. 30 à 34*). Elles seront constituées de bénévoles, dont les compétences correspondent à leur mission, qui souscriront un engagement de un à cinq ans renouvelable. La durée de leur activité au sein de la réserve ne pourra excéder 15 jours ouvrables par année civile.

Personne n'ignore le rôle des associations qui apportent leur concours aux missions de sécurité civile. Pour autant, leurs relations avec les pouvoirs publics ne relève que de conventions ou protocoles, leurs interventions s'effectuant de manière très inégale d'un département à l'autre. Pour remédier à une situation insatisfaisante pour les associations et les pouvoirs publics, la loi du 13 août dernier s'attache à définir leurs conditions d'intervention (*art. 35 à 40*).

Celles-ci devront désormais être agréées par le ministre chargé de la sécurité civile ou par le représentant de l'État dans le département, tandis que leurs modalités d'intervention pourront faire l'objet de convention avec l'État, le SDIS ou la commune. Une protection aux salariés et fonctionnaires membres bénévoles d'associations agréées de sécurité civile est instituée. Enfin, seules les associations agréées pourront être intégrées aux dispositifs de secours dépêchés par l'État à l'étranger.

2. La reconnaissance de l'engagement des sapeurs-pompiers

La loi de modernisation de la sécurité civile apporte, à l'issue d'un long processus de concertation, des réponses très attendues à la situation des sapeurs-pompiers. Deux crises se devaient d'être dénouées : la désaffection dont souffre le volontariat, clef de voûte du dispositif de sécurité civile, était susceptible de mettre en péril l'équilibre même du dispositif de secours en France tandis que les professionnels, majoritaires dans les zones urbaines demandaient, depuis plusieurs années, la reconnaissance de la dangerosité de leur métier.

À ce titre, la reconnaissance du caractère dangereux du métier et des missions exercés par les sapeurs-pompiers (*art. 67*), concrétisation d'un engagement du Gouvernement, constitue le fondement de mesures concrètes concernant les professionnels et les volontaires.

a) Les mesures en faveur des sapeurs-pompiers professionnels

En premier lieu, l'organisation de la fin de carrière des sapeurs-pompiers professionnels rencontrant des difficultés opérationnelles se trouve profondément modifiée (*art. 72*). Applicable aux professionnels qui, à partir de cinquante ans, rencontrent des difficultés opérationnelles, le nouveau congé constitue un véritable projet de fin de carrière se substituant au dispositif de la loi du 7 juillet 2000 qui, après trois ans d'application, n'a connu qu'un modeste succès sans réellement convaincre les intéressés.

Dans sa rédaction définitive et longuement négociée, le nouveau dispositif offre aux professionnels d'au moins cinquante ans rencontrant des difficultés opérationnelles constatées par une commission médicale – et non plus du seul médecin sapeur-pompier – dont ils peuvent contester l'appréciation, deux options de fin de carrière.

La première consiste en un reclassement dans un autre corps, cadre d'emplois ou emploi dans la fonction publique ou en une affectation à des fonctions non opérationnelles au sein du service d'incendie et de secours. Dans cette hypothèse, le bénéficiaire perçoit son traitement indiciaire, sa prime de feu et conserve les avantages retraite liés à son statut.

La seconde consiste en un congé pour raison opérationnelle le quel, comme le reclassement, est régi par des règles de mise en œuvre analogues à celles du dispositif antérieur. Le professionnel en congé opérationnel devra ainsi avoir effectué vingt-cinq années de service effectif en tant que sapeur-pompier ou au titre de service militaire, percevra un revenu de remplacement correspondant à 75 % du dernier traitement indiciaire brut correspondant à l'emploi occupé depuis six mois au moins augmenté de l'indemnité de feu et sera placé à la retraite à l'âge minimum de l'ouverture du droit à pension.

En revanche, une nouvelle possibilité leur permet d'opter pour un congé avec la faculté d'exercer une activité privée, les sapeurs-pompiers admis au

nouveau congé de fin de carrière bénéficiant, par ailleurs, de la bonification du cinquième après vingt cinq ans d'ancienneté au lieu de trente ans.

Le sapeur-pompier admis au bénéfice du congé avec la faculté d'exercer une activité privée reste assujéti à son régime de sécurité sociale antérieur pour les risques autres que la vieillesse et l'invalidité. Le revenu de remplacement, qui est soumis aux cotisations et contributions sociales, peut être cumulé avec des revenus liés à l'exercice d'une activité privée lucrative.

Le congé avec constitution de droits à pension s'adresse aux professionnels qui, dans les deux mois suivant leur demande de congé pour difficulté opérationnelle, n'auront fait l'objet d'aucune proposition de reclassement, et par conséquent ne bénéficie pas à ceux qui auraient refusé des propositions d'emploi de niveau et de proximité équivalents. Ce congé ne peut se cumuler avec une activité lucrative ; il permet de percevoir un revenu diminué des cotisations de retraite dues par le salarié et de continuer à se constituer des droits à pension.

Au-delà de cette mesure phare, plusieurs dispositions viennent améliorer la situation des sapeurs-pompiers professionnels : il s'agit notamment de l'instauration d'un comité d'hygiène et de sécurité dans tous les SDIS, la loi du 26 janvier 1984 régissant la fonction publique territoriale n'imposant les comités techniques paritaires qu'aux établissements d'au moins cinquante agents. Cette disposition bienvenue s'inscrit dans le prolongement des préconisations de la mission de M. Christian Pourny sur la sécurité de sapeurs pompiers sur lesquelles votre rapporteur reviendra.

En outre, une disposition de la loi (*art. 76*) étend aux professionnels ayant perdu cette qualité après un accident de travail ou une maladie professionnelle liée à l'exercice de leur mission, le bénéfice d'une bonification d'un cinquième sans condition de durée minimale de services. Dans l'attente d'une réponse globale du Gouvernement sur la situation des médecins, pharmaciens ou infirmiers qui, à divers titres, apportent leur concours à l'administration, une disposition du texte (*art. 73*) autorise, sous certaines conditions, les médecins, pharmaciens ou infirmiers de sapeurs-pompiers professionnels du service de santé et de secours médical du SDIS, à occuper un emploi permanent à temps non complet dans la fonction publique ou à exercer une activité libérale.

b) Les mesures en faveur des sapeurs-pompiers volontaires

Sans revenir sur la crise que les dispositions contenues dans la loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers ne sont pas parvenues à enrayer, la présente loi apporte de significatifs et attendus aménagements à la situation des volontaires, premiers acteurs de la sécurité civile en zone rurale et dont le recrutement et la fidélisation s'avèrent difficiles. Ces mesures, au premier titre desquelles il convient de citer l'institution d'un véritable avantage retraite aux sapeurs-pompiers volontaires se situent dans le

prolongement des travaux de la mission « Fournier » mis en place par M. Nicolas Sarkozy, dès son arrivée place Beauvau.

Le travail du Gouvernement sera, en outre, poursuivi, comme l'a annoncé le ministre de l'Intérieur devant les sapeurs-pompiers réunis en congrès le 18 septembre dernier, par la constitution d'un groupe de travail sur le problème de la présence et la disponibilité des volontaires au sein des entreprises.

L'avantage retraite attribué aux sapeurs-pompiers prendra ainsi la forme d'une prestation de fidélisation et de reconnaissance laquelle se substituera progressivement, à compter de 2005, à l'allocation de vétérance actuellement versée aux volontaires ayant accompli au moins vingt ans de service et ayant atteint la limite d'âge de leur grade (*art. 83*).

Le nouveau dispositif mis en œuvre verra cohabiter un régime alimenté par les contributions des SDIS et des sapeurs-pompiers volontaires, un système transitoire permettant de revaloriser la prestation en attendant le fonctionnement « autonome » du système et le maintien du système antérieur à destination de ceux qui en relèvent aujourd'hui jusqu'à son extinction progressive. Les conditions de la participation de l'État au coût pour les départements seront déterminées en loi de finances.

La nouvelle prestation sera mise en œuvre par une association chargée de la négociation et du suivi du contrat de prévoyance à laquelle devront adhérer tous les SDIS ; les sapeurs-pompiers volontaires verseront une cotisation annuelle dès qu'ils auront accompli une durée d'engagement fixée par décret.

Les centres de première intervention non intégrés au SDIS pourront adhérer au nouveau système, après délibération de la collectivité responsable qui en assurera la charge.

Les sapeurs-pompiers volontaires ayant ainsi accompli au moins vingt ans de service à la date du 1^{er} janvier 2005 pourront prétendre, à partir de cinquante cinq ans, à une rente annuelle de 450 euros auxquels s'ajoute le produit des cotisations personnelles du sapeur-pompier et pouvant atteindre 1 800 euros à partir de 35 ans de service accomplis.

Cette prestation est inaccessibles et n'est soumise à aucun prélèvement fiscal. Sur proposition de votre rapporteur et de plusieurs de ses collègues, la prestation de fidélisation et de reconnaissance sera insaisissable et exonérée de la CSG et de la CRDS ; elle sera, en outre, cumulable avec tout revenu ou prestation sociale.

Les sapeurs-pompiers volontaires qui n'atteindront pas vingt ans de service se verront rembourser les cotisations versées. Toutefois, si l'interruption de l'engagement est consécutive à un accident ou une maladie contractés en service, le sapeur-pompier volontaire concerné perçoit la prestation viagère qu'il aurait dû percevoir s'il avait accompli 20 années de service ou achevé son engagement en

cours. En cas de décès en service commandé, une allocation annuelle est versée au conjoint survivant ou aux descendants directs jusqu'à leur majorité.

Bien entendu, ce nouveau dispositif n'est pas neutre en terme de coût, à la fois durant les années où cohabiteront les deux régimes puis lorsque demeurera le seul régime de la prestation de fidélisation et de reconnaissance dans la mesure où il devrait représenter, pour les SDIS, un doublement de l'effort actuel pour l'allocation de vétérance.

Dans ce contexte, le Gouvernement s'est engagé à contribuer, dans des conditions définies en loi de finances, au financement de la nouvelle prestation de fidélisation. Cette participation, fixée à 20 millions d'euros pour l'année 2005 par l'article 34 du projet de loi de finances pour 2005, devrait être portée à 30 millions d'euros en 2006.

Au-delà de cette mesure longtemps attendue par les sapeurs-pompiers volontaires, plusieurs dispositions viennent faciliter l'exercice de leur mission. Ainsi, à l'initiative de votre rapporteur, une ambiguïté a été levée sur la compatibilité de l'activité des sapeurs-pompiers volontaires et de membre des associations et réserves de sécurité civile avec les dispositions législatives et réglementaires relatives au temps de travail (*art. 79*). Par ailleurs, un article inséré dans le code général des collectivités territoriales prévoit la validation de l'expérience des volontaires afin d'éviter les formations et examens redondants tandis qu'est améliorée la protection des sapeurs-pompiers volontaires salariés et victimes d'accident ou de maladie contractée en service commandé (*art. 80*). Dans le même esprit, une disposition introduite dans le code la sécurité sociale vise à exclure les jours d'arrêt de travail consécutifs à un accident ou une maladie survenus en service commandé, des droits et prestations dont bénéficient les assurés en application de la législation relative à la sécurité sociale (*art. 81*). Enfin, les SDIS pourront désormais faire appel à des sapeurs-pompiers volontaires recrutés par des contrats à durée déterminée pour assurer le remplacement de sapeurs-pompiers professionnels ou faire face à des nécessités saisonnières (*art. 82*).

Enfin, deux dispositions adoptées à l'initiative de votre rapporteur conduisent, d'une part, à faire bénéficier les orphelins de sapeurs-pompiers morts en intervention et cités à l'ordre de la Nation de l'exonération de droits de succession dont bénéficient notamment les militaires morts sous les drapeaux ou les victimes d'actes terroriste (*art. 68*), d'autre part à étendre aux orphelins de sapeurs-pompiers morts en intervention et cités à l'ordre de la Nation le bénéfice de la majoration de notes dont bénéficient les orphelins de guerre de moins de vingt-et-un ans lorsqu'ils sont candidats à des concours administratifs pour l'accès à des emplois de bureau (*art. 69*).

B. LA CLARIFICATION DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DES SECOURS

Au-delà des hommes et des femmes qui l'assurent et auxquels la nouvelle loi apporte une reconnaissance attendue, la sécurité civile doit être fondée sur une organisation adaptée et incontestée. Tel n'était pas le cas depuis plusieurs années.

Aussi la loi de modernisation de la sécurité civile s'est-elle employée à rationaliser la planification des secours, clarifier les missions de l'État et conforter une organisation territoriale des secours déstabilisée par plusieurs années de débats.

1. Une planification rationalisée, des missions de l'État clarifiées.

Comme le rappelle l'article premier de la loi du 13 août dernier précitée, la responsabilité de l'État consiste, notamment, en l'évaluation de l'état de préparation aux risques. À ce titre, seize articles de la loi de modernisation de la sécurité civile sont consacrés à l'organisation des secours et, en particulier, à leur planification (*art. 14 à 22*).

La planification est un élément important de l'efficacité des secours ; créé par une instruction interministérielle du 5 février 1952 et consacré par la loi du 22 juillet 1987 précitée, le plan ORSEC a ainsi pour objet de recenser les moyens disponibles en cas de crise. Au gré de l'évolution des risques, celui-ci s'est vu adjoindre de nombreux plans spécifiques dont les plans de secours spécialisés, les plans rouges, les plans particuliers d'intervention ou les plans de secours maritimes.

Longuement mûrie, la réforme des plans de secours est donc concrétisée par le présent texte. Désormais organisé autour d'un tronc commun destiné à l'organisation des secours d'une ampleur ou de nature particulières, le plan ORSEC départemental, de zone ou maritime comprendra des dispositions générales applicables en toutes circonstances et des dispositions spécifiques propres à certains risques particuliers.

Dans un même souci de rationalisation et d'efficacité, l'article L. 1424-4 du code général des collectivités territoriales consacré au règlement opérationnel du SDIS, se voit complété (*art. 25*). Celui-ci devra désormais déterminer l'organisation du commandement des opérations de secours, le commandant des opérations de secours étant alors « chargé, sous l'autorité du directeur des opérations de secours, de la mise en œuvre de tous les moyens publics et privés mobilisés pour l'accomplissement des opérations de secours ».

En outre, en cas de péril imminent, le commandant des opérations de secours prend les mesures nécessaires à la protection de la population et à la sécurité des personnes engagées. Cette disposition, qui tire les enseignements de la tragédie de Loriol où, en 2002, cinq pompiers intervenant sur une autoroute à la suite d'un accident avaient été fauchés par un véhicule, constitue une des

propositions du rapport du colonel Pourny évoqué plus haut et permettra désormais aux sapeurs-pompiers d'établir, sur une base juridique claire, des périmètres de sécurité, le commandant des opérations de secours devant en rendre compte à l'autorité de police dès que possible.

La clarification des missions de l'État c'est aussi, à l'heure où les risques s'accroissent et où les sinistres de grande ampleur sont de plus en plus fréquents, apporter une réponse définitive à la question du financement des opérations de secours.

Tel est l'objet de l'article 27 de la présente loi qui clarifie l'article 13 de la loi du 22 juillet 1987 jusqu'alors applicable, et en vertu duquel le bénéficiaire des secours en assumait le coût. Cette règle, en dépit des exceptions qui l'accompagnaient, ne correspondait plus à la réalité dans la mesure où les opérations de secours sont supportées par les SDIS, désormais financés par les contributions forfaitaires des collectivités territoriales.

Alors que l'État finançait « au coup par coup » une partie des secours engagés dans les sinistres de grande ampleur, le présent article définit les responsabilités de chacun. Les dépenses directement imputables aux opérations de secours entrant dans les missions du SDIS définies par l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales seront à la charge de celui-ci ; sont donc exclues de sa responsabilité financière les interventions annexes des sapeurs-pompiers pour lesquelles il peut demander une participation financière, les interventions réalisées en cas de carence des services de l'aide médicale urgente ou sur le réseau routier et autoroutier concédé.

On notera que les dépenses engagées à la demande d'un SDIS voisin peuvent faire l'objet d'une convention entre les SDIS concernés, tandis que les communes bénéficiaires de secours conserveront à leur charge les dépenses afférentes à la satisfaction des besoins immédiats des populations.

L'État, pour sa part, prend à sa charge les dépenses consécutives à l'engagement des moyens publics et privés extérieurs au département lorsqu'ils ont été mobilisés par son représentant ainsi que celles afférentes au moyens mobilisés au profit d'un État étranger.

Deux articles sont consacrés au droit de réquisition (*art. 28 et 29*) ; il s'agit, d'une part d'étendre le droit de réquisition à l'ensemble des moyens publics ou privés nécessaires aux secours dans les conditions de prise en charge financière définies par l'article 27 précité, et de déterminer les règles d'indemnisation et de protection professionnelle des personnes requises.

2. Une organisation territoriale confortée

Sans revenir ici sur plusieurs années de débats et de modifications législatives qui ont nourri un climat d'incompréhension entre l'État, les élus

locaux et les sapeurs-pompiers, il était indispensable de rétablir un lien de confiance entre les parties prenantes et d'asseoir les SDIS sur des bases juridiques stables et, autant que faire se peut, incontestées.

a) Un lien de confiance rétabli

Trop souvent, et *a fortiori* depuis la réforme dite de départementalisation, des mesures, parfois lourdes de conséquences financières, ont été prises sans que les élus locaux soient associés au processus de décision.

Pour remédier à cette situation, l'article 44 de la loi de modernisation de la sécurité civile créée, auprès du ministre chargé de la sécurité civile, une conférence nationale des services d'incendie et de secours.

Constituée d'une majorité de représentants des conseils d'administration des SDIS, la conférence nationale comptera des représentants des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, des représentants de l'État et des membres des assemblées parlementaires, elle sera consultée sur tout projet de loi ou d'acte réglementaire relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des services d'incendie et de secours.

En conséquence, le conseil national des services publics départementaux et communaux dont une section était consacrée aux services d'incendie et de secours et qui ne s'était pas réuni depuis dix ans a été supprimé (*art. 45*).

b) Une organisation des services de secours confortée

Alors que plusieurs dispositions législatives étaient venues modifier l'équilibre de la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, il était urgent de donner aux services de secours une stabilité juridique indispensable à leur bon fonctionnement.

Dans cette perspective, la suppression de la possibilité offerte aux SDIS par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, d'intégrer, à compter du 1^{er} janvier 2006, les services du conseil général, constitue une mesure d'apaisement et un retour à l'esprit de la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours laquelle, quelles que fussent ses imperfections, avait fait du SDIS, un établissement public adapté à la spécificité de ses missions (*art. 48*).

Dans la même logique, la composition du conseil d'administration est revue afin d'assurer une majorité aux élus départementaux, une cohérence entre les majorités du conseil général et celle du SDIS tout en assurant une représentation des communes dont la contribution a vocation à disparaître (*art. 51*).

Ainsi, au moins trois cinquièmes des sièges reviendront aux représentants du département, les communes et EPCI ne pourront se voir attribuer moins d'un cinquième des sièges tandis que le conseil d'administration pourra compter de 15 à 30 membres contre 22 aujourd'hui.

Les représentants du département seront élus par scrutin de liste à un tour, la liste ayant obtenu le plus de voix obtenant la moitié du nombre de sièges à pourvoir, le cas échéant arrondi à l'entier supérieur. Les sièges restants seront répartis entre toutes les listes selon une représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, garantissant ainsi la représentation de l'opposition départementale ; cette élection interviendra dans les quatre mois suivant le renouvellement du conseil général.

Les représentants des communes et des EPCI seront élus à la représentation proportionnelle au plus fort reste dans des conditions analogues aux conditions antérieures, à l'exception du critère déterminant le nombre de voix dont dispose chaque électeur. En effet, celui-ci ne sera plus fonction de la contribution versée en raison de sa disparition prochaine mais de la population de la collectivité qu'il représente et sera déterminé par le représentant de l'État dans le département.

Les règles de suppléance sont maintenues comme le nombre et la qualité des personnels assistant, avec voix consultative, aux réunions du conseil d'administration. En revanche, est ouverte au conseil d'administration la faculté de prévoir la représentation, en son sein et avec voix consultatives, d'organismes partenaires du SDIS.

Sont également modifiées, pour plus de clarté, les règles relatives à la composition du bureau du conseil d'administration du SDIS (*art. 52*). Le conseil d'administration sera ainsi, de droit, présidé par le président du conseil général, celui-ci ayant la faculté de désigner à sa place, un autre membre du conseil d'administration. Par ailleurs afin de lever toute ambiguïté de la rédaction antérieure la composition du bureau est fixée, outre le président, à trois vice-présidents et, le cas échéant à un membre supplémentaire, un vice-président, au moins, étant élu parmi les maires ou un représentant des communes et EPCI.

Améliorer le fonctionnement du SDIS, c'est aussi apporter une définition claire à l'organisation de sa direction aujourd'hui issue de dispositions législatives et réglementaires insuffisamment cohérentes. À cette fin, l'article 57 de la loi de modernisation de la sécurité civile définit, dans le seul article L. 1424-33 du code général des collectivités territoriales, les missions des personnels de direction. Le directeur départemental est placé sous l'autorité du représentant de l'État, mais aussi, dans le cadre de leurs pouvoirs de police, des maires pour la direction et la mise en œuvre opérationnelle, les actions de prévention et de coordination des corps communaux et intercommunaux. Pour la gestion administrative et financière de l'établissement, il reste placé sous l'autorité du président du conseil d'administration.

Le directeur départemental est assisté d'un directeur départemental adjoint qui le remplace dans l'ensemble de ses fonctions en cas d'absence ou d'empêchement, et d'un directeur administratif et financier. Le directeur départemental et le directeur départemental adjoint sont nommés par arrêté conjoint du ministre en charge de la sécurité civile et du président du conseil

d'administration, le directeur administratif et financier est nommé par le président du conseil d'administration.

Autre clarification nécessaire et attendue, celle du financement des SDIS. Les mises à niveau et réorganisations, induites par la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, l'évolution des risques et les réformes concernant les personnels ont été à l'origine d'une importante progression des dépenses. De fait, les contributions des collectivités concernées ont augmenté en conséquence tandis que la loi du 27 février 2002 précitée prévoyait, en 2006, la suppression des contingents communaux et intercommunaux.

Ce contexte rendant intenable un système reportant sur les seuls conseils généraux le poids des augmentations à venir alors que les contributions communales et intercommunales se voyaient remplacées par des transferts de DGF correspondant dont l'évolution reste modeste, le Gouvernement a annoncé le transfert aux départements d'une partie de la taxe sur les conventions d'assurance des véhicules à moteur, ressource fiscale dynamique venant en substitution de la DGF. Cette mesure est formalisée par l'article 34 du projet de loi de finances pour 2005.

Dans le même esprit, la loi de modernisation de la sécurité civile s'attache à améliorer les conditions de financement des SDIS. À ce titre, elle établit de nouvelles règles de fixation des contributions départementales (*art. 59*) ; la contribution du département au budget du SDIS sera ainsi déterminée, chaque année, dans le cadre d'une délibération du conseil général, au vu du rapport adopté en conseil d'administration du SDIS sur l'évolution prévisible de ses charges et ressources, les relations entre le département et le SDIS faisant l'objet d'une convention pluriannuelle. Afin de permettre les harmonisations nécessaires, la suppression des dotations communales et intercommunales est reportée de 2006 à 2008.

En marge des questions de financement, on notera l'adoption du principe de mutualisation des charges de formation des élèves officiers, le dispositif en vigueur étant source d'inégalités et peu satisfaisant pour les services départementaux (*art. 70*).

Certaines dispositions techniques ont pour objet de faciliter le fonctionnement des SDIS ou de combler des lacunes. Il s'agit notamment de charger le président du SDIS d'expédier les affaires courantes en cas de démission de tous les membres du conseil d'administration du SDIS ou d'annulation de leur élection (*art. 55*), de régler les situations de transferts de biens non achevés (*art. 50*), de déterminer dans le règlement opérationnel les modalités d'intervention des centres de première intervention non intégrés au SDIS (*art. 47*), de préciser que le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques est applicable à l'ensemble des services de secours du département et de subordonner son adoption, outre l'avis conforme du conseil d'administration du SDIS, à l'avis du conseil général (*art. 49*).

Plusieurs dispositions de la loi de modernisation de la sécurité civile, introduites par le Sénat, concernent la gestion des secours de la ville de Marseille qui, pour des raisons historiques, conserve une organisation particulière, tandis qu'est encouragée la création d'établissements publics interdépartementaux en lieu et place de la coopération interdépartementale instituée par la loi du 3 mai 1996 précitée et jamais appliquée (*art. 62*).

La loi de modernisation de la sécurité civile, dont les deux dernières parties sont consacrées à l'application du texte dans les collectivités d'outre-mer (*art. 85 à 100*) et aux mesures transitoires et finales, restera comme un texte majeur en ce qu'il actualise et complète une organisation de la sécurité civile inchangée depuis 17 ans. La période actuelle de risques accrus imposait une telle réforme dont les enjeux n'échappent à personne. Cette loi est également une loi de responsabilité, les conditions d'un meilleur fonctionnement des services de secours et d'une coopération plus satisfaisante entre les partenaires étant désormais établies.

Les quelque vingt-cinq décrets, nécessaires à l'application du présent texte, devraient être publiés avant le mois de septembre prochain. Le premier d'entre eux, portant sur la conférence nationale des SDIS à laquelle seront soumis la plupart des autres textes réglementaires, a été transmis au Conseil d'État le 15 septembre dernier, sa parution prochaine devrait permettre de réunir la conférence dès le mois de novembre 2004.

III. — L'ORGANISATION ET LES MOYENS DE LA SECURITE CIVILE

A. LES STRUCTURES DE LA DIRECTION DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE CIVILES

1. L'administration centrale

Forte de 2626 personnes, la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) est constituée d'une structure de direction et de coordination et de différents services opérationnels représentant les moyens d'intervention de l'État.

Les services centraux, établis à Asnières, comptent 339 personnes, les établissements de soutien opérationnel et logistique 110, les centres de déminage 303, la base d'avion 130, les bases d'hélicoptères 275, les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile 1 377, les états majors de zone 66, les organismes divers 26.

Outre le service d'inspection, le cabinet du directeur de la défense et de la sécurité civiles, la mission des relations internationales et le service chargé de la sécurité des systèmes d'information, la direction centrale est organisée en six sous-directions.

La sous-direction de l'administration et de la modernisation est en charge de la gestion des ressources humaines, des questions financières et juridiques, du soutien opérationnel et logistique et des systèmes d'information. La sous direction de la défense civile et de la prévention des risques contribue à la prévention des risques de toute nature, organise la planification des secours et les retours d'expériences, élabore la réglementation correspondante et concourt à la formation. La sous-direction des sapeurs-pompiers est en charge de l'élaboration et du suivi de la réglementation concernant les sapeurs-pompiers, les services d'incendie et de secours et les équipements de sécurité civile, elle assure la gestion des personnels, anime et coordonne la formation des sapeurs-pompiers. La sous-direction de l'organisation des secours et de la coopération civilo-militaire prépare, anime et coordonne les actions de secours, met en œuvre et coordonne les moyens d'intervention avec le concours des structures qui lui sont rattachées à savoir le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC), les unités militaires de la sécurité civile (UIISC), le groupement des moyens aériens et le bureau de déminage.

2. Les zones de défense

Un peu oubliées jusqu'alors, les zones de défense ont montré leur pertinence lors des catastrophes de grande ampleur qui ont frappé notre pays au cours des années récentes. Si, en raison de la vocation interministérielle, leurs

effectifs ne relèvent pas directement de la DDSC, les zones de défense s'intègrent pleinement dans le dispositif de sécurité civile.

Après une évolution organisationnelle et réglementaire intervenue par les décrets des 16 janvier et 30 mai 2002 actualisant les missions des préfets de zones et préfets délégués pour la sécurité et la défense, un renforcement des états-majors de zone et une modernisation des centres opérationnels ont progressivement été mis en œuvre avec le concours de financements externes notamment du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN). Le renforcement des états-majors de zone devrait ainsi faciliter la réalisation d'exercices, de retours d'expérience et la mise en œuvre de formations.

Depuis cette année, des personnels de catégorie A des ministères de l'équipement et de la santé ont rejoint les états-majors de zones qui peuvent désormais bénéficier du concours d'équipes pluridisciplinaires d'environ trente personnes (sapeurs-pompiers, personnels des unités militaires, policiers, gendarmes, militaires, douaniers, personnels des préfectures).

3. Les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC)

Les formations militaires de la sécurité civile comptent quelque 1 480 personnes, contre 1900 au début du processus de professionnalisation des armées. Elles sont constituées, outre la structure de commandement, de deux unités principales établies à Nogent le Rotrou et à Brignoles, l'unité de Corte devenant une base d'accueil de renforts venus du continent. L'État-major de commandement des formations militaires assure la gestion des quelques 130 militaires répartis entre les différentes structures de la DDSC.

Les 1 089 militaires du rang sont constitués, à hauteur de 62 %, d'engagés volontaires de l'armée de terre et à hauteur de 38 %, de volontaires de l'armée de terre, l'objectif étant d'atteindre la proportion de 75 % pour les engagés volontaires.

En 2003, la transformation de 30 postes de volontaires en postes d'engagés avait déjà amorcé cette évolution tandis qu'en 2004, 70 postes de volontaires étaient transformés en 50 postes d'engagés et 10 postes de sous-officiers d'active. Ainsi, si les effectifs des unités militaires n'ont pas évolué depuis cinq ans, des améliorations ont été apportées en terme de composition et d'encadrement.

On notera également la création d'une compagnie spécialisée dans la lutte contre les risques technologiques à Brignoles et de la mise en œuvre d'un projet de centre d'instruction à Corte où, par ailleurs, l'infrastructure devrait être améliorée.

Dans leur configuration actuelle, les UIISC comptent ainsi 12 groupements spécialisés dans la gestion des risques naturels et 6 dans celle des risques technologiques.

4. Le service de déminage

Doté de 303 démineurs depuis l'intégration, en mai dernier, des artificiers de la police nationale, le service de déminage est chargé, à la demande des services de l'État, des élus ou des particuliers, de procéder à l'enlèvement, au stockage et à la destruction des munitions issues des derniers conflits mondiaux et à la détection et à la destruction d'objets suspects.

En 2003, ce service a ainsi répondu à 13 462 demandes d'intervention, ramassé 429 tonnes de munitions et en a détruit 424 tonnes. 1 232 missions ont été réalisées afin de neutraliser d'éventuels engins explosifs et plus de 400 voyages officiels sécurisés.

Pour exercer leurs missions, les démineurs disposent de 178 véhicules et de différents engins et matériels d'intervention. En 2003 a été finalisé un premier plan d'équipement permettant de faire face à la menace terroriste. L'effort doit néanmoins être poursuivi en terme d'acquisitions et de remplacement des équipements, afin de répondre à la menace actuelle.

La direction de la défense et de la sécurité civiles conduit, depuis plusieurs années, la mise aux normes des centres de déminages. Ainsi, la création de sites de stockage a été engagée en 2002, pour les centres de Brest, Caen et Lyon, l'aménagement des sites de stockage temporaires s'avère nécessaire sur les centres de Montpellier, Chalons en Champagne, Amiens, Bordeaux et Versailles. Par ailleurs, la sécurisation des sites de stockage de munitions chimiques est engagée depuis 2001 tandis que plusieurs centres se verront progressivement dotés d'infrastructures administratives et techniques.

Les moyens de fonctionnement du service de déminage ont représenté 3 655 455 euros en 2004 dont 660 000 euros imputables à la prise en charge des 157 artificiers intégrés au service en mai dernier, contre 3 291 086 euros en 2003, les moyens d'investissement hors investissement immobilier s'élevant à 415 000 euros en 2004.

En attendant la mise en service du centre de stockage intermédiaire de munitions anciennes (CISMA) prévue pour 2006, les munitions chimiques sont désormais regroupées sur le site de Suippes. En outre, le ministère de la Défense conduit le projet SECOIA destiné à l'élimination des armes chimiques anciennes. 90 millions d'euros seront ainsi consacrés à la construction de l'usine de traitement d'une capacité de 20 tonnes par an, les premières destructions de munitions devant intervenir en 2007 ; 30 millions d'euros assureront, en outre, le financement d'un centre de stockage intermédiaire de munitions anciennes.

5. Les moyens aériens

Le groupement des moyens aériens de la sécurité civile, structure de commandement et de coordination des unités opérationnelles d'avions et d'hélicoptères, est constitué de 74 aéronefs (26 avions et 48 hélicoptères).

- Si la flotte d'avions est basée à Marignane où se situent les structures de commandement et de soutien opérationnel, des détachements à Ajaccio, Bastia, Carcassonne, Cannes et Bordeaux sont réalisés durant les périodes à hauts risques.

La composition de la flotte d'avions est la suivante :

— 11 avions bombardiers d'eau Canadair CL415, dont un en location-vente,

(un canadair livré en décembre 1996, a été accidenté en novembre 1997 ; un canadair livré en juin 1996 a été détruit en mars 2004 causant la mort de deux pilotes, le troisième étant grièvement blessé) ;

— 12 avions bombardiers d'eau Tracker *(dont un n'a pas été modernisé et reste doté d'un moteur à pistons ; il sera utilisé jusqu'en 2005 ou 2006) ;*

— 3 avions d'investigation et de liaison.

Deux avions bombardiers d'eau Fokker 27, de plus de trente ans d'âge, ont été réformés le 30 septembre 2004 et seront remplacés, au cours du deuxième trimestre 2005, par deux bombardiers d'eau gros porteurs de type Dash 8 d'une capacité de 10 tonnes au lieu de 5,5 pour les Fokker. Ces nouveaux avions pourront également transporter 64 passagers et 9 tonnes de fret contre 19 passagers et 3 tonnes de fret pour les Fokker. Ce remplacement fait suite au terrible été 2003 où des renforts étrangers ont réalisé 277,5 heures de vol. On relèvera que les difficultés parfois relevées en terme d'intégration dans le dispositif français ont conduit la direction de la sécurité civile à organiser, au début de l'année 2004, un stage d'entraînement commun avec les principaux pays méditerranéens, initiative qui devrait être reconduite.

Les enseignements des incendies intervenus en 2003, où 13 000 heures de vol ont été réalisées par les avions de la sécurité civile, ont également conduit, avec l'accord des constructeurs, à une extension du potentiel de la majorité des appareils ainsi qu'au doublement du guet aérien armé par l'intervention d'avions de plus grand tonnage susceptibles d'intervenir rapidement sur des feux naissants.

La maintenance des avions est sous-traitée à la société de maintenance TAT Industrie- AOMI dans le cadre d'un marché passé en octobre 2001 et qui est arrivé à échéance le 30 septembre dernier. Un nouveau marché prendra effet le 1^{er} octobre 2004 pour s'achever en septembre 2008. D'une durée supérieure, ce contrat devrait permettre de surmonter les difficultés nées d'un contrat de trois ans

(durée d'amortissement insuffisante, manque de cohérence avec le rythme de maintenance des avions, charges liées au renouvellement d'un tel marché).

Alors que l'intense activité de l'été 2003 s'est traduite par une consommation de crédits de maintenance à hauteur de 36,6 millions d'euros, 13,7 millions d'euros étaient consommés à la fin du mois d'août 2004. Les prévisions établies pour 2005 par référence aux années précédentes représentent 30,4 millions d'euros en crédits de paiement.

- Les hélicoptères de la sécurité civile dont les structures de commandement et de maintenance sont situées à Nîmes sont répartis sur vingt et une bases métropolitaines et une outre-mer.

La flotte, en cours de renouvellement, est ainsi constituée :

- 19 hélicoptères Alouette III ;
- 5 hélicoptères Écureuil ;
- 24 hélicoptères EC145.

32 hélicoptères EC145 ont été commandés dans le cadre d'un marché de 151 millions d'euros notifié en juillet 1998 à la société Eurocopter pour remplacer les 19 Alouette III et les 3 Dauphin C 1. Après un retard de 23 mois, le premier appareil a été livré en avril 2002, 28 autres appareils auront été livrés à la fin de l'année 2004, l'un d'eux a toutefois été perdu lors d'une mission de secours en juillet 2003.

Avec 17 350 heures de vol en 2003, les hélicoptères de la sécurité civile ont enregistré un record d'activité imputable aux formations dispensées aux équipages pour le pilotage des nouveaux appareils, au fonctionnement simultané des anciens et nouveaux hélicoptères ainsi qu'à la réalisation de missions exceptionnelles (sécurisation du sommet du G8, surveillance de la pollution du Prestige, feux de forêt de l'été).

Qu'il s'agisse des avions ou des hélicoptères, l'année 2003 aura donc été particulièrement difficile et il convient de saluer le dévouement et l'esprit de responsabilité des personnels du groupement des moyens aériens.

Le renouvellement des hélicoptères a, en outre, nécessité la mise en œuvre d'une formation des techniciens de maintenance, le soutien technique de ces appareils s'avérant plus contraignant que celui d'appareils plus sobrement équipés. Un plan de recrutement de techniciens est en cours tandis que des travaux ont dû être réalisés sur près de la moitié des bases d'hélicoptères afin d'accueillir les nouveaux appareils.

La maintenance courante des hélicoptères est réalisée par les techniciens du groupement d'hélicoptères ; l'essentiel des besoins en réparation et fourniture d'équipements aéronautiques étant réalisés dans le cadre des marchés de maintenance négociés pour les aéronefs du ministère de la défense. Ainsi, un transfert de 15,8 millions d'euros a été effectué, en 2003, au profit du ministère de la défense ; une

opération analogue a été réalisée au premier semestre 2004 à hauteur de 16 millions d'euros. Le coût prévisionnel pour 2005 a été établi à 23,1 millions d'euros en direction du ministère de la défense et à 1 million d'euros au titre des achats effectués directement par la DDSC. Le surcoût est imputable à l'évolution de la flotte d'hélicoptères.

On relèvera que deux opérations de gels de crédits sont intervenues au cours de l'année 2004 : une première sur l'intégralité des crédits de report de l'année 2003 (5,4 millions d'euros), une seconde sur les crédits contenus dans la loi de finances de 2004 (3 millions d'euros).

B. LES STRUCTURES TERRITORIALES

1. Les services départementaux d'incendie et de secours

Constitués de centre de secours principaux, de centres de secours et de centres de première intervention, les services départementaux d'incendie et de secours ainsi que la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et le Bataillon des marins-pompiers de Marseille ont réalisé quelques 3,7 millions interventions de secours en 2003.

Progressivement réorganisés entre 1996 et 2001, les services de secours des départements ont dû intégrer, sur une période qui demeure relativement courte, des mises à niveau d'équipement, d'importantes réformes de personnels, la prise en compte de risques multiples et complexes dans le cadre d'un mode de gestion nouveau dont la mise en œuvre a nécessité quelques ajustements.

Après les modifications intervenues dans le cadre de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, posant notamment le principe de la disparition, à compter de 2006, des contributions communales et, avant ce terme, la limitation de celles-ci au niveau antérieur majoré de l'indice des prix à la consommation, la loi de modernisation de la sécurité civile et les dispositions financières qui l'accompagnent, devraient permettre aux services départementaux d'incendie et de secours de poursuivre leur modernisation dans de meilleures conditions.

Au cours des années récentes, les SDIS ont, en effet, été confrontés à un contexte budgétaire difficile. Ainsi, deux ans après le terme du processus de transfert prévu par la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, les contributions des départements, des communes et des EPCI représentaient 2,9 milliards d'euros (exercice 2003) soit 54,38 euros par habitant et une augmentation de près de 8 % par rapport à l'année précédente. La participation moyenne des conseils généraux représentait 46,4 % du total des contributions soit une hausse de 17 % par rapport à l'année précédente, celle variant, selon les départements, de 12,3 à 99,9 %. La contribution des communes et EPCI a représenté 1,5 milliard d'euros soit une augmentation de 1,15 % par rapport à l'année précédente et 53,6 % des contributions.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DU NOMBRE D'INTERVENTIONS DE SECOURS EN 2003

DEPARTEMENT		INCENDIES	SECOURS A VICTIMES	ACCIDENTS DE CIRCULATION	SORTIES DIVERSES	TOTAL	Nb. / jour	ratio / 10 000 hab.
01	AIN	2 985	15 825	3 078	5 053	26 941	74	523
02	AISNE	4 375	24 115	2 811	4 942	36 243	99	676
03	ALLIER	1 605	9 334	2 092	10 482	23 513	64	682
04	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	1 410	5 951	1 247	1 925	10 533	29	755
05	HAUTES-ALPES	932	4 733	771	1 148	7 584	21	625
06	ALPES-MARITIMES	8 329	64 515	9 761	27 550	110 155	302	1 089
07	ARDECHE	2 171	10 452	1 488	6 521	20 632	57	721
08	ARDENNES	2 029	6 635	1 054	5 126	14 844	41	512
09	ARIEGE	1 157	4 470	816	1 716	8 159	22	595
10	AUBE	2 142	5 403	1 526	2 425	11 496	31	394
11	AUDE	3 076	22 058	2 360	4 404	31 898	87	1 030
12	AVEYRON	1 616	6 134	1 314	2 398	11 462	31	434
13	BOUCHES-DU-RHONE*	11 107	61 738	10 544	16 748	100 137	274	967
14	CALVADOS	3 309	22 824	3 400	10 001	39 534	108	610
15	CANTAL	961	4 088	593	1 829	7 471	20	495
16	CHARENTE	2 159	6 774	1 941	3 446	14 320	39	422
17	CHARENTE-MARITIME	3 124	14 862	4 373	8 277	30 636	84	550
18	CHER	2 205	14 629	1 962	4 406	23 202	64	738
19	CORREZE	1 213	5 019	1 289	4 310	11 831	32	509
2A	CORSE-DU-SUD	2 130	6 218	1 389	2 678	12 415	34	1 047
2B	HAUTE-CORSE	2 964	5 034	1 296	2 818	12 112	33	855
21	COTE-D'OR	3 762	10 312	2 787	6 038	22 899	63	452
22	COTES-D'ARMOR*	2 825	16 361	2 901	1 533	23 620	65	435
23	CREUSE	537	2 594	542	1 158	4 831	13	388
24	DORDOGNE	2 829	7 524	2 648	2 594	15 595	43	402
25	DOUBS	2 940	10 557	2 030	5 941	21 468	59	430
26	DROME	3 600	15 355	2 775	6 598	28 328	78	647
27	EURE	4 478	22 585	3 650	2 028	32 741	90	605
28	EURE-ET-LOIR	2 722	19 303	2 933	3 999	28 957	79	710
29	FINISTERE	3 754	23 190	4 008	12 854	43 806	120	514
30	GARD	5 850	40 738	5 870	4 725	57 183	157	918
31	HAUTE-GARONNE	11 993	28 978	5 574	13 333	59 878	164	572
32	GERS	901	2 745	1 252	2 242	7 140	20	414
33	GIRONDE	7 658	53 257	7 992	14 470	83 377	228	648
34	HERAULT	10 142	35 155	5 042	6 378	56 717	155	633
35	ILLE-ET-VILAINE	4 322	27 439	4 261	10 270	46 292	127	534
36	INDRE	1 399	3 162	1 703	2 342	8 606	24	372
37	INDRE-ET-LOIRE	2 812	13 432	3 145	1 362	20 751	57	375
38	ISERE	9 638	33 496	3 115	23 541	69 790	191	638
39	JURA	1 894	6 751	1 199	1 867	11 711	32	467
40	LANDES	2 315	8 271	2 323	2 799	15 708	43	480
41	LOIR-ET-CHER	2 103	10 983	2 095	3 186	18 367	50	583
42	LOIRE	5 451	25 293	4 081	13 121	47 946	131	658
43	HAUTE-LOIRE	1 350	6 674	963	3 759	12 746	35	610
44	LOIRE-ATLANTIQUE	4 536	16 349	4 554	7 420	32 859	90	290
45	LOIRET*	3 208	20 695	3 920	7 180	35 003	96	566
46	LOT	1 784	3 268	1 151	2 893	9 096	25	568
47	LOT-ET-GARONNE	1 748	8 012	2 126	3 971	15 857	43	519
48	LOZERE*	602	120	2 023	817	3 562	10	485
49	MAINE-ET-LOIRE	3 536	18 642	3 623	8 443	34 244	94	467
50	MANCHE	2 482	16 344	2 561	5 030	26 417	72	549

DEPARTEMENT		INCENDIES	SECOURS A VICTIMES	ACCIDENTS DE CIRCULATION	SORTIES DIVERSES	TOTAL	Nb. / jour	ratio / 10 000 hab.
51	MARNE*	4 153	15 913	2 751	5 228	28 045	77	496
52	HAUTE-MARNE	1 426	5 619	1 111	3 662	11 818	32	606
53	MAYENNE	1 087	6 731	1 217	3 971	13 006	36	456
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	4 757	25 242	3 168	6 117	39 284	108	550
55	MEUSE	1 867	2 485	1 295	1 856	7 503	21	390
56	MORBIHAN	3 420	22 186	2 644	4 751	33 001	90	513
57	MOSELLE	8 405	55 889	4 846	7 831	76 971	211	752
58	NIEVRE	2 307	9 382	1 540	2 503	15 732	43	699
59	NORD	13 943	81 946	8 775	28 485	133 149	365	521
60	OISE	5 713	29 239	4 232	12 063	51 247	140	669
61	ORNE	1 914	6 091	1 604	1 515	11 124	30	381
62	PAS-DE-CALAIS	10 166	42 896	8 217	15 058	76 337	209	530
63	PUY-DE-DOME	3 762	19 568	3 656	9 152	36 138	99	598
64	PYRENEES-ATLANTIQUES	2 673	14 558	3 402	14 804	35 437	97	591
65	HAUTES-PYRENEES	1 848	11 919	1 587	1 676	17 030	47	766
66	PYRENEES-ORIENTALES	4 581	18 599	2 501	5 351	31 032	85	790
67	BAS-RHIN	7 087	6 057	3 288	19 748	36 180	99	353
68	HAUT-RHIN	5 307	11 041	3 989	14 266	34 603	95	489
69	RHONE	7 648	56 887	6 685	15 200	86 420	237	547
70	HAUTE-SAONE	2 131	6 587	1 404	2 952	13 074	36	569
71	SAONE-ET-LOIRE	3 085	15 443	3 054	3 725	25 307	69	464
72	SARTHE	4 322	9 398	3 555	7 810	25 085	69	473
73	SAVOIE	2 568	10 828	2 246	760	16 402	45	439
74	HAUTE-SAVOIE	7 264	25 448	4 144	5 462	42 318	116	670
76	SEINE-MARITIME	9 058	27 370	4 992	16 149	57 569	158	465
77	SEINE-ET-MARNE	7 727	63 446	5 280	10 861	87 314	239	731
78	YVELINES	7 052	74 075	5 471	16 723	103 321	283	763
79	DEUX-SEVRES	1 445	7 403	2 008	4 095	14 951	41	434
80	SOMME	2 388	19 837	2 435	7 773	32 433	89	584
81	TARN	1 948	10 176	2 251	4 964	19 339	53	563
82	TARN-ET-GARONNE	1 536	7 339	1 500	2 682	13 057	36	634
83	VAR	7 295	49 666	8 747	15 941	81 649	224	909
84	VAUCLUSE	5 059	23 587	3 884	18 450	50 980	140	1 020
85	VENDEE	3 556	17 952	4 548	3 864	29 920	82	554
86	VIENNE	2 175	7 234	2 007	2 354	13 770	38	345
87	HAUTE-VIENNE	1 890	8 230	1 875	3 121	15 116	41	427
88	VOSGES	3 354	11 210	2 179	5 155	21 898	60	575
89	YONNE	2 523	14 069	2 230	3 642	22 464	62	674
90	TERRITOIRE-DE-BELFORT	1 105	3 858	768	1 824	7 555	21	550
91	ESSONNE	7 444	70 542	5 346	7 555	90 887	249	801
95	VAL-D'OISE	6 839	61 117	5 063	20 143	93 162	255	843
971	GUADELOUPE*	1 588	17 094	3 414	4 226	26 322	72	623
972	MARTINIQUE	1 085	18 046	2 520	610	22 261	61	584
973	GUYANE	1 595	8 364	2 134	2 728	14 821	41	943
974	REUNION*	6 775	7 468	4 655	9 306	28 204	77	399
TOTAL SDIS		369 041	1 866 431	302 170	666 207	3 203 849	8 778	
BSPP		18 347	290 309	23 837	95 965	428 458	1 174	
BMPM		7 319	55 414	5 869	26 584	95 186	261	
TOTAL		394 707	2 212 154	331 876	788 756	3 727 493	10 212	

* = chiffres des années antérieures

Source : Ministère de l'Intérieur.

Pour l'exercice 2004, les contributions des départements, communes et EPCI représentaient 3,07 milliards d'euros soit 57,85 euros par habitant et une augmentation de 6,4 % par rapport à 2003, la participation financière des départements, en progression de 11,5 %, s'établissant à 48,5 % du total des contributions, celle des communes et EPCI, avec une progression de 1,96 % représentant 51,5 % du total.

En outre, l'étude sur le financement des SDIS conduite en 2002 et 2003 a permis d'établir qu'en 2001, 79 % des dépenses étaient affectées au fonctionnement, la masse salariale représentant 71 % des charges, tandis que 21 % des dépenses étaient affectées à l'investissement. L'exercice 2002 a fait apparaître une augmentation de 14 % pour les charges de fonctionnement et de 19 % pour les charges d'investissement. Cette enquête a été reconduite en 2004.

Enfin, on rappellera que dans le cadre de la discussion de la loi de modernisation de la sécurité civile, le ministre de l'Intérieur a annoncé le transfert, à compter du 1^{er} janvier 2005, d'une partie de la taxe sur les conventions d'assurance automobile aux départements qui seront, à compter de 2008, les seuls financeurs des SDIS, cette recette venant en substitution de la dotation de l'État par nature beaucoup moins dynamique. La traduction de ce principe figure à l'article 34 du projet de loi de finances pour 2005.

2. Les structures militaires

Pour des raisons historiques, les services de secours de Paris et de Marseille sont constitués d'unités militaires.

- **La Brigade des sapeurs-pompiers de Paris**, unité militaire de l'armée de terre placée sous l'autorité du préfet de police, est chargée des secours à Paris et dans les départements de la petite couronne soit auprès de plus de 6 millions d'habitants. Elle entretient, en outre, des détachements permanents à Lacq Artix, Biscarrosse et Kourou.

La BSPP est organisée en trois groupements correspondant, chacun, à un tiers de la capitale et un département limitrophe et constitués de 8 compagnies elles-mêmes réparties en centres de secours. Interviennent également un groupement d'instruction et un groupement chargé du soutien interdépartemental.

Au cours de l'année 2003, la BSPP a été sollicitée à 858 000 reprises depuis le numéro d'appel 18 et à 552 500 reprises depuis le numéro 112. Elle a réalisé 428 458 interventions contre 338 340 en 1994. Outre un nombre croissant de fausses alertes, quelques 18 300 interventions ont été réalisées sur des incendies, 23 800 à la suite d'accidents de la circulation, 22 500 étaient imputables à l'eau, au gaz ou à l'électricité et 40 700 à des opérations de reconnaissance ou de recherches tandis que le secours à victimes, avec quelques 286 700 interventions, représentait la plus forte croissance depuis dix ans.

Pour réaliser ses missions, la BSPP dispose de 825 véhicules dont 274 véhicules d'intervention et de secours, 256 véhicules d'incendie et 102 à vocation paramédicale, certains d'entre eux étant « hors d'âge ».

Elle compte 7 215 militaires (6 840 en 2001) dont 247 officiers, 53 médecins, 1 321 sous-officiers, 5 270 engagés volontaires et 324 volontaires de l'armée de terre.

Le budget 2004 de la BSPP, dont les conditions de financement sont déterminées par les articles L. 2512-19, L. 2522-2 et L. 3421-2 du code général des collectivités territoriales s'établit comme suit :

État (ministère de l'Intérieur)	62,7 M€
Départements de la petite couronne	75,8 M€
Communes des départements de la petite couronne.....	57,9 M€
Ville de Paris	69,3 M€
TOTAL	265,7 M€

Le plan de modernisation de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris, mis en œuvre depuis 2002 prévoit le recrutement de 750 militaires sur six ans (20 officiers, 144 sous-officiers et 586 militaires du rang), l'augmentation des capacités d'hébergement ainsi que la modernisation des équipements.

Un certain nombre de mesures ont été engagées au cours des deux dernières années, afin d'améliorer les moyens de lutte contre les risques NRBC. Il s'agit de la mise en service de 6 chaînes de décontamination modernisées du renouvellement de cinq véhicules de reconnaissance et d'intervention NRBC et de la modernisation de matériels de détection, de contrôle de contamination et de protection des populations.

En termes de moyens humains, 222 154 euros ont été inscrits au budget 2005 pour créer une unité constituée de 78 militaires spécialisés dans la lutte contre les risques NRBC, permettant ainsi le fonctionnement 24 h/24 h des équipements correspondants, tandis qu'est prévue la création d'un centre de formation spécialisé à destination de tous les acteurs de la chaîne des secours.

- Formation de la marine nationale placée sous l'autorité du maire, **le Bataillon des marins-pompiers de Marseille** assure les missions de secours de Marseille, ses ports et son aéroport et, dans le cadre d'une convention, une partie du secours sanitaire.

Son budget pour 2004 prévoyait 74,4 millions d'euros au titre des dépenses de fonctionnement et 7,8 millions d'euros au titre de l'équipement. Au même titre que d'autres services de secours, le BPPM peut être appelé à intervenir hors de sa zone de compétence. 2 356 militaires et civils constituent cette structure de secours dont 14 sont pris en charge par le budget de la défense.

IV. — LES SAPEURS-POMPIERS : LES GRANDS ENJEUX DE DEMAIN

Ils représentent la force vive de la sécurité civile, ils réalisent plus de 3,7 millions d'interventions annuelles, parfois dans des conditions extrêmes, les 205 500 sapeurs-pompiers volontaires (effectif stable depuis une vingtaine d'années), les 35 200 professionnels (contre 25 500 il y a dix ans) et les militaires de Paris et de Marseille sont confrontés à des risques de toute nature.

2 100 000 interventions il y a vingt ans, 3,7 millions aujourd'hui dont plus de la moitié concerne le secours à des victimes, les sapeurs-pompiers doivent désormais prendre en compte des risques nouveaux, dont la gestion exige une préparation adaptée.

Dans un tel contexte, accentué par la sensibilité croissante de la population à l'égard des risques qu'elle encourt, la sécurité et la formation des sapeurs-pompiers deviennent des enjeux déterminants.

A. LA SECURITE DES SAPEURS-POMPIERS

196 sapeurs-pompiers décédés entre 1992 et 2002, 25 sapeurs-pompiers décédés en 2002, 17 en 2003, mais également 16 000 accidents de service au cours de l'année 2002, telle est la cruelle réalité associée à l'engagement des sapeurs-pompiers.

En présentant devant le Sénat, l'article 67 de la loi de modernisation de la sécurité civile reconnaissant la dangerosité du métier et des missions exercés par les sapeurs pompiers, le ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur faisait le constat suivant :

« Reconnaître la dangerosité du métier (...) c'est travailler concrètement à améliorer la sécurité. Pardonnez-moi de le dire ici, mais nous savons que, dans ce domaine, des marges de progression restent à accomplir ! Ce sera sans doute l'une des missions essentielles des SDIS nouvellement organisés que d'y travailler, avec le concours positif et constructif de chacun des acteurs (...) ».

Dès décembre 2002 et au terme d'une année particulièrement dramatique pour les sapeurs-pompiers, M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, a chargé le colonel Christian Pourny de mener un travail d'expertise et de présenter des propositions propres à améliorer la sécurité des sapeurs-pompiers.

Ce dernier a organisé les travaux de la mission autour de huit thèmes dont les accidents thermiques, les accidents de voirie, les feux de forêt, les violences urbaines, les nouveaux risques techniques, la culture de sécurité des SDIS et deux sujets « transversaux » concernant les questions juridiques et médicales.

Chaque groupe de travail a tout à la fois pris en compte les sources de danger concernant l'individu lui-même, en termes de qualification ou d'entraînement, celles liées au matériel utilisé qu'il s'agisse des normes de sécurité ou des conditions d'utilisation, celles portant sur l'organisation et le contenu des règlements ; enfin, celles issues de l'environnement qu'il s'agisse du terrain d'intervention ou de questions psychologiques.

Quelque 150 personnes, de tous statuts, ont apporté leur concours à ces travaux et formulé deux cents propositions dont certaines ont été reprises dans la loi de modernisation de la sécurité civile.

Les propositions, dont nous ne citerons que les principales, concernent, en premier lieu, les questions communes à tous types d'interventions puis, en second lieu, celles liées à des risques particuliers.

1. Des propositions relatives à l'organisation générale des secours

a) Améliorer la culture de sécurité au sein des services de secours

Améliorer la sécurité des sapeurs-pompiers, c'est tout d'abord, développer, au sein des services d'incendie et de secours, une culture de sécurité en lieu et place d'une culture du risque jusqu'alors trop répandue. À ce titre, la mission souligne qu'un recueil centralisé et exhaustif de données relatives aux accidents de service et maladies professionnelles fait aujourd'hui défaut, ne permettant pas l'analyse systématique des causes des accidents et la mise en œuvre d'une politique de prévention adaptée et qu'il serait particulièrement opportun de promouvoir une politique d'hygiène et de sécurité au sein des SDIS. À ce titre, l'expérience menée depuis trois ans dans un SDIS de la région Poitou-Charente a démontré l'intérêt humain et économique d'une telle démarche.

Dans le même esprit, une commission nationale de la prévention des risques professionnels des sapeurs-pompiers et des personnels de la sécurité civile associant toutes les catégories des personnels pourrait être créée au sein de la future conférence nationale des SDIS ainsi qu'un bureau enquête – accidents au sein de la DDSC assurant des retours d'expérience efficaces et constructifs. Au sein de chaque SDIS, devraient être mis en place un comité d'hygiène et de sécurité associant les volontaires ainsi qu'un bureau permanent chargé de recueillir les données relatives à ces questions et de mettre en œuvre la réglementation correspondante.

b) Mieux suivre la santé des sapeurs-pompiers

Relevant qu'aucune donnée épidémiologique n'est disponible sur les accidents intervenus en service et les maladies professionnelles, l'analyse de celles-ci nécessitant un suivi post-professionnel qui, à ce jour, n'est réalisé par aucun SDIS, la mission suggère la création d'une banque nationale de données permettant les études épidémiologiques indispensables à la mise en œuvre d'une

politique de prévention efficace, de même que devrait être créé, au sein de la DDSC une structure en charge de la santé des sapeurs-pompiers.

La mission prône également une formation des médecins sapeurs-pompiers à la médecine préventive et une meilleure définition du soutien sanitaire lors des interventions, qu'il soit médical ou psychologique.

En outre, relevant chez les sapeurs-pompiers une proportion très importante d'accidents à l'origine de traumatismes relativement handicapants et trop souvent imputables à la pratique de sports collectifs insuffisamment adaptés au métier, elle souligne qu'une évolution des activités physiques pratiquées pourrait ainsi aisément apporter des améliorations significatives à l'accidentologie des sapeurs-pompiers, les accidents dus à la pratique de sports représentant en 2002 47 000 journées d'arrêt de travail chez les professionnels et près de 16 000 jours chez les volontaires.

c) Une nécessaire évolution juridique et organisationnelle

Si des propositions de nature très différentes sont émises par le groupe de travail consacré aux questions juridiques et organisationnelles, on retiendra celles concernant les prérogatives du commandant des opérations de secours chargé, sous l'autorité du directeur des opérations de secours, de la mise en œuvre opérationnelle des moyens de secours.

À ce titre il est apparu nécessaire de donner à celui-ci les moyens de faire face à un péril grave et imminent en lui attribuant le pouvoir de prendre des mesures propres à assurer la sécurité des intervenants de secours et des personnes secourues. Ce principe suppose, en particulier, d'offrir au commandant des opérations de secours, la possibilité de définir un périmètre de sécurité et, en situation d'urgence, de fermer une voie de circulation ou d'ordonner l'évacuation de personnes exposées à un danger.

Dans le même esprit, il serait opportun de créer une fonction d'officier de sécurité, exercée par un officier de sapeur-pompier expérimenté et chargé, auprès du commandant des opérations de secours, de veiller à la sécurité de l'ensemble des personnels engagés lors des missions de secours. À ce titre, il serait également chargé du retour d'expérience à l'issue des interventions.

d) Les équipements de protection individuels et les véhicules de secours

Ce type d'équipement, de la responsabilité de l'employeur, doit voir ses conditions d'utilisation définies par le règlement intérieur du SDIS et doit être adapté à l'ensemble des risques auxquels sont exposés les sapeurs-pompiers.

Si la mission constate qu'un effort d'équipement a été réalisé au cours des années récentes, il paraît devoir être poursuivi en termes de vestes et sur-pantalons, la visibilité de ces équipements devant, en outre, être améliorée.

D'une manière plus générale, des mises à jour et uniformisations des normes devraient être entreprises. Par ailleurs, si les SDIS ont dû, au cours des dernières années, combler un important retard d'équipement en terme de matériel roulant, la dernière étude conduite sur ce sujet fait apparaître que le parc des services de secours reste l'un des plus anciens d'Europe.

La mission relève, en outre, que les accidents de trajet ont, en 2002, été responsables de 6 décès et de 10 000 jours d'arrêt de travail chez les sapeurs-pompier. Or, l'article R. 412-1 du code de la route exonère du port de la ceinture de sécurité, en intervention d'urgence, tout conducteur ou passager d'un véhicule d'intérêt général prioritaire tandis que les sièges arrière des cabines ne sont pas pourvus de ceinture ce qui, en cas de choc peut conduire à projeter le sapeur-pompier dans l'habitacle en même temps que le matériel qui l'entoure.

Dans ce contexte, la mission préconise, en liaison avec les constructeurs, une amélioration de la sécurité au sein des véhicules d'urgence ainsi qu'une formation des sapeurs-pompier à la conduite dans le cadre d'une politique de sécurité routière améliorée.

Est également suggérée une amélioration de la visibilité des véhicules de secours en cas de faible luminosité. Dans cette perspective, la couleur jaune devrait être privilégiée, au détriment du rouge sur les véhicules neufs tandis que la signalétique des véhicules actuellement utilisés devrait être revue.

e) Améliorer la communication opérationnelle

L'efficacité du dispositif de transmission est un gage de la sécurité des personnels, notamment lorsqu'une intervention de secours voit cohabiter plusieurs services d'urgence. Dans cette perspective, la mission préconise d'accélérer la mise en œuvre de la technologie numérique qui, associée au géo-positionnement, facilite l'émission et l'efficacité des appels de détresse, permet le recours à des fonctions préenregistrées qui fournissent, sans engorgement des réseaux, des indications opérationnelles de nature à améliorer la gestion des moyens de secours.

Outre la modernisation du système de transmission par l'intégration des SDIS dans le réseau Acropol, la mise en œuvre d'une communication opérationnelle très réactive de la DDSC est également attendue afin de disposer d'informations régulières sur tout risque émergent et sur les conduites opérationnelles opportunes sur des risques plus communs au gré de retours d'expérience dissociés des conclusions d'enquêtes parfois très longues.

2. Des propositions adaptées à chaque type de risque

Au-delà des propositions portant sur l'organisation générale des secours, la mission « sécurité des sapeurs-pompier » s'est attachée à établir, pour chaque type de risques, des propositions propres à améliorer la sécurité des intervenants.

a) Les accidents thermiques et les feux de forêt

Quatre types d'actions devraient permettre d'améliorer la sécurité des sapeurs-pompiers face à des accidents thermiques majeurs. Il s'agit, en premier lieu, d'améliorer les équipements utilisés, qu'il s'agisse des vêtements de protection des intervenants eux-mêmes, ou des matériels utilisés (système de détection, de transmissions, caméras thermiques...).

Des efforts en termes d'organisation et de conduite des opérations pourraient également être réalisés notamment à l'aide de définitions écrites des procédures à suivre en cas d'accident grave des intervenants.

Un programme de formation continue spécifiquement consacré à la gestion des incendies ainsi que des modules d'entraînement sur des feux réels pourraient, enfin, être mis en œuvre.

Sur la question particulière des feux de forêts et au-delà des recommandations déjà formulées concernant l'organisation des interventions, des améliorations pourraient être apportées en terme d'étude des phénomènes de feux, de mise en œuvre d'un soutien sanitaire durant l'intervention susceptible de dispenser les soins d'urgence aux sapeurs-pompiers accidentés, de prise en compte du risque au regard des enjeux, d'observation permanente des conditions météorologiques sur le lieu de l'intervention, l'aménagement du terrain afin de faciliter les interventions et de diminuer la vulnérabilité des intervenants et de la population.

b) Les accidents de voirie

Les préconisations énoncées par la mission sur ces questions concernent, en premier lieu, la coordination des services appelés à intervenir sur ce type d'accidents dont la formation et l'information devraient être mutualisées et, en second lieu, l'amélioration de la signalisation tant des accidents que des personnels et véhicules d'intervention.

Il est également suggéré une actualisation des plans de secours et une gestion collective des procédures d'intervention tandis qu'est rappelée la nécessité du maintien de la disponibilité des bandes d'arrêt d'urgence et l'opportunité d'une réflexion sur la création d'unités de secours spécialisées intégrées aux bases logistiques des exploitants des réseaux concédés dans le cadre d'une politique de positionnement adaptée des moyens.

c) Les violences urbaines

Dans un esprit analogue à celui qui préside à l'amélioration générale de la sécurité des sapeurs-pompiers, les préconisations de la mission pour faire face aux violences urbaines tiennent à une vigilance organisée en amont des sinistres, en collaboration avec tous les services concernés, à l'efficacité de la mise en œuvre opérationnelle et à la réalisation de retours d'expérience.

À cette fin, la formation adaptée des personnels, l'élaboration d'un guide national de référence associant l'ensemble des intervenants concernés, la mise en œuvre de plans de secours spécialisés et l'adaptation du dispositif de protection des véhicules seraient bienvenues.

À l'égard des sapeurs-pompiers, sont préconisés l'adaptation du travail durant une période déterminée en cas d'agression, la reconnaissance au mérite des personnels exposés à ce type de danger, l'amélioration du dispositif de dépôt de plainte dans la perspective d'une protection plus efficiente du plaignant.

En termes d'environnement, la mission suggère que les SDIS soient consultés sur les projets d'aménagement urbain, d'associer ces derniers aux actions de prévention et de sensibilisation réalisées en direction des habitants des quartiers « sensibles » et la mise en œuvre de conventions entre les SDIS, les services de police et les services judiciaires.

d) Les nouveaux risques techniques

L'évolution des technologies a une incidence importante sur les risques auxquels se trouvent exposés les sapeurs-pompiers. Ainsi en est-il par exemple des nouveaux modes de propulsion des véhicules dont la dangerosité accrue en cas d'incendie a, hélas, été démontrée.

La mission propose donc de subordonner la diffusion de nouveaux équipements à la démonstration de leur sécurité par les constructeurs, tandis que le processus d'homologation d'un véhicule devrait intégrer les réponses apportées en terme d'incendie et de désincarcération. À ce titre, elle recommande la mise en œuvre d'un partenariat entre les grands constructeurs et les sapeurs-pompiers, lesquels pourraient être représentés au sein des structures d'homologation des véhicules ; des documents de référence sur ces nouveaux risques devraient, en outre, être adressés aux SDIS par la DDSC.

En termes d'équipements, les mesures de prévention prescrites pour les parcs de stationnement couverts et les tunnels devraient être renforcées tandis que devrait être facilitée l'identification de l'énergie utilisée par les véhicules.

e) Les risques nés des missions annexes des services de secours

Certaines missions exercées par les SDIS en marge de leurs interventions « traditionnelles », outre les dangers auxquels elles exposent parfois les sapeurs-pompiers, posent la question des compétences des SDIS.

Il en est ainsi des hospitalisations d'office ou à la demande de tiers, des ivresses sur la voie publique, des captures d'animaux, des destructions d'insectes ou des opérations d'égavage d'arbres... interventions réalisées par les sapeurs-pompiers en l'absence de services compétents ou en raison de l'indisponibilité de ceux-ci.

Dans ce contexte, la mission plaide pour la redéfinition des missions des SDIS, leur champ de compétence figurant dans le règlement opérationnel.

En conclusion de ces travaux, la mission suggère la mise en œuvre immédiate de certaines propositions de nature à diminuer très sensiblement les accidents telles l'évolution de la pratique d'activités physiques, le port de la ceinture de sécurité, la création d'un officier de sécurité ou la signalisation des personnels et des engins.

En outre, elle préconise la mise en œuvre d'une véritable culture de sécurité susceptible de générer, à moyen terme, une baisse significative des conséquences humaines et matérielles des accidents. Elle relève également que les économies induites par une baisse des accidents devraient couvrir une part importante des dépenses occasionnées par la mise en œuvre de la politique de prévention préconisée, certaines mesures concernant, en outre, d'autres services de l'urgence.

Plusieurs préconisations du rapport Pourny ont été reprises, dans l'esprit ou dans la lettre, par la loi de modernisation de la sécurité civile.

Il en est ainsi du principe adopté d'interopérabilité des réseaux de communication radioélectriques, de la définition, par le règlement opérationnel, de l'organisation du commandement, de l'habilitation du commandant des opérations de secours, en cas de péril imminent, à prendre les mesures de protection nécessaires à la protection des intervenants et de la population, de l'instauration, dans tous les SDIS, d'un comité d'hygiène et de sécurité ou de l'institution de réserves communales de sécurité civile.

Au-delà des dispositions contenues dans la loi du 13 août dernier, un bureau « prévention enquêtes accidents » a été créé au sein de la DDSC tandis que, devant les sapeurs-pompiers réunis en congrès le 18 septembre dernier, le ministre de l'Intérieur s'est engagé à ce que les questions de sécurité dans les tunnels ferroviaires soient soumises au nouveau conseil national de la sécurité civile.

Si des travaux d'expérimentations en terme de sécurité des sapeurs-pompiers ont été conduits dans certains SDIS comme ceux de la Drôme, de Seine-et-Marne ou à Paris, il serait manifestement opportun d'apporter, à l'ensemble des services de secours, des réponses portant sur la gestion des différents risques, notamment par des retours d'expériences rapides et pratiques, ce qui paraît aujourd'hui faire défaut.

On rappellera, enfin, qu'en 2003, sur 1 200 blessés graves en intervention, 18 sapeurs pompiers ont été victimes d'agressions, celles-ci étant également à l'origine de 102 blessures légères, tristes données qui heurtent le fondement même de l'engagement des sapeurs-pompiers.

B. LA FORMATION DES SAPEURS-POMPIERS

L'évolution des interventions de secours et de l'environnement, les nouveaux risques encourus font de la formation des sapeurs-pompiers un enjeu d'importance. Les sapeurs-pompiers, mais aussi les personnels concernés par la sécurité des

citoyens, doivent être informés de l'évolution des risques, des moyens de les prévenir et d'y faire face. Tel est notamment l'objet du futur centre de Cambrai et des exercices ponctuellement réalisés, lesquels sont amenés à se développer.

Les sapeurs-pompiers ont également besoin de réaliser des exercices opérationnels dans des conditions adaptées, ce sera la vocation d'une école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers délocalisée et renouvelée.

Au-delà de la formation proprement dite, la sensibilisation dans le cadre du cursus scolaire, à la prévention des risques et aux missions de secours prévue par la loi de modernisation de la sécurité civile constitue la première pierre d'une diffusion de la culture de sécurité civile qui fait aujourd'hui défaut dans notre pays ; il en est de même du développement d'une filière consacrée aux métiers de la sécurité dont la mise en œuvre est engagée.

1. Les modalités de la formation des sapeurs-pompiers

La formation des sapeurs-pompiers professionnels est régie par les lois n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale, elle a été définie par un arrêté du 18 octobre 2001. Celle des sapeurs-pompiers volontaires a été formalisée par les lois du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours et au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers puis par un arrêté du 13 décembre 1999.

La formation des sapeurs-pompiers se décline ainsi en cinq modules : les formations initiale d'adaptation à l'emploi, de maintien des acquis, d'adaptation aux risques locaux, concernant les spécialités opérationnelles.

La formation initiale dispensée à un sapeur-pompier de deuxième classe correspond à quatorze semaines pour un professionnel et à sept semaines pour un volontaire, celle d'un lieutenant à trente trois semaines. L'adaptation à l'emploi, selon le niveau de responsabilité exercé, nécessite deux à trois semaines de formation, les formations de spécialisation s'organisant sur une à trois semaines.

En 2004, 410 000 journées de formation ont été dispensées à destination des professionnels, 450 000 à destination des volontaires.

La formation est organisée au sein d'écoles départementales, interdépartementales ou par l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ou par des organismes agréés par le ministère de l'Intérieur. Certaines disposent de plateaux techniques permettant la réalisation d'exercices « en situation ».

Les coûts de formation intégrant les coûts pédagogiques, d'hébergement, de déplacement et de restauration des sapeurs-pompiers, les salaires et vacations versées sont évalués entre 80 à 100 millions d'euros pour les professionnels et

entre 90 et 110 millions d'euros pour les volontaires ce qui représente quelques 5,6 à 7 % des budgets des SDIS.

On notera que l'organisation de la formation se heurte à des difficultés liées à la disponibilité des sapeurs-pompiers soit en raison de l'application de la réglementation sur les 35 heures, soit en raison des contraintes qu'elle représente.

Après quelques années d'application, le dispositif devait être évalué tant en terme d'adéquation aux besoins que de mise en œuvre. À cette fin, cinq groupes de travail ont été mis en place il y a deux ans ; leurs conclusions, rendues cette année, seront mises en œuvre au début de l'année prochaine.

Ainsi, après la publication, le 30 août dernier, de l'arrêté ministériel consacré à la formation des médecins, pharmaciens et infirmiers de sapeurs-pompiers professionnels, seront publiés, d'ici la fin de l'année, les arrêtés relatifs à la formation des médecins pharmaciens, vétérinaires et infirmiers de sapeurs-pompiers volontaires, des sapeurs-pompiers professionnels et des volontaires.

2. L'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers

Afin de constituer un pôle de formation à la hauteur des nouveaux enjeux de la sécurité civile, il a été décidé de délocaliser l'école de formation des officiers jusqu'alors intégrée à l'Institut national d'études de la sécurité civile (INESC), de la doter des équipements nécessaires aux entraînements en situation réelle et de répondre aux nouveaux besoins de formations.

Annoncé en juin 2002, le transfert de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) à Aix en Provence est organisé sur deux sites : la base aérienne 114 d'Aix en Provence destinée aux structures d'accueil, d'hébergement et de formation théorique, un terrain à Vitrolles pour accueillir le plateau technique.

Après la signature, en mars dernier, d'un protocole d'accord définissant les actions à mettre en œuvre, un décret du 7 juin 2004 a érigé l'ENSOSP en établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité civile.

Ce projet est financé, à hauteur de 37,6 millions d'euros, par l'établissement qui a contracté un emprunt à cette fin et, pour un montant de 40,8 millions d'euros, par les collectivités territoriales partenaires (*région PACA : 5,8 M€, conseil général des Bouches-du-Rhône : 30,5 M€, ville d'Aix-en-Provence : 1,8 M€, communauté d'agglomération du pays d'Aix : 2,7 M€*), l'État, outre les terrains, ayant pris en charge les études préalables à la réalisation du projet.

Des difficultés liées à la localisation du plateau technique ont retardé la mise en œuvre des travaux. Au cours de l'année qui vient de s'écouler, la délocalisation a été engagée et une équipe chargée de la mise en œuvre des activités de l'ENSOSP a été constituée. Le transfert définitif de l'école à Aix est

prévu pour le printemps 2008, mais des formations devraient progressivement être dispensées sur le site dès l'automne 2004.

Au-delà de la mise en œuvre des travaux de construction dont les procédures sont en cours, la question de la participation financière structurelle de l'État, des collectivités territoriales et du CNFPT devra être déterminée dans les prochains mois, le budget de l'ENSOSP devant atteindre 28 millions d'euros en 2008 – contre 15 actuellement.

3. Le projet de création d'un pôle de défense civile à Cambrai

Annoncée par le ministre de l'Intérieur en juin 2002, la création d'un pôle de défense civile répond au besoin de faire face aux « nouveaux risques », en particulier les risques dits « NRBC » liés à la menace terroriste.

Le site retenu permettra d'assurer des formations de haut niveau sur la gestion de crises et des entraînements dans des situations proches du réel. Le pôle de défense civile sera constitué de deux entités.

En premier lieu, une école de défense civile de statut public qui développera un partenariat avec l'Institut national des hautes études de sécurité ; le coût de ce projet est évalué à 100 000 euros pour l'année 2005, 20 % de cette somme étant consacrés à l'aménagement des locaux, 35 % à l'équipement mobilier et matériel, 45 % au fonctionnement.

Cette nouvelle structure aura également une vocation de conseil auprès du directeur de la défense et de la sécurité civiles et constituera un observatoire de l'évolution de la réglementation et des pratiques sur le sujet.

En second lieu, un centre national de formation à la défense et à la sécurité civiles, structure d'enseignement et d'entraînement destinée à tous les acteurs, français ou étrangers, partie prenante à la sécurité des citoyens, qu'ils relèvent du statut public ou privé. Cette entité qui pourrait, sous le contrôle du ministère de l'Intérieur, être confiée au secteur privé, formera les stagiaires, à réagir à la menace terroriste, en particulier à faire face aux risques nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques.

Dès 2003 et ce à titre expérimental, un centre de formation provisoire a déjà dispensé des formations. 85 jours de formation ont été programmés en 2004.

Avant l'examen des conditions de mise en œuvre du partenariat public-privé préconisé sur ce projet, une mission destinée au lancement de l'appel d'offre, prévu pour le début 2005, a été confiée à un cabinet privé. Le choix du partenaire devrait intervenir à la fin du premier semestre 2005 et la mise en service du nouveau centre en 2007.

4. Le nécessaire développement d'une culture de sécurité civile et la valorisation des acquis professionnels

Au-delà des dispositions instituées par l'article 5 de la loi de modernisation de la sécurité civile prévoyant la mise en œuvre, dans le cadre de la scolarité obligatoire, d'une sensibilisation à la prévention des risques, aux missions de secours et à l'apprentissage des gestes élémentaires de premier secours, un certain nombre d'initiatives ont été prises.

Ainsi, en juillet 2002, au terme d'une concertation avec les partenaires concernés, une mention « sécurité civile et entreprise » a été créée au sein de la grille interministérielle des niveaux de formation, afin de valoriser le travail des sapeurs-pompiers volontaires auprès des entreprises.

En outre, un groupe de travail présidé par un inspecteur général de l'éducation nationale, a été constitué dans la perspective de la création d'un baccalauréat professionnel « sécurité et prévention ». Dispensée sur deux ans, cette formation de 1 300 heures devrait être constituée d'un enseignement général, de modules de formation communs et d'options répondant à la spécificité de chaque activité professionnelle. Les premières formations pourraient intervenir dans le cadre de la scolarité 2005-2007.

V. — DES MISSIONS ETENDUES

A. LES ENSEIGNEMENTS DES INCENDIES DE FORET DE L'ETE 2003

À l'issue du dramatique été 2003, un important travail d'enquête a été diligenté à la demande des ministres concernés. Fondées sur un rapport d'étape déposé dès le 30 septembre 2003 puis dans un rapport général déposé en décembre dernier, les propositions de la mission d'inspection ont pour objet de remédier aux insuffisances du dispositif en vigueur.

1. Le bilan des feux de forêt pour l'année 2003

Après avoir relevé le caractère perfectible du système d'information sur les feux de forêt, la mission relève la recrudescence des grands feux, 80 % de la superficie brûlée en 2003 étant imputable à 2 % des feux tout en imputant le lourd bilan de l'été 2003 à des conditions météorologiques particulièrement défavorables.

Elle rappelle le lourd bilan humain (10 personnes sont décédées dont 4 sapeurs-pompiers tandis que 279 sapeurs-pompiers ont été blessés parfois très gravement), puis suggère d'améliorer la collecte d'informations sur les dommages consécutifs à ce type de sinistre, ce type de données étant utiles au titre du retour d'expérience.

L'origine des feux demeure mal connue et la conduite des enquêtes fait apparaître d'importantes disparités d'un département à l'autre, différents services étant appelés à conduire les enquêtes tandis que la nomenclature retenue quant à l'analyse des causes d'incendie n'apparaît pas satisfaisante.

La mission plaide donc pour la constitution d'équipes départementales associant policiers, gendarmes, sapeurs-pompiers et forestiers favorisant une meilleure connaissance de l'origine des feux et préconise la conduite d'une réflexion sur le système d'information des causes de départ de feux.

2. La politique de prévention

Mise en œuvre à la suite des grands incendies de l'été 1986, la prévention des feux de forêt relève, à titre principal, du ministère de l'agriculture, en liaison avec les ministères de l'intérieur, de l'écologie et de l'équipement.

Alors qu'il était initialement régi par le seul code forestier, le dispositif correspondant est désormais également défini par le code général des collectivités territoriales, le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, la diversité des compétences et du cadre juridique donnant, par conséquent, de la prévention des feux de forêt, une vision complexe.

Si la mise en œuvre des objectifs déterminés en 1987 s'est traduite par d'incontestables succès, la mission insiste sur la nécessaire continuité des efforts tant financiers qu'en terme de mise en œuvre des mesures préconisées ou d'entretien des équipements. À ce titre, la Cour des comptes, dans son rapport de l'année 2000 avait stigmatisé la baisse des crédits du Conservatoire de la forêt méditerranéenne et déploré qu'une partie des équipements réalisés soit devenue inutilisable.

En outre, la mission relève une disparition de la culture de risque, notamment chez les nouveaux propriétaires, une stabilité du nombre de départ de feux tandis la gestion de l'occupation des sols, hormis quelques réalisations exemplaires, ne fait pas l'objet d'une véritable politique de gestion des espaces naturels, situation aggravée par la pression urbaine.

Au-delà d'un nécessaire retour d'expérience détaillé sur les incendies de 2003, la mission préconise, par conséquent, la définition, par une circulaire interministérielle et en concertation avec tous les acteurs, d'une stratégie de prévention, à toutes les étapes de développement du risque (cause des incendies, surveillance et aménagement du terrain, réalisation d'équipements, coopération entre les acteurs). Elle plaide également pour une remise à niveau du financement de la prévention.

3. Les questions d'aménagement et d'urbanisme

La mission fait état, en premier lieu, des difficultés rencontrées pour établir un bilan matériel et économique précis des dégâts occasionnés par les incendies tandis quelle déplore le défaut d'études sur l'évolution urbaine dans les zones concernées. À ce titre, une première analyse fait apparaître une évolution importante de l'urbanisation dans et à proximité des zones boisées, situation aux conséquences importantes en terme de risques et d'efforts réalisés par les services de secours pour protéger les habitations au détriment de la lutte contre l'extension du feu. Sont en outre déplorés, la délivrance de permis de construire parfois contre l'avis de la DDE et l'existence de constructions illégales.

Après avoir relevé l'efficacité de la démarche concertée engagée il y a plus de dix ans par le département de Vaucluse afin de maîtriser l'urbanisation, la mission regrette la trop lente mise en œuvre des plans de prévision des risques incendies de forêt.

Les sapeurs-pompiers ont, en outre, fait état de difficultés particulières pour combattre le feu en lisière de forêt. Ils ont ainsi relevé un engorgement des voies d'accès des secours, une absence de continuité des dessertes entre les lotissements obligeant les services de secours à d'importants détours, ainsi que l'existence de murs continus, empêchant l'accès à la forêt. D'importants efforts restent donc à réaliser en terme de voirie.

La mission recommande par conséquent de mettre fin à la dispersion des habitations au sein des espaces boisés et au développement de l'urbanisation anarchique, d'accélérer la mise en place des plans de prévention des risques, d'aménager les lisières de forêt urbanisées, de prescrire des mesures techniques de protection des constructions et de sensibiliser les personnes concernées aux risques et conduites à tenir.

Dans le même esprit, la mission relève l'insuffisante application de l'obligation de débroussaillage dont l'effet protecteur est pourtant incontestable. Si les mises en demeure sont réalisées, l'exécution d'office des travaux de débroussaillage n'est que rarement mise en œuvre. Elle suggère le renforcement des opérations de sensibilisation et de contrôle auprès des propriétaires concernés et évoque un relèvement de franchise d'assurance à l'égard des propriétaires sinistrés ne s'étant pas acquittés des obligations de débroussaillage. On notera que ce principe a été adopté dans le cadre de la loi de modernisation de la sécurité civile. En ce qui concerne l'habitat aggloméré au sein duquel la délimitation des parcelles à débroussailler semble être source de litiges, la mission plaide pour une mutualisation du coût de l'exécution des travaux.

Constatant les difficultés d'application de l'obligation de débroussaillage le long des routes et équipements linéaires, la mission plaide pour une définition des objectifs de débroussaillage au gré des nécessités locales afin d'élaborer des arrêtés préfectoraux adaptés et d'être en mesure de les faire respecter.

Enfin, si la mission constate l'opportunité des fermetures de massifs en cas de danger, elle plaide pour une meilleure information des professionnels concernés, en particulier des professionnels du tourisme, et la définition d'itinéraires de substitution.

4. Le dispositif de lutte contre les incendies de forêt

Premier élément du dispositif de lutte contre les feux de forêt, les colonnes de renfort constituées de sapeurs-pompiers venus d'autres départements ont atteint 1 400 personnes mais se sont toutefois heurtées à des difficultés tenant à l'inadaptation de certains matériels, formations ou expériences des personnels extérieurs à la zone ou à la constitution des colonnes de renfort.

La mission insiste sur l'intérêt d'un prépositionnement des colonnes de renfort en fonction d'une évaluation des risques selon une procédure d'alerte prédéfinie et suggère l'existence d'une réserve de matériels adaptés destinée aux équipes de renfort. Elle plaide pour une affectation de ces dernières en zone urbaine, solution permettant l'engagement d'un nombre plus important de sapeurs-pompiers locaux expérimentés dans la lutte contre les feux de forêt.

Elle suggère également une clarification des règles de financement des opérations de renfort. On notera que l'article 27 de la loi de modernisation de la sécurité civile répond à cette préoccupation.

Il est en outre apparu qu'une trop mince proportion de sapeurs-pompiers avait été formée à la gestion de ce type de risques tandis que le faible nombre de grands feux intervenus depuis une décennie a limité l'expérience des sapeurs-pompiers face à des sinistres de cette nature. La mission préconise donc la généralisation des formations à la lutte contre les feux de forêt.

Si elle relève l'engagement massif de la flotte aérienne sur le front des incendies, la mission constate l'inadaptation de son format à des situations exceptionnelles. Au cours de l'été 2003, les missions opérationnelles ont mobilisé la flotte au détriment du guet aérien armé tandis que le manque d'avions gros porteurs s'est durement fait sentir sur les grands feux.

Constatant des retards imputables aux conditions de ravitaillement, la mission suggère la création d'un « pélicandrome » supplémentaire comme elle plaide pour l'institution d'un véritable outil de gestion opérationnelle permettant une localisation en temps réel des aéronefs.

Après avoir rappelé l'intérêt des hélicoptères de secours et de commandement de la sécurité civile dans la lutte contre les feux de forêt et de l'action complémentaire des hélicoptères légers loués par les départements, la mission souligne que les renforts étrangers sollicités n'ont, quant à eux, pas tous répondu aux besoins : si l'hélicoptère bombardier d'eau italien « skycrane » d'une capacité de 9 000 litres a démontré son efficacité, les hélicoptères russes se sont, en revanche, avérés peu adaptés au terrain et leur intégration à la flotte française difficile. Le concours de l'armée au dispositif de lutte contre les feux de forêt a été utile mais limité, l'absence de liaison radio avec les services de secours et d'équipements adaptés s'avérant très pénalisant.

Les feux tactiques ou contre feux ont pu s'avérer utiles, la loi de modernisation de la sécurité civile s'est employée à en renforcer le fondement juridique dont la mission avait relevé le caractère ténu tandis que l'organisation du commandement pourrait être améliorée dans la zone sud où le préfet de la zone sud est géographiquement éloigné de son état-major de Valabre.

5. Coordination et actions transversales

La mission suggère un renforcement de la coopération interservices qui a progressivement été développée à partir de 1987, en particulier par le Conservatoire de la forêt méditerranéenne. Dans cet esprit, elle recommande la constitution d'équipes mixtes permettant une articulation satisfaisante entre la prévention et la lutte contre les feux de forêt, une bonne coopération entre les services concernés étant souvent un gage de réussite des actions entreprises. En outre, elle préconise une relance des instances de coopération existantes notamment la délégation pour la protection de la forêt méditerranéenne et le développement d'actions permettant une meilleure connaissance des paramètres utiles à la gestion des incendies de forêt tels l'évolution de l'urbanisme, les conséquences de toute nature, directes ou indirectes, des sinistres. Enfin elle

recommande de développer les actions de communication et d'information à destination des populations concernées, qu'il s'agisse des risques encourus, des moyens de protection, des obligations légales ou de l'attitude à adopter en cas d'incendie.

Au vu des constats et propositions rassemblés par le rapport sur la protection contre les incendies de forêt après les feux de l'été 2003, ses auteurs plaident pour l'élaboration d'une stratégie globale dans le cadre d'un débat public, la définition des objectifs à atteindre étant subordonnée à un consensus des acteurs concernés. Ainsi une réflexion doit être conduite sur la place de la forêt dans l'aménagement du territoire méditerranéen et sur ses conséquences, notamment sur l'opportunité de donner une priorité à la défense de constructions, trop souvent non débroussaillées, par rapport à celle du milieu naturel compte tenu du temps nécessaire à la reconstitution de ce dernier.

Il est enfin recommandé de porter une appréciation sur les risques futurs car si l'été 2003 reste exceptionnel en raison des conditions météorologiques, les prévisions réalisées en terme de changement climatique peuvent conduire à envisager une fréquence plus rapprochée des situations extrêmes. Il convient, dans ce contexte d'intégrer ce risque dans la gestion des zones concernées.

Alors qu'en 2003, 61 500 hectares ont été parcourus par le feu dans les seuls départements méditerranéens dont 58 000 au cours de l'été, surfaces inégalées depuis trente ans, l'été 2004 a enregistré une très nette diminution des surfaces brûlées – 10 000 hectares – confortant ainsi les efforts réalisés en terme de mobilisation préventive et de moyens mis en œuvre. La location de deux aéronefs gros porteurs dont l'un a été accidenté à la fin du mois d'août, la location, en cours de saison, d'un bombardier d'eau et l'utilisation de deux hélicoptères lourds ont ainsi renforcé le dispositif de lutte en attendant la livraison des deux bombardiers d'eau gros porteurs prévue pour 2005.

B. UNE VIGILANCE ACCRUE À L'ÉGARD DES RISQUES NRBC

Les années récentes ont, pour les raisons que l'on sait, mis en lumière la nécessité d'adapter le dispositif de lutte contre les risques liés à la menace terroriste. À ce titre, une mise à jour des plans de secours a été engagée, des exercices réalisés et des équipements acquis.

Le dispositif de vigilance Vigipirate et divers plans d'intervention ont, en effet, été adaptés. Adopté et déclenché en mars 2003, le nouveau plan Vigipirate permet désormais d'apporter une réponse graduée correspondant à quatre niveaux d'alerte fondés sur différents états de la menace (imprécise, plausible, hautement probable et certaine). Une instruction interministérielle signée en juin dernier par les huit ministres directement concernés par la mise en œuvre de ce dispositif, ainsi qu'un support d'aide à la décision qui sera annuellement mis à jour, ont été diffusés aux intervenants concernés.

Corrélativement à cette démarche, la mise à jour des plans d'intervention Piratox, Biotox, Piratome, Pirate-air, Pirate-mer et Piranet a été réalisée avec le souci d'une meilleure interopérabilité des dispositifs. La diffusion de ces plans aux intervenants concernés a été suivie de réunions d'informations tenues dans chaque zone de défense. En outre, des démarches ont été entreprises pour améliorer l'information de la population en cas de crise notamment par le développement de partenariats avec Radio-France.

Par ailleurs, des exercices et formations ont été conduits au cours des deux dernières années tant au titre de la lutte contre les risques technologiques que des risques NRBC.

En 2003, 94 des 152 exercices programmés par les préfets ont été réalisés au titre des risques suivants :

Nature de l'exercice	Exercices programmés	Exercices réalisés
Établissements dotés d'un PPI	79	53
Sites nucléaires	23	19
Transport de matières dangereuses	13	7
Transport de matières radioactives	5	0
Risques NRBC ou plan Pirate	32	15

La politique menée en termes de planification antiterroriste et d'exercices a toutefois été redéfinie dans le cadre d'une circulaire adressée aux préfets le 21 avril 2004. Les exercices feront ainsi l'objet d'une programmation triennale et seront constitués d'une préparation et d'un entraînement en grandeur réelle avec le soutien d'un réseau permanent de suivi des exercices. Cinquante exercices concernant les seize principales agglomérations du pays devraient être réalisés chaque année.

À la date du 10 août 2004, 36 des 153 exercices programmés au titre de la lutte contre les risques technologiques ou NRBC avaient été réalisés :

Nature de l'exercice	Exercices programmés	Exercices réalisés
Établissements dotés d'un PPI	70	14
Sites nucléaires	19	8
Transport de matières dangereuses	7	1
Transport de matières radioactives	2	0
Risques NRBC ou plan Pirate	55	13

Les formations militaires de la sécurité civile ont, en outre, réalisé six exercices portant sur les risques NRBC entre septembre 2003 et mai 2004 et conduit de nombreuses sessions de formation.

L'exercice Piratox réalisé le 23 octobre 2003 avec la participation de plus de 600 pompiers, policiers, personnels des Samu, secouristes, agents de la SNCF et de la RATP, a permis d'évaluer l'efficacité du dispositif de secours en vigueur et de tirer un certain nombre d'enseignements en terme d'organisation et d'équipement. C'est à ce titre qu'est créée, au sein de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris, une unité spécialisée dans la lutte contre les risques NRBC. La réalisation, le 10 octobre dernier, d'un exercice consacré à la prise en charge hospitalière de victimes d'un attentat de type radio-nucléaire a permis, dans la continuité du précédent, d'évaluer le fonctionnement du circuit hospitalier, l'adaptation du matériel et la réactivité des personnels dans ce type de situations exceptionnelles.

Dans la continuité des orientations définies par l'annexe à la loi de modernisation de la sécurité civile, préconisant la tenue, dans chaque département, d'au moins un exercice annuel, associant le public, la politique menée en la matière devrait évoluer. Il est en effet indispensable que les intervenants de secours comme la population, soient en mesure de faire face à des crises dont le risque ne saurait être sous-estimé.

C. LES INTERVENTIONS EXTERIEURES DE LA SECURITE CIVILE

Au-delà des missions de secours réalisées sur le territoire, les services de la sécurité civile sont appelés à porter assistance à des pays étrangers victimes de catastrophes de toute nature.

Sauf exception, ce type d'engagement est subordonné à une demande du pays sinistré transmise par la voie diplomatique, la décision d'engagement relevant des ministères des affaires étrangères et de l'intérieur.

Après une évaluation des moyens nécessaires et de leurs conditions d'engagement, le plus souvent réalisée dans le cadre d'une mission de reconnaissance, les détachements, sous commandement unique, sont dépêchés, auprès de l'ambassadeur de France du pays concerné et mis à la disposition du directeur des secours.

Ainsi, à la fin de l'année 2003 le séisme qui a frappé le sud est de l'Iran et dont le bilan définitif fera état de 40 000 morts et 30 000 blessés a donné lieu à l'envoi de 60 sauveteurs de l'UIISC de Brignoles et de moyens médicaux du SDIS du Gard. Ce détachement d'assistance médicale et chirurgicale, opérationnel quarante-huit heures après l'annonce du séisme, est resté, durant plusieurs jours, la seule infrastructure et le seul bloc opératoire disponibles pour une agglomération de 100 000 habitants.

Cette mission d'une dizaine de jours, d'un coût de 184 200 euros, a permis la réalisation de quelques 500 consultations, 24 interventions chirurgicales et plusieurs centaines d'examens divers.

Le séisme intervenu en février 2004 au nord-est du Maroc causant la mort de 600 personnes et blessant 300 autres a été suivi, moins de vingt-quatre heures après la demande formulée par les autorités marocaines, de l'envoi de 15 sauveteurs des UIISC spécialisés dans les missions de déblaiement et d'une équipe cynophile. La coordination des détachements venus de l'Union européenne a, en outre, été assurée par un officier supérieur français. Le coût de cette mission pour les services de la sécurité civile a représenté 41 500 euros.

Le passage du cyclone Gafilo sur l'île de Madagascar le 7 mars dernier a donné lieu à l'envoi, dans les vingt quatre heures, d'une mission de reconnaissance et d'évaluation suivie de l'affrètement de deux Transall, pourvus d'un détachement de 19 sapeurs-pompiers en provenance de la Réunion et de 15 tonnes de matériels. Cette mission, dont le coût pour la sécurité civile a été évalué à 31 500 euros, a donné lieu à une très satisfaisante coordination entre les différents intervenants.

La Commission a procédé à l'audition conjointe avec la commission des Finances, de l'économie générale et du plan, de M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et de M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, sur les stratégies ministérielles de réforme et les crédits de ce ministère.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Finances, a salué la présence des deux ministres devant les commissions des Finances et des Lois réunies, avant de rappeler que le double objet de l'audition était d'évaluer les stratégies ministérielles de réforme (SMR) et d'examiner les crédits de l'Intérieur pour 2005. Soulignant qu'il n'y avait pas de convergence suffisante, dans la méthode, entre les SMR et la loi organique, il a souhaité que l'audition permette d'aborder tant la question de la nouvelle nomenclature sous l'angle des missions et programmes, que celle de l'intégration dans les SMR des objectifs et des indicateurs pour lesquels il existe déjà des avant-projets.

Après avoir à son tour salué la présence de ministres qui sont les interlocuteurs habituels de la commission des Lois, **le président Pascal Clément** a relevé l'importance des crédits du ministère de l'Intérieur pour 2005 qui permettront de financer la poursuite de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) ainsi que la réforme des corps et carrières de la police nationale, qui modifiera en profondeur le fonctionnement de l'institution policière.

M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, se réjouissant de pouvoir s'exprimer devant les commissions des Finances et des Lois réunies, a précisé qu'il présenterait à la fois les crédits de son ministère pour 2005 et sa stratégie de réforme.

Le budget total du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales atteindra, en 2005, 13 milliards 498 millions d'euros, progressant de 3,2 % par rapport à la loi de finances pour 2004. Hors collectivités locales et hors crédits consacrés aux élections, il s'élèvera à 10 milliards 657 millions d'euros, soit une augmentation de 4,14 %. Ce budget permettra d'exercer pleinement la mission définie par le Premier ministre, avec deux objectifs : en premier lieu, un objectif de sécurité qui devra permettre de s'attaquer désormais au « noyau dur » de la délinquance et, en second lieu, un objectif de réforme de l'État, qui privilégiera le service à l'utilisateur et l'opérationnel.

En premier lieu, une nouvelle étape sera donc franchie en matière de sécurité.

Les statistiques de la délinquance à la fin septembre confirment la tendance favorable enregistrée depuis deux ans. Ainsi, sur les neuf premiers mois de l'année, le nombre de crimes et délits a diminué de près de 4 % par rapport à la même période de l'année 2003. Cette amélioration est encore plus sensible pour les crimes

et délits de voie publique dont la baisse s'élève à 9,14 %, soit 120 000 faits de délinquance en moins et 62 000 affaires résolues en plus.

Deux axes ont été définis pour amplifier cette tendance favorable, la mobilisation des ressources humaines et la dotation de la police nationale en moyens opérationnels.

La lutte contre la délinquance exige avant tout de la volonté et de l'énergie. Elle est, d'abord, une affaire d'hommes et de femmes, celle des fonctionnaires de police.

La mobilisation des ressources humaines nécessite de responsabiliser ces derniers. C'est pourquoi une réforme des corps et carrières a été engagée au sein de la police nationale. Elle va profondément transformer le visage et l'action de la police, non seulement en restructurant l'encadrement à tous les niveaux, afin de confier à chaque corps les responsabilités qui doivent être les siennes, mais aussi en élevant les niveaux généraux de qualification et en récupérant du potentiel par une gestion rigoureuse du temps de travail. Dès 2005, la « déflation » de 900 postes des effectifs du corps des commissaires et des officiers laissera plus de place aux gradés et gardiens ainsi qu'aux personnels administratifs, scientifiques et techniques. En 2004 et 2005, le coût de la réforme s'élèvera à plus de 71 millions d'euros, dont 49,83 millions d'euros inscrits dans le projet de budget.

Des fonctionnaires plus nombreux seront affectés aux secteurs prioritaires. Pour ce faire, 1 000 emplois seront créés l'an prochain, répartis en 500 emplois de policiers actifs et 500 emplois de personnels administratifs, scientifiques et techniques. Afin d'éviter la dispersion des moyens, un effort particulier portera sur quelques domaines clairement identifiés : la police aux frontières, car la lutte contre l'immigration irrégulière implique de renforcer notre capacité à contrôler les flux d'entrée sur le territoire et à reconduire aux frontières ; le renseignement car la lutte contre le terrorisme exige des services spécialisés plus performants dont le rôle a été décisif dans la récente opération d'arrestations et de perquisitions conduite au pays basque ; enfin, la police technique et scientifique, parce que ses apports se révèlent chaque jour déterminants pour faire progresser le taux d'élucidation des crimes et délits.

Dans un souci d'efficacité, mais aussi d'utilisation optimale des deniers publics, il sera procédé à une répartition objective et transparente des effectifs sur le territoire, ajustée aux besoins, qui interviendra désormais sur le fondement de critères affichés et incontestables et s'affranchira des méthodes d'affectation traditionnelles.

Dans la lutte contre l'insécurité, le ministère pourra s'appuyer sur des fonctionnaires plus motivés grâce à la prime de résultat, qu'il a été le premier à introduire et dont le montant sera doublé en 2005 pour atteindre 10 millions d'euros, et grâce aux possibilités de promotion des gardiens de la paix instaurées par la réforme des corps et carrières.

Enfin, les fonctionnaires de police, dont chacun mesure chaque jour la difficulté du métier, seront mieux considérés. Les crédits d'action sociale seront augmentés de 6 % et les crédits en faveur du logement de 37 %, ce qui contribuera à fidéliser les policiers en Île-de-France, au-delà de la prime spécifique dont ils bénéficient déjà.

Pour aller plus loin dans ce combat contre la criminalité, la police nationale se verra dotée des moyens opérationnels nécessaires à ses missions.

La troisième tranche de réalisation de la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure (LOPSI) sera engagée. À la fin de l'année 2005, 68 % des crédits prévus sur la période 2003-2007 auront ainsi été ouverts et des équipements nouveaux et plus adaptés seront fournis aux services en 2005.

Grâce à la passation du nouveau marché, la mise en œuvre du programme ACROPOL sera accélérée. Dès la fin de l'année prochaine, 87 % des policiers utiliseront ce dispositif moderne de transmission. Le déploiement du programme sera achevé fin 2006. Il aura vocation ensuite à servir à d'autres forces de sécurité, à savoir les services départementaux d'incendie et de secours et la gendarmerie nationale. Dans le domaine immobilier, dont la situation n'est pas satisfaisante, la progression de 9,1 % des crédits permettra d'engager le rattrapage du retard observé, l'objectif étant d'atteindre le rythme annuel de 100 000 mètres carrés de mises en chantier dès l'année prochaine.

L'attribution de ces moyens nouveaux ne saurait empêcher de conduire une action résolue de recherche d'économies de moyens, là où celles-ci sont possibles. L'organisation territoriale sera ainsi rationalisée, en prenant en compte les conclusions d'une mission d'inspection interne au ministère.

L'externalisation des fonctions de réparation et d'entretien des véhicules sera poursuivie et amplifiée, et des économies d'échelle pourront être obtenues grâce à la passation de marchés communs avec la gendarmerie et à la mutualisation des garages.

Au demeurant, les engagements pris à l'égard de la gendarmerie nationale ont été, là aussi, tenus. Ainsi, la mise en œuvre d'une nouvelle tranche de la LOPSI conduira à une progression de son budget total de 147 millions d'euros, soit une augmentation de 3,4 %, et à la création de 700 emplois supplémentaires. En outre, la première tranche du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) reformera en profondeur la structure hiérarchique de la gendarmerie : elle entrera en vigueur en 2005 pour un coût de 20,6 millions d'euros.

En second lieu, le budget permettra de poursuivre les efforts entrepris en matière de réforme et de modernisation de l'action publique.

L'administration territoriale se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins, elle doit s'adapter aux exigences de nos concitoyens en tirant profit des progrès technologiques. La stratégie de réforme choisie est claire : elle s'appuie sur l'outil informatique et, plus précisément, sur la mise en œuvre de deux projets décisifs.

Tout d'abord l'identité nationale électronique sécurisée (INES), projet essentiel de refonte complète des documents d'identité et de nationalité, pour lequel 6,2 millions d'euros seront dégagés en autorisations de programme. Un préfet a été désigné pour le piloter avec pour objectif la mise en production du titre fin 2006. Par ailleurs, un projet de loi au Conseil des ministres sera présenté sur cette question avant la fin de cette année.

Ensuite, le projet de système d'immatriculation des véhicules, qui mobilisera 2,1 millions d'euros en 2005, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Ces deux projets partagent un double objectif qui doit guider désormais l'ensemble de l'action territoriale de l'État : la simplification et la sécurisation.

Au-delà de ces objectifs, une véritable stratégie ministérielle de réforme sera engagée.

En premier lieu, dans le domaine des missions du ministère de l'Intérieur, de moins en moins de tâches de guichet seront réalisées dans les préfectures et les sous-préfectures et des emplois d'exécution seront progressivement supprimés. La directive nationale d'orientation prévoit ainsi la suppression de 1 000 emplois en préfecture à l'horizon 2010. Les préfectures et les sous-préfectures seront recentrées sur des missions à plus forte valeur ajoutée, telles que l'animation interministérielle au plan local, le conseil, le contrôle et le niveau des postes et des qualifications sera donc adapté avec une augmentation de la part respective des catégories A et B, au détriment de la catégorie C.

En deuxième lieu, l'action du corps préfectoral à la tête de l'administration déconcentrée de l'État devra profondément évoluer. Sur le plan régional, de nouvelles prérogatives ont été d'ores et déjà confiées au préfet de région pour en faire un véritable animateur de l'action des représentants de l'État au niveau régional. Par ailleurs, le regroupement des services en huit pôles régionaux autour du préfet de région contribuera à la fois à mutualiser les moyens de l'État et à assurer une meilleure visibilité de son action. Sur le plan départemental, différents scénarios de réorganisation des administrations départementales feront très prochainement l'objet de discussions interministérielles en vue d'une décision gouvernementale au tout début de l'année 2005.

En troisième lieu, la carte territoriale des sous-préfectures sera adaptée aux nouveaux modes d'administration du territoire qui résultent à la fois des progrès

technologiques et des nouvelles attentes de nos concitoyens, étant rappelé que, d'ores et déjà, les préfets ont la possibilité de modifier les limites des arrondissements.

Enfin, l'évolution nécessaire du patrimoine immobilier implique, entre autres, que toutes les préfectures soient dotées de salles opérationnelles, car la professionnalisation de la gestion des crises constitue un impératif pour l'action de l'État.

C'est pourquoi, en 2005, le budget de la sécurité civile progressera de 20 %. 47 emplois supplémentaires seront créés, destinés principalement au groupement des moyens aériens et aux états-majors des zones de défense, dont le rôle sera renforcé. Ces créations, qui n'avaient pas eu lieu depuis longtemps, seront plus que compensées par des suppressions d'emplois dans d'autres domaines d'intervention du ministère.

Un effort de grande ampleur en faveur de l'investissement, avec une mesure nouvelle de 38,4 millions d'euros, sera réalisé pour moderniser les moyens d'intervention aériens dont le rôle s'avère décisif comme le prouve cette année la division par six du nombre d'hectares brûlés durant la saison des feux.

Au-delà du renforcement de son propre dispositif, l'État favorisera aussi l'investissement des collectivités locales. Le fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (FAI) progressera de 42,7 % en crédits de paiement, afin d'accroître la capacité opérationnelle des sapeurs-pompier. De plus, l'État accordera une attention toute particulière à la situation des sapeurs-pompier volontaires. Pour contribuer à consolider et fidéliser le volontariat, il financera, à hauteur de 20 millions d'euros, une part des cotisations de leur avantage retraite désormais intégrée à la base de dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements. Cette participation permettra d'approcher progressivement une prise en charge à 50 %.

Concluant son propos, le ministre a souligné que la croissance du budget – dont les moyens nouveaux hors collectivités locales et hors élections s'élèvent à 424 millions d'euros – permettra de répondre à la double exigence du respect scrupuleux des engagements pris devant les Français et de la poursuite d'une modernisation en profondeur de l'État. Signe de la volonté du Gouvernement d'amplifier sa politique en faveur de la sécurité des Français, ce budget oblige également le ministère qui devra veiller à chaque instant à une utilisation optimale des crédits et à agir comme un acteur exemplaire de la réforme de l'État.

M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, a indiqué que l'État consentirait en 2005 un effort considérable en faveur des collectivités locales, malgré un contexte budgétaire globalement contraint. Le Gouvernement tient, en la matière, à renouer de véritables relations de confiance avec les collectivités territoriales et à respecter ses engagements, en particulier sur trois points essentiels.

En premier lieu, malgré les contraintes posées par le projet de budget pour la progression des dépenses, limitée au taux d'inflation, le taux de croissance de l'ensemble des concours de l'État s'élèvera en 2005 à 2,87 %, soit le taux d'inflation relevé de 33 % des prévisions de croissance économique, pour atteindre un montant de 43,903 milliards d'euros, témoignant de la réalité de la reconduction du contrat de croissance et de solidarité. Au sein de cet ensemble, la dotation globale de fonctionnement (DGF) progressera à elle seule de 3,29 %, soit le taux d'inflation relevé de 50 % de la croissance.

En deuxième lieu, la réforme de la DGF engagée en 2004 sera poursuivie pour renforcer la péréquation en faveur des collectivités les moins favorisées, conformément à une demande unanime exprimée lors du débat sur la révision constitutionnelle et au principe désormais inscrit dans la loi fondamentale.

Cette réforme, inspirée des conclusions du rapport du comité des finances locales (CFL) remis au Gouvernement le 28 avril dernier, concerne à la fois les communes, les EPCI et les départements, mais, à ce stade, n'a pas été étendue aux régions.

S'agissant des communes, la réforme propose de rationaliser la dotation forfaitaire des communes sous trois angles :

— elle crée une dotation de base exprimée en euros par habitant, dans une fourchette de 50 à 125 euros, concernant la totalité de la population, contrairement à la situation actuelle dans laquelle les critères d'attribution de la dotation forfaitaire ne prenaient en compte que 50 % de la croissance démographique. Cette orientation répond à une demande ancienne des élus et permet de restaurer une égalité de traitement entre communes de taille comparable ;

— elle institue également une dotation superficière de 3 euros à l'hectare plafonnée au montant de la dotation de base, qui pourra ainsi être doublée, de façon à prendre en compte la spécificité des communes étendues mais peu peuplées ;

— elle prévoit un complément de garantie permettant à toutes les communes de voir maintenu leur montant de dotation forfaitaire de 2004.

Par ailleurs, la réforme dégage des marges supplémentaires pour la péréquation, qui permettront d'augmenter de 20 % la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR), tout en resserrant leurs critères d'attribution afin que ces dotations soient plus péréquatrices qu'elles ne le sont aujourd'hui. En particulier, la croissance de la DSU bénéficiera aux communes comportant des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones franches urbaines (ZFU) selon des modalités prévues dans le plan de cohésion sociale préparé par le ministre du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale. Pour les DSR, un effort particulier sera fait en faveur des bourgs-centre, notamment ceux situés en zone de

revitalisation rurale, de façon à mieux tenir compte des charges dites de « centralité ».

S'agissant de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), trois mesures visent à soutenir l'intercommunalité en milieu rural :

— le rapprochement de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes de celle des communautés d'agglomération, dans le sens des recommandations formulées par le CFL, afin de diminuer des écarts excessifs de dotation par habitants ;

— la suppression de l'écrêtement subi par les communautés de communes à fiscalité fondée sur les quatre taxes directes locales lorsque leur dotation d'intercommunalité augmentait de plus de 20 %, cet écrêtement n'apparaissant pas justifié ;

— la suppression de la prise en compte dans le coefficient d'intégration fiscale (CIF) des dépenses de transferts, qui constituait un élément d'incertitude et d'instabilité inutile.

Parallèlement, le renforcement de la prévisibilité de la dotation d'intercommunalité est recherché avec la simplification du CIF et avec l'augmentation du poids de la dotation de base. Actuellement, celle-ci représente 15 % de la dotation d'intercommunalité de chaque catégorie de groupement, la dotation de péréquation en représentant 85 %. Le rééquilibrage consistant à passer à une répartition 30 % - 70 % a été opéré, dans le sens souhaité par le CFL. Est également prévu un dispositif de garantie lié à l'atteinte d'un certain niveau de CIF, calculé en valeur absolue et non en valeur moyenne.

En ce qui concerne la DGF des départements, le projet de loi de finances prévoit une avancée majeure, consistant à supprimer l'actuelle dotation de péréquation qui connaissait des effets de seuil, pour élargir le bénéfice de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et créer une dotation de péréquation urbaine (DPU) au profit des départements urbains.

À cet égard, il importe de souligner que, parmi les 64 départements éligibles à la DFM, figurera la totalité des 24 départements actuellement bénéficiaires de la dotation. Ces départements bénéficieront d'une garantie de progression minimale de + 6 % par rapport au montant consolidé de leurs dotations de péréquation de 2004.

Il convient également de préciser, pour apaiser certaines inquiétudes, que la création de la dotation de péréquation urbaine sera exclusivement financée à partir de l'ancienne dotation de péréquation et grâce à la croissance de la masse, et en aucun cas au détriment des départements ruraux.

En troisième lieu, le projet de budget concrétise la garantie d'un financement dynamique des transferts de compétences réalisés par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Conformément aux engagements pris par le Gouvernement, et afin de respecter le principe de l'autonomie financière prévu par la Constitution, ces transferts de compétences seront compensés, à l'euro près, par des ressources fiscales dont la dynamique est en principe plus forte que celle des dotations. Ainsi, en 2005, les régions bénéficieront de l'affectation de 400 millions d'euros au titre de la TIPP et les départements d'une part de taxe sur les conventions d'assurance excédant 120 millions d'euros. Ces transferts complètent celui de 900 millions d'euros destiné à aider les conseils généraux à financer les services départementaux d'incendie et de secours. Il s'agit de provisions, les montants définitifs devant être arrêtés *a posteriori*, après l'intervention de la commission consultative d'évaluation des charges, composée d'élus.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial des crédits de la sécurité intérieure, de la gendarmerie et de l'administration générale et territoriale, a tout d'abord salué les résultats obtenus par les services de police et de gendarmerie, en termes de baisse de la délinquance et de hausse du taux d'élucidation des infractions. Le fait que les mesures soient effectuées à critères constants renforce encore ce *satisfecit*.

En deuxième lieu, il convient de se féliciter du respect global des engagements pris au moment du vote de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, même si certains éléments d'inquiétude demeurent. Il s'agit en particulier du décrochage constaté dans le tableau de marche de réalisation de la LOPSI pour la gendarmerie en général, et des retards pris en matière d'investissements immobiliers pour la police comme pour la gendarmerie. L'utilisation des diverses formules de partenariats public-privé permises par la loi n'est pas optimale.

Un troisième élément de satisfaction est tiré de la réforme des corps et carrières. Il est tout à fait louable qu'elle concerne à la fois la police et la gendarmerie. Cette réforme se traduit également par une amélioration très appréciable du niveau de recrutement des personnels ainsi que par l'accroissement des responsabilités confiées aux gardiens de la paix. Par ailleurs, d'importants gains de productivité sont accomplis dans le domaine de la police scientifique. Cette salutaire détermination permet que soient précisés les moyens alloués au Fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) ; elle permet également la montée en puissance du système ACROPOL et son extension, à terme, aux services de la sécurité civile voire de la gendarmerie.

Concernant les autres crédits de la police nationale, la prime au résultat, qui représente certes un montant global assez modique, constitue un élément capital de

la réforme de l'État et il importe de connaître les conclusions de la récente réunion organisée sur ce point avec les organisations syndicales.

S'agissant de la politique de sécurité routière, il est absolument nécessaire d'obtenir des éclaircissements sur le thème de « l'argent des radars ». Il s'agit certes d'une politique interministérielle mais le ministère de l'Intérieur en est bien l'un des principaux opérateurs. Les chiffres disponibles dans les documents budgétaires montrent la forte augmentation du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation : de 510 millions d'euros pour 2004, l'estimation a été réévaluée à 600 millions d'euros et le produit total devrait atteindre 750 millions d'euros en 2005. Cette augmentation de 240 millions d'euros est certainement due, en quasi-totalité, à la mise en place des nouveaux radars automatiques et dans ces conditions, il serait souhaitable de connaître le retour sur investissement de ces nouveaux équipements.

Concernant les crédits de l'administration générale enfin, le programme INES constitue l'élément le plus intéressant. L'objectif en effet est de mettre en œuvre bien plus qu'une nouvelle carte d'identité : c'est une nouvelle logique qui se fait jour. Un point suscite néanmoins une critique : les dépenses d'indemnisation pour refus du concours de la force publique augmentent très fortement sur la période récente et devraient représenter 65 millions d'euros en 2004, soit presque autant que le budget du tourisme. Des instructions aux préfets s'imposent pour qu'ils adoptent une attitude moins laxiste, étant précisé que la question concerne essentiellement l'Île-de-France.

M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis pour la sécurité intérieure, a rappelé que beaucoup de gardiens de la paix commençaient leur carrière en région parisienne et demandaient rapidement à partir en province, ce mouvement, dit de « noria », étant une source de profonds déséquilibres et en particulier d'un sous-encadrement chronique en région Île de France. Il a fait valoir que pour « fidéliser » les policiers parisiens, des mesures ambitieuses étaient nécessaires, comme le prévoit le protocole du 17 juin sur la réforme des corps et carrières dans la police nationale. Il a demandé des précisions sur les mesures prévues à cet effet et en particulier sur l'état de réalisation du projet de prêts bonifiés pour le logement des policiers.

Afin de prolonger l'effort d'explication engagé sur la réforme des corps et carrières, il a demandé quand serait achevée la nomenclature des postes d'officiers de police, et quels moyens seraient destinés à assurer la formation des gardiens de la paix à leurs nouvelles responsabilités, s'agissant notamment des brigadiers, des brigadiers-majors et de la qualification aux fonctions d'officiers de police judiciaire.

Il a enfin demandé si la réflexion avait progressé en ce qui concerne la prise en charge sur le budget de la Justice des extractions de détenus et des gardes judiciaires, après avoir témoigné des préoccupations exprimées sur le terrain à ce

propos : ainsi, dans le district d'Aix-en-Provence, les charges judiciaires mobilisent l'équivalent d'un policier sur six.

En réponse aux rapporteurs sur la sécurité intérieure, M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a apporté les précisions suivantes :

— Le budget de la gendarmerie pour 2005 reflète la mise en œuvre de la troisième tranche de la LOPSI. Il devrait augmenter de 147 millions d'euros, soit une progression de 3,4 % par rapport à 2004. La hausse des crédits de fonctionnement atteindra 37 millions d'euros, celle des crédits d'investissement, 14 millions d'euros, tandis que 700 emplois seront créés, en sus des redéploiements opérés grâce à l'externalisation de certaines tâches d'entretien du patrimoine immobilier. 2005 sera également marquée par la mise en œuvre de la première tranche du Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE), pendant de la réforme des corps et carrières dans la police nationale. La concomitance ainsi obtenue entre les revalorisations de carrière dans la police et dans la gendarmerie est un grand motif de satisfaction. Ce plan vise à renforcer l'encadrement de la gendarmerie. Dès 2005, 20,6 millions d'euros y seront consacrés afin de financer la transformation de 1 000 emplois de sous-officiers en 1 000 emplois d'officiers et celle de 1 206 emplois de gendarme en autant de gradés. Sur d'autres points, en particulier l'investissement immobilier, la progression des crédits de la gendarmerie accuse un retard certain. Cependant, la LOPSI n'étant pas annualisée, il est permis d'espérer que ce retard puisse être rattrapé. D'une façon générale, il est primordial de conserver autant que possible le parallélisme des formes entre le budget de la police et celui de la gendarmerie, car c'est à cette condition que la comparaison entre les deux programmes de la mission interministérielle « Sécurité » sera pertinente. À cet égard, si la maquette budgétaire prévisionnelle demeurait en l'état, 38 % des crédits de la gendarmerie échapperaient à cette règle du parallélisme, les dépenses relatives à l'immobilier et à l'informatique n'étant pas comptabilisées au sein du programme « Gendarmerie nationale ».

— Faire porter la régulation budgétaire sur les crédits d'investissement immobilier est malheureusement une tentation fréquente. L'objectif fixé par la LOPSI est de construire 100 000 mètres carrés par an. L'annuité de 2004 ne représentera que 80 000 mètres carrés, en raison de la régulation budgétaire mais aussi de difficultés rencontrées en matière d'urbanisme et de contentieux introduits par les riverains. Néanmoins, 128 millions d'euros auront été dépensés sur ce poste en 2002, 141 millions d'euros en 2003, 148 millions d'euros en 2004 et 162 devraient l'être en 2005. La hausse des moyens mis en œuvre est donc notable même s'il reste des besoins à satisfaire. En outre, toute la palette des dispositifs juridiques visés dans la LOPSI est utilisée.

— Le ministère de l'Intérieur est pionnier en matière de prime au résultat. Celle-ci comprend trois volets : primes collectives, primes individuelles et primes

pour événements exceptionnels. La prime collective se doit d'avoir un effet visible. 7 000 agents seront concernés, tous corps confondus. Seront notamment primées dix directions départementales de la sécurité publique, une direction de la préfecture de police de Paris et cinq compagnies républicaines de sécurité, pour un montant de 400 euros par agent, sur le fondement d'indicateurs d'activité et de résultats. Le volet individuel concernera 6 500 fonctionnaires pour des montants variant de 100 à 500 euros par agent. Quant à la prime pour événement exceptionnel, elle sera versée, à raison de 100 euros par agent, aux personnels mobilisés à l'occasion du 60^e anniversaire du Débarquement.

— L'implantation de radars automatiques n'a pas pour objectif de rapporter de l'argent au budget de l'État. C'est la raison pour laquelle les préfets ont reçu pour seule consigne de les placer dans les lieux les plus dangereux. L'État a dépensé 70 millions d'euros pour la mise en place des 450 premiers radars ainsi que du système central. Les recettes issues des amendes se sont élevées à 100 millions d'euros, dont 75 millions d'euros ont été effectivement encaissés. L'opération est donc neutre pour le budget général. À compter de 2005, cette politique sera intégrée dans un programme relevant du seul ministère de l'Équipement.

— Les objectifs assignés au programme INES sont multiples : à la préoccupation de lutte contre la fraude s'ajoute celle de l'amélioration de la fiabilité des titres d'identité et des documents de voyage vis-à-vis des autres États, ainsi que la modernisation des services des préfectures. Le programme est désormais bien engagé, il fera l'objet d'un projet de loi spécifique au début de 2005. Les concertations avec les représentants des communes, qui sont en charge de l'état civil, sont en cours. Les premiers appels d'offre seront lancés dans le courant du 1^{er} trimestre de 2005. Les gains de productivité attendus de cette réforme ambitieuse sont en train d'être évalués par les services du ministère.

— Les mesures prévues par le protocole sur la réforme des corps et carrières se conjugueront avec celles relevant de la troisième tranche de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) pour contribuer à la fidélisation des policiers dans la région parisienne. En effet, à la prime spécifique et à l'indemnité semestrielle allouées à ces agents, s'ajoutera un effort sans précédent en faveur du logement des policiers en Île-de-France, à hauteur de 5 millions d'euros supplémentaires en 2005, le dossier de la bonification des prêts, qui était pendant depuis plusieurs années, venant d'être débloqué à la demande du ministre de l'Intérieur. Les dernières discussions techniques sur les conditions de mise en œuvre se déroulent actuellement. En complément, le protocole prévoit l'allongement de la durée de séjour obligatoire sur le lieu de la première affectation, durée portée à cinq ans pour les gardiens de la paix, à trois ans pour les brigadiers et à deux ans pour les brigadiers-chefs. Il est rappelé que, d'ici le 31 décembre 2005, 8 500 gardiens de la paix accéderont au nouveau grade de brigadier.

— La nomenclature des grades d'officiers de police devait être conduite parallèlement à celle des commissaires. Elle sera achevée dès la fin de l'année 2004, et impliquera l'exercice de missions diversifiées, au sein de services plus variés, conformément à la vocation de véritables cadres supérieurs.

— Les crédits demandés pour 2005 comportent des moyens considérables en faveur de la formation. Ils permettront de qualifier 3 000 officiers de police judiciaire supplémentaires après réussite d'un examen validé par le ministère de la Justice. Ils permettront aussi d'accompagner l'effort de promotion professionnelle, de 4 232 gardiens de la paix au grade de brigadier dès janvier 2005 et de 500 brigadiers-chefs au grade de brigadier-major. Alors que chacun déplore le sous-encadrement de la police, la réforme des corps et carrières est l'occasion d'un renforcement considérable du nombre de cadres, qui s'accompagne d'une reconnaissance indiciariaire des personnels concernés. Trois conséquences supplémentaires peuvent en être attendues : une motivation accrue des policiers concernés, la fidélisation des nouveaux promus dans leur poste et la réorganisation de l'encadrement, les nouveaux brigadiers-chefs exerçant à l'avenir un véritable premier niveau de commandement.

Après avoir salué le vote, le 30 juillet dernier, d'une loi de modernisation de la sécurité civile attendue de longue date et constaté que le présent budget tirait les enseignements des crises récentes, **M. Thierry Mariani, rapporteur pour avis des crédits de la sécurité civile** a interrogé le ministre de l'Intérieur sur le calendrier prévisionnel de parution des décrets d'application de la loi du 13 août 2004 et sur la mise en œuvre des dispositions financières correspondantes.

Soulignant que, dans un contexte de risques accrus, la formation des personnels et la diffusion d'une culture de sécurité civile constituaient des enjeux majeurs, il a souhaité connaître l'état d'avancement des projets de transfert de l'école nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers à Aix-en-Provence et de création d'un pôle de défense civile à Cambrai ainsi que le calendrier de mise en oeuvre du programme de sensibilisation à la prévention des risques dans le cadre de la scolarité obligatoire prévu par la loi de modernisation de la sécurité civile.

Il a également rappelé l'importance de l'information donnée aux populations et la nécessité d'adapter l'alerte et le contenu des messages diffusés.

Enfin, déplorant la perte de 11 sapeurs-pompiers depuis le début de l'année et le nombre important de blessés en interventions, il a, au-delà des dispositions contenues dans la loi de modernisation de la sécurité civile, interrogé le ministre de l'Intérieur sur les mesures envisagées pour améliorer la sécurité des sapeurs-pompiers.

En réponse au rapporteur pour avis des crédits de la sécurité civile, le ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— L'objectif d'une parution, d'ici un an, des quelques trente décrets nécessaires à l'application de la loi de modernisation de la sécurité civile n'est pas exclusif de trois priorités : le projet de décret portant sur la conférence nationale des SDIS a été transmis au Conseil d'État le 15 septembre dernier et la première réunion de la conférence pourrait intervenir dès le mois de novembre ; le décret relatif à la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires devrait être un des premiers textes soumis à cette conférence ; le conseil national de sécurité civile, instance de réflexion et de d'orientation sur la préparation à la gestion des risques devrait pouvoir être réuni au début de l'année prochaine.

— Le transfert de 900 millions d'euros issus de la taxe sur les conventions d'assurance en substitution d'un montant de 880 millions d'euros de dotation globale de fonctionnement devrait aider les conseils généraux à moderniser les SDIS, la différence entre les deux montants, qui sera portée à 30 millions d'euros en 2006, constituant la participation de l'État au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance allouée aux sapeurs-pompiers volontaires.

— Les premières formations dispensées par l'école nationale supérieure de formation des officiers de sapeurs-pompiers devraient intervenir dès le printemps 2005, la délocalisation de l'établissement qui sera doté d'un plateau technique adapté, devant être effective avant 2008 grâce au partenariat développé avec les collectivités territoriales.

— Le pôle de défense civile à Cambrai répond à la nécessité de faire face aux nouvelles menaces et devrait être organisé autour de deux entités : une école de défense civile, laboratoire de réflexion de l'État et un centre national de formation aux effets du terrorisme. Dès 2005, l'État désignera le partenaire privé qui assurera la gestion du centre, lequel devrait être pleinement opérationnel en 2007.

— La sensibilisation des enfants à la prévention des risques devrait être effective, avec l'accord de l'Éducation nationale, dès la rentrée de 2005, des expériences déjà menées devant être généralisées.

— La sécurité des sapeurs-pompiers constitue une priorité : la loi de modernisation de la sécurité civile a prévu la création, dans tous les SDIS, de comités d'hygiène et de sécurité, un bureau « prévention enquête-accidents » a été créé à la direction de la défense et de la sécurité civiles et il serait souhaitable que, dans chaque SDIS, soit désigné un officier de sécurité chargé d'assister le commandant des opérations de secours lors des interventions difficiles.

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial des crédits pour les collectivités territoriales, a en premier lieu exprimé sa satisfaction face à la poursuite du contrat de croissance et de solidarité, qui permet d'assurer aux collectivités territoriales un financement satisfaisant de l'action locale, dans un contexte économique pourtant difficile. Il s'est également réjoui du taux de progression de la DGF, de l'ordre de

3,29 %, ainsi que de l'introduction d'un critère de superficie dans la répartition de la dotation forfaitaire attribuée aux communes.

Il a interrogé le ministre délégué sur l'évolution des diverses dotations affectées aux communes, afin de savoir notamment quelles seront les conséquences du gel de la dotation forfaitaire pour les communes non éligibles aux dotations de péréquation. S'agissant de ces dotations, leur progression de 20 % est un signe très encourageant. Néanmoins, compte tenu des critères retenus pour la dotation de solidarité urbaine, on peut craindre la concentration sur un nombre de communes très réduit de montants très importants alors qu'il conviendrait de trouver un juste milieu entre le saupoudrage actuel et la concentration extrême proposée dans la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Il a ensuite fait part de son attachement à la méthode de compensation des transferts de compétences prévue dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales, qui repose sur la transparence et la loyauté de l'évaluation des charges. Il a estimé que cette méthode tranchait avec celle utilisée pour les précédents transferts de compétences, tout en soulignant le risque, en dépit des précautions constitutionnelles et législatives mises en place, que les départements, voire les régions, soient obligés de recourir à des augmentations de fiscalité locale pour faire face à la progression des dépenses liées à l'allocation personnalisée d'autonomie ainsi qu'à la mise en place des 35 heures.

M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis pour les collectivités locales et l'administration générale, a prolongé la question de M. Marc Laffineur sur le gel de la dotation forfaitaire en souhaitant savoir si des estimations existaient permettant de mesurer les effets d'un gel de la dotation forfaitaire sur la péréquation, et de les comparer avec ceux induits par une progression raisonnable de ladite dotation. Il a ensuite interrogé le ministre sur les critères qui seront retenus dans le projet de loi de programmation renforçant la cohésion sociale pour l'éligibilité des communes à la dotation de solidarité urbaine.

S'agissant de la fiscalité locale, il a rappelé qu'il avait été, lors de la loi de finances pour 2003, auteur d'un amendement proposant une déliaison totale des taux de taxe professionnelle avec les taux des impôts « ménages ». Cette proposition avait abouti à assouplir la règle sans l'abolir complètement. Deux ans plus tard, les élus locaux ont démontré leur sens des responsabilités en n'utilisant qu'avec précaution cette nouvelle liberté et le temps paraît venu de plaider de nouveau pour une mesure permettant aux élus locaux de décider librement de la fixation des taux de taxe professionnelle.

Puis il a interrogé le ministre sur :

— les pistes retenues dès à présent pour la réforme de la taxe professionnelle, à partir notamment des conclusions du rapport d'étape remis par la Commission présidée par le conseiller d'État Olivier Fouquet ;

— l'éventualité d'une réforme du même ordre pour la taxe d'habitation, visant notamment à actualiser les bases en vigueur ;

— l'engagement d'une réflexion, qui paraît justifiée dans un contexte de réformes, sur une spécialisation des impôts par type de collectivités.

En réponse aux rapporteurs sur les collectivités territoriales, le ministre délégué à l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— le gel de la dotation forfaitaire pour les communes résulte du souhait de faire porter l'accent sur les dotations de péréquation. La péréquation est en effet désormais un objectif constitutionnel, et il n'est nul besoin d'évoquer les multiples amendements déposés sur le sujet lors de l'examen du projet de loi organique sur l'autonomie financière pour rappeler que cette politique de péréquation est attendue par de nombreux élus locaux. Il s'agit ainsi de trouver un équilibre, en sachant que le « dégel » de la dotation forfaitaire se traduit automatiquement, puisque l'on raisonne à enveloppe fermée, par une moindre progression des dotations de péréquation. A titre d'exemple, des simulations ont permis de montrer qu'une progression de 1 % de la dotation forfaitaire permettrait de dégager 298 millions d'euros pour la péréquation, ce montant étant porté à 469 millions d'euros dans le cas d'une croissance nulle de la dotation ;

— S'agissant des critères retenus pour la dotation de solidarité urbaine, il importe également de trouver un équilibre entre la dispersion des crédits, qui est le cas de figure actuel, et la concentration pour les communes les plus touchées. Là encore, le débat est ancien et devrait être poursuivi très bientôt avec l'examen du projet de loi de programmation renforçant la cohésion sociale ;

— S'agissant de la question de la déliaison des taux, la multiplicité des points de vue sur la question ne permet pas de dégager une ligne d'action claire. Il importe néanmoins de ne pas ouvrir tous les chantiers en même temps, et ce d'autant plus que la réforme de la taxe professionnelle est en cours. La Commission Fouquet a rendu un rapport d'étape permettant d'établir un constat, puis présentera ses propositions en novembre. En tout état de cause, celles-ci ne trouveront pas de traduction concrète avant 2005.

— La réforme de la taxe d'habitation ne saurait être à l'ordre du jour, tant que les autres chantiers de réformes ne sont pas achevés. S'agissant plus précisément de l'intérêt d'une spécialisation fiscale par type de collectivités, il faut reconnaître que, même en l'absence de réforme d'envergure sur le sujet, on se dirige vers ce type de solution avec la progression de la taxe professionnelle unique pour les établissements publics de coopération intercommunale.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Finances, s'est inquiété du dérapage des dépenses d'aide médicale et de logement en faveur des étrangers.

M. Gilles Carrez, rapporteur général, a estimé que, en augmentant de 3,9 %, le budget de l'Intérieur constitue un bon budget, conforme aux progressions de crédits et d'effectifs prévues par la loi de programmation. Insistant sur la nécessité d'optimiser les dépenses de l'État, il a rappelé que M. Tony Dreyfus avait, dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle, attiré l'attention sur la faiblesse de la durée du travail dans la police nationale, et sur le déséquilibre entre les tâches administratives des policiers et leur présence sur le terrain. Il a souhaité connaître les objectifs et les indicateurs que le Gouvernement compte mettre en place pour faire évoluer, sur ces deux points, les conditions de travail des policiers. Notant que le ministère de l'Intérieur dispose actuellement d'un parc immobilier de 6 millions de m², il a interrogé les ministres sur les ventes, redéploiements et externalisations prévus pour optimiser la gestion de ce parc.

Il a, par ailleurs, estimé que les transferts de compétences consécutifs à la nouvelle vague de décentralisation devaient entraîner une réforme de l'administration déconcentrée, et souhaité que les préfets puissent, dès 2005, expérimenter une réorganisation des services départementaux.

Il a ensuite dénoncé la mauvaise organisation de la prise en charge des étrangers en situation régulière ou irrégulière, dont la compétence revient à trois ministères différents : le ministère des Affaires étrangères s'agissant de l'OFPRA et de la Commission des recours des réfugiés, celui de l'Intérieur pour le traitement des étrangers en situation irrégulière et celui des Affaires sociales pour la couverture médicale d'urgence, l'aide médicale de l'État et l'hébergement d'urgence. Il s'est inquiété de l'inflation des dépenses d'aide médicale qui passeront de 200 millions d'euros ouverts par la loi de finances pour 2002 à 1 milliard d'euros prévus pour 2005.

Il a enfin considéré que 2005 constituera une excellente année budgétaire pour les collectivités territoriales, grâce à une progression de 3,3 % de la dotation globale de fonctionnement, soit un point de plus que l'augmentation globale des dépenses de l'État, et estimé que, du fait de cette progression, l'exercice 2005 sera l'année idéale pour améliorer la péréquation.

M. Augustin Bonrepaux a fait observer que la diminution de 10 % de la dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) limite l'effet de la progression de 3,3 % de la DGF. Rappelant que le principe constitutionnel de péréquation implique de favoriser les collectivités rencontrant des difficultés financières par rapport aux collectivités les plus aisées, il a regretté que l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) se traduise, pour 32 000 communes, par un gel des concours versés par l'État, sans qu'il soit procédé à une péréquation entre les communes aisées et les autres. Constatant, à partir des éléments fournis par le Gouvernement au Comité des finances locales, que 20 départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) verront leur dotation gelée et seront donc exclus

de la péréquation, il a demandé aux ministres si ces 20 départements bénéficieront de la garantie minimale et comment la garantie de 6 % prévue pour 2005 évoluera au cours des années suivantes.

Il s'est, par ailleurs, inquiété des conditions dans lesquelles l'État compensera le transfert des TOS dont le nombre, malgré l'ouverture de nouveaux établissements, n'a pas augmenté depuis deux ans et apparaît donc manifestement insuffisant. Il s'est également interrogé sur le remplacement et le financement des contrats emploi solidarité qui, bien qu'ils représentent 25 à 30 % des contractuels en poste dans les établissements scolaires, sont appelés à disparaître.

Observant que la Commission européenne n'a autorisé les régions qu'à réduire le taux de la TIPP, il a interrogé les ministres sur les modalités exactes du transfert de cette taxe. Il s'est également interrogé sur la modulation de la taxe sur les conventions d'assurance qui ne sera effective qu'en 2007, alors même que les départements supporteront dès 2005 la charge que le transfert de cette taxe vise à compenser.

M. Christian Estrosi s'est réjoui que le projet de budget de l'Intérieur permette d'atteindre 68 % des objectifs de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure. Rappelant que cette loi prévoit une montée en puissance de la collecte des empreintes génétiques, il a souhaité connaître le nombre d'empreintes actuellement réalisées, les perspectives pour les années à venir et l'état d'avancement du fichier national automatisé d'empreintes génétiques. Il a regretté que, dans le cadre de la lutte contre la cybercriminalité, les opérateurs de télécommunications ne fassent pas preuve d'une plus grande coopération dans la mise en place des perquisitions sur les systèmes informatiques et dans le traitement des données nominatives. Il s'est enquis de la mise en œuvre des dispositions, votées à l'initiative du Parlement, permettant de confier le transfert des détenus à des sociétés privées et la prise des empreintes digitales sur les visas à des consulats étrangers.

Rappelant que le patrimoine immobilier de la police et de la gendarmerie nationales est en mauvais état, il a regretté que les conventions entre les conseils généraux et l'État pour la construction des commissariats et des gendarmeries ne soient pas harmonisées, le ministère de l'Intérieur appliquant un taux de location au mètre carré et un niveau de subvention bien inférieurs à ceux offerts par le ministère de la Défense.

M. Jean-Pierre Brard s'est étonné du fait que plusieurs commissaires aient parlé de productivité s'agissant de questions aussi graves que les conditions de vie des prisonniers et les reconduites des étrangers à la frontière. Il a souhaité connaître les conséquences, pour le calcul des concours de l'État aux collectivités territoriales, du remplacement du potentiel fiscal par le potentiel financier. Il s'est inquiété, en s'appuyant sur le constat de l'Union sociale de l'habitat, de la

disparition de la prise en compte du nombre de logements sociaux dans le calcul de la dotation de péréquation urbaine et de la dotation sociale urbaine.

En réponse à ces intervenants, le ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— Le Gouvernement a conscience de la longueur excessive des délais de mise en œuvre de la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile qui a réformé l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Depuis la publication des décrets d'application d'août 2004, l'OFPRA a renouvelé ses procédures, qui sont désormais sensiblement abrégées. Mais ces gains ont été en partie neutralisés par l'aggravation du délai moyen de traitement des recours par la Commission des recours des réfugiés, délai qui atteint aujourd'hui quelque dix-huit mois. Le projet de budget pour 2005 prévoit un renforcement des moyens de cette juridiction, à laquelle il incombera d'adapter ses règles d'organisation et de fonctionnement.

— Cet effort a pour corollaire l'application dans les meilleurs délais de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. Il convient de souligner que plus de 80 % de ses dispositions n'appellent pas de décret d'application. Tel est le cas de ses principales mesures, en particulier celles définissant les nouvelles conditions de délivrance des titres de séjour, la durée maximale de la rétention administrative des étrangers en instance d'éloignement, la plupart des règles d'acquisition de la nationalité française, ou encore les nouvelles dispositions destinées à lutter contre les mariages blancs. Par ailleurs, plusieurs textes importants ont été publiés, comme le décret simplifiant le contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, celui simplifiant et harmonisant le contentieux des arrêtés ministériels d'expulsion et l'arrêté étendant la possibilité de procéder à des contrôles sur certains péages des autoroutes frontalières. Certains autres textes d'application sont actuellement soumis au Conseil d'État et, le cas échéant, à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), comme les décrets sur les certificats d'hébergement et sur les voies de recours des étrangers retenus. Enfin, le ministre de l'Intérieur est en liaison avec les autres ministres concernés pour suivre l'élaboration commune d'une dernière série de textes.

— L'objectif d'optimiser l'emploi des moyens de la police est tout le sens de la stratégie ministérielle de réforme, qui vise à réorganiser les fonctions de pilotage du ministère, dans l'esprit de relation entre clients et fournisseurs. Le redéploiement des zones de compétence entre police et gendarmerie nationales sera achevé à la fin de l'année 2004 et produit déjà des effets visibles. Une meilleure motivation des agents permettra de renforcer les missions prioritaires de la police et sa présence sur le terrain ; elle passe par les revalorisations indiciaires prévues dans le protocole, par la fusion des corps administratifs, dont le nombre sera prochainement ramené à quatre, par le renforcement des qualifications des gardiens

et des officiers de police, ainsi que par la nouvelle prime de performances exceptionnelles dont la dotation sera portée de 5 à 10 millions d'euros en 2005. En vue de rationaliser les moyens du ministère, de grands espoirs sont placés dans les chantiers tels que INES, le système d'immatriculation des véhicules ou les outils de télétransmission des actes des collectivités territoriales.

— Quant à la charge des escortes et des gardes judiciaires, qui pèse à la fois sur les forces de police et de gendarmerie, elle a été évaluée sur une année, pour la seule police, à l'équivalent de 1 000 emplois à temps plein. Or, la Cour des comptes a récemment constaté qu'il n'était pas possible, à coût raisonnable, d'en assurer le relais par un corps spécial relevant de l'administration pénitentiaire. Pour sortir de cette situation, une expérimentation paraît nécessaire ; elle pourrait être conduite dans la région de Nancy.

— Le renforcement programmé des moyens du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) suppose un effort lourd concernant à la fois le personnel, le matériel, les logiciels ainsi que les laboratoires d'analyse. Après 7 millions d'euros en 2004, 6,5 millions d'euros y seront consacrés en 2005, afin de parvenir à l'objectif de 215 000 analyses par an au cours de chacune des cinq prochaines années. Il est à souligner que l'unité de traitement de masse située à Écully sera en mesure, à l'automne 2005, d'effectuer 125 000 analyses par an. De la sorte, l'utilisation opérationnelle du fichier connaît une accélération : le nombre des consultations, qui était de 2 800 l'an dernier, passerait à 40 000 à la fin de l'année, puis à 120 000 à la fin 2005. Dès les huit premiers mois de l'année 2004, le rapprochement avec les informations du fichier a permis de résoudre 307 affaires judiciaires, contribuant ainsi au passage du régime de l'aveu au régime de la preuve. Les progrès du taux d'élucidation, actuellement porté à 32 %, pourront ainsi se poursuivre.

— En vue de lutter contre la cybercriminalité, deux pôles de veille ont été mis en place, le premier relatif à la pédopornographie, placé de façon privilégiée sous la responsabilité de la gendarmerie nationale, le second portant sur les faits de racisme et de terrorisme, suivis prioritairement par la police. L'action de l'État se traduira par une évolution de la législation et par des coopérations renforcées avec les fournisseurs d'accès.

Le ministre délégué à l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— Dans la mesure où les dotations aux collectivités locales sont incluses dans une enveloppe fermée, l'utilisation de la Dotation de compensation de la taxe professionnelle comme variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité induit de façon automatique que cette dotation diminue lorsqu'il y a, comme cette année, une forte augmentation de la DGF ;

— La garantie de progression affichée de 6 % pour les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale n'est qu'un plancher. Dans les faits, cette progression sera bien supérieure à ce chiffre.

— La compensation du transfert des TOS aux départements et régions fait l'objet d'une désinformation de la part d'associations d'élus. Les frais induits par le transfert des personnels TOS seront non seulement compensés à l'euro près, mais calculés sur la base de la meilleure des trois années précédant le transfert. Les erreurs commises au moment du transfert de personnel induit par les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ne seront ainsi pas reproduites. S'agissant des contrats emploi-solidarité, un amendement présenté par le Gouvernement lors de l'examen de la loi relative aux libertés et responsabilités locales a permis de clarifier le débat en précisant qu'il reviendrait à l'État de prendre en charge la totalité de ces contrats.

— La modulation des taux de la taxe intérieure sur les produits pétroliers par les régions pourra se faire à la hausse comme à la baisse, la seule contrainte étant le respect d'un cours pivot. Les collectivités locales qui décideraient ainsi d'augmenter les taux de la TIPP doivent cependant en prendre l'entière responsabilité, cette hausse ne pouvant être présentée comme la conséquence des transferts de compétences faisant suite à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dans la mesure où ces transferts font déjà l'objet d'une compensation à l'euro près par l'État ;

— Le transfert de la taxe sur les conventions d'assurance aux départements répondra aux mêmes règles de modulation. Il reste cependant à préciser des modalités techniques, notamment sur le choix de l'assiette de cette taxe : c'est la raison pour laquelle un délai est prévu, les départements ne pouvant bénéficier de cette faculté de modulation qu'en 2007. L'impatience des élus locaux pour la mise en œuvre rapide de cette disposition est réelle ; il est utile de rappeler néanmoins, à titre de comparaison, que les « lois Mauroy » de décentralisation ont connu une mise en application étalée sur trois ou quatre ans ; en outre, contrairement à ce qui a été fait en 1982 et 1983, les dispositions de financement des transferts de compétences prévoient toutes des clauses de révision permettant de compenser à l'euro près les dépenses engagées par les collectivités locales ;

— S'agissant de la substitution du critère de potentiel financier à celui de potentiel fiscal, elle a pour objectif de mieux refléter la richesse des collectivités locales en intégrant dans le calcul du potentiel l'ensemble des ressources financières stables et récurrentes dont elles bénéficient ;

— Les critères liés au logement social pour l'éligibilité et le calcul de la dotation de solidarité urbaine pour les communes et de la dotation nationale de péréquation pour les départements ne seront pas modifiés ; les inquiétudes de l'Union sociale pour l'Habitat n'apparaissent donc pas fondées.

M. Jean-Christophe Lagarde a insisté sur les dysfonctionnements observés dans les commissariats résultant du rythme, trop fréquent, des changements d'affectation provoquant de préjudiciables vacances de postes. S'agissant des escortes des détenus depuis leur lieu de détention jusqu'au tribunal devant lequel ils doivent comparaître, et des charges que cette mission représente pour les forces de l'ordre, il a demandé s'il était envisageable, comme l'avait déjà proposé M. Robert Pandraud, de recourir davantage aux forces mobiles dont la disponibilité semble supérieure à celle des personnels de la police ou de la gendarmerie nationales. Par ailleurs, rappelant que le ministre avait indiqué que l'affectation des personnels de police dans les commissariats serait désormais déterminée en fonction de critères objectifs, il a estimé que le lieu de dépôt de la plainte, qui pourrait constituer un de ces critères, ne coïncide pas toujours avec celui de la commission de l'infraction. En outre, compte tenu de l'affectation massive des jeunes policiers dans la région parisienne, et à Paris *intra muros* en particulier, une réforme de l'organisation de la préfecture de police pourrait être envisagée afin d'améliorer l'encadrement de ces jeunes policiers, souvent confrontés à des populations difficiles devant lesquelles l'expérience professionnelle est particulièrement utile.

Évoquant le Plan exceptionnel d'investissement au profit de la collectivité territoriale de Corse, **M. Émile Zuccarelli** a rappelé que les services compétents de l'État y travaillaient depuis près de trente mois et souhaité que le Gouvernement accroisse ses efforts afin d'accélérer sa mise en œuvre. En outre, si la création d'une ligne budgétaire unique et commune à l'ensemble des crédits ministériels représente une mesure de simplification administrative efficace, le calendrier de son application demeure incertain, ce qui est regrettable. Enfin, il a demandé au ministre sa position sur la fongibilité des crédits alloués à la Corse et l'accroissement leur déconcentration au profit du préfet.

Après s'être félicité que la sécurité demeure l'une des priorités du Gouvernement, **M. Denis Merville** a observé que d'importants progrès restaient cependant à faire en matière de réforme de l'État. S'agissant du budget des collectivités locales, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit que l'écart entre la dotation de base et la DGF peut être compris entre 1 et 2,5, ce qui semble excessif, un écart de 1 à 2 paraissant préférable. S'il est vrai, comme l'a soutenu le ministre, que l'intercommunalité possède de nombreux avantages et permet de réaliser des économies d'échelle, elle peut également conduire à augmenter la dépense publique en raison de la multiplication des structures qu'elle favorise. A cet égard, il convient de relever que l'absence d'augmentation de la dotation versée aux communes qui ont adoptée une taxe professionnelle unique conduit à la diminution de leurs moyens financiers et ne constitue pas une incitation au développement de ce type de fiscalité.

M. Jean-Pierre Blazy a regretté que l'audition conjointe des ministres par les deux commissions, initiative heureuse en elle-même, conduise les députés

comme les ministres à écourter leurs propos. S'agissant de l'augmentation du budget de la police, il a estimé que pour substantielle qu'elle soit, elle n'est cependant pas conforme aux engagements de la LOPSI et il a demandé au ministre si cela était le signe du renoncement du Gouvernement à respecter ses objectifs. S'agissant des 1 000 créations de postes prévues par le budget pour 2005, il a souligné qu'il s'agissait de créations brutes, et non nettes, et que nombre d'élus locaux constatent, à la différence des thèses officielles développées par le Gouvernement, que les effectifs de policiers affectés dans les commissariat des zones difficiles tendent à diminuer.

Puis, il a interrogé le ministre sur :

— ses propositions pour fidéliser davantage les effectifs de policiers affectés dans les quartiers sensibles, la modulation de la prime de logement engagée par le Gouvernement étant nettement insuffisante pour y parvenir ;

— l'avenir des 11 300 adjoints à la sécurité qui, en tant qu'emplois jeunes, sont amenés à disparaître conformément aux engagements du Gouvernement ;

— les mesures qu'il entend prendre afin de réduire le délai, aujourd'hui croissant, entre la réussite au concours de policier et l'affectation des agents sur le terrain ;

— la « doctrine d'emploi » des compagnies républicaines de sécurité ;

— les indicateurs d'activité auxquels il s'est référé et qui vont conditionner l'octroi de la prime au mérite, de nombreuses dérives étant malheureusement à craindre en cette matière.

En réponse à ces intervenants, le ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— Parmi les pistes tendant à améliorer l'organisation des mutations dans la police nationale, sont envisagées une fixation plus stricte des conditions pour en bénéficier, l'anticipation des recrutements en sortie d'école et la mise en place d'un grand « mouvement » général annuel, plutôt que les actuels mouvements fractionnés.

— Pour affecter les policiers dans les différentes circonscriptions de sécurité publique, les besoins locaux sont évalués en tenant compte d'une dizaine de critères objectifs reflétant à la fois le niveau de la délinquance, les faits élucidés et le personnel en poste. En revanche, le nombre de contraventions n'en fait pas partie. Pour aller plus loin, le ministre de l'Intérieur prévoit d'assigner aux préfets des effectifs de référence. Cela permettra de rompre avec la politique traditionnelle se bornant à apporter des corrections aux effectifs en place. Il est rappelé en outre que, de septembre 2004 à décembre 2005, 1 150 agents supplémentaires du corps

de maîtrise et d'application viendront renforcer les moyens des services, en compensation de la « déflation » du corps des officiers.

— S'agissant de la localisation de la délinquance, il a été décidé, dans l'intérêt de la victime, de lui permettre de déposer plainte au commissariat de son domicile plutôt qu'à celui du lieu de commission de l'infraction. Toutefois, le ministère de l'Intérieur veille à suivre de façon fidèle la localisation de la délinquance. Sa cartographie fait l'objet d'études en cours sous l'égide de l'Observatoire de la délinquance.

— Les services de la préfecture de police de Paris partagent le souci permanent de renforcer la présence de policiers sur le terrain plutôt que dans des bureaux, comme en témoignent les progrès déjà réalisés, notamment à la faveur des créations de postes d'agents administratifs dans les budgets pour 2004 et 2005.

— La progression réelle du budget de la police nationale est de 4,2 %, et non de 1,9 % comme il a pu être dit. Il est à souligner que, hors charges de personnel et à périmètre constant, l'enveloppe passe entre 2004 et 2005 de 1 059 millions d'euros à 1 106 millions d'euros. Quant au taux d'exécution de la LOPSI, il sera de 68 % à la fin de l'année 2005, conformément à son mode de calcul défini à partir des évolutions annuelles sur la base de l'année 2002.

— Le projet de budget pour 2005 prévoit la stabilisation à 11 300 du nombre des adjoints de sécurité (ADS), enrayant ainsi la tendance à la baisse constatée depuis plusieurs années. Ces adjoints ont démontré qu'ils étaient des policiers à part entière, comme en témoigne le fait que 600 d'entre eux bénéficieront à la fin 2004 de la prime pour résultats exceptionnels. Sur 24 000 personnes sorties du statut d'ADS depuis l'origine, 14 000 ont été intégrées à titre durable dans la police nationale. Le ministère a pour objectif de faciliter encore leur insertion professionnelle.

— La nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles a permis d'améliorer considérablement l'utilisation des CRS, ainsi que le démontre la création de neuf compagnies autoroutières.

— Les crédits consacrés au Plan exceptionnel d'investissement (PEI) pour la Corse sont consolidés dans le projet de loi de finances initiale pour 2005. Ils n'ont en outre fait l'objet d'aucun gel sur les années passées et sont en progression pour cette année, dans un contexte budgétaire pourtant difficile. Le montant total des engagements atteint 140,5 millions d'euros, soit près d'un tiers de la convention d'application. Cette bonne utilisation des crédits s'explique à la fois par une mobilisation progressive des maîtres d'œuvre et la mise en place de procédures simplifiées pour l'engagement des opérations, la durée d'intervention pour le financement d'un dossier ayant été réduit à cinq mois. En outre, la mise en place d'un comité de suivi permettra d'orienter plus rapidement encore les choix d'investissement ;

Le ministre délégué à l'Intérieur a apporté les réponses suivantes :

— Il est certes prévu pour la dotation de base des communes une fourchette allant de 50 à 125 euros, attribuée en fonction du nombre d'habitants, soit une variation de 1 à 2,5. La réduction de cet écart est naturellement envisageable et le débat reste ouvert ; néanmoins, il faut bien avoir à l'esprit que toutes les réductions des inégalités ne pourront se faire en un an et qu'il est nécessaire de disposer pour cela d'un certain recul ;

— Le développement de l'intercommunalité doit être assuré dans un objectif de maîtrise de la carte de l'administration locale, et non avoir pour résultat inverse d'ajouter un échelon de gestion. Il est pourtant tout à fait juste de constater que, bien souvent, compte tenu des demandes fortes des élus, l'intercommunalité induit des coûts supplémentaires. Il s'agit là d'un vrai sujet d'avenir sur lequel les pouvoirs publics seront conduits à réfléchir ;

— La fixation du montant de l'attribution de compensation de la taxe professionnelle aux communes au moment du passage à la taxe professionnelle unique pénalise très certainement les communes riches membres de l'EPCI. De nouvelles facultés ont néanmoins été ouvertes dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales permettant de réviser le calcul de cette attribution de compensation, même s'il est vrai que cette faculté est encadrée puisqu'elle exige l'unanimité des membres de l'EPCI et n'est permise, pour les EPCI existants, que jusqu'en 2007. Il convient là encore de trouver un équilibre entre le niveau communal et l'intercommunalité.

Après avoir regretté qu'il n'ait pas été créé de ministère de la sécurité intérieure, **M. Francis Delattre** a interrogé le ministre sur le plan de rattrapage en matière de fonds de garantie des loyers des policiers, le département du Val d'Oise paraissant particulièrement mal traité, et fait part de ses inquiétudes sur l'évolution de la DSU en demandant des précisions sur les simulations en cours pour la révision du classement de certains quartiers en zone urbaine sensible.

M. Pascal Terrasse a demandé confirmation de la compensation par l'État du transfert des personnels techniques, ouvriers et de service aux collectivités locales, ainsi que de la prise en charge à hauteur de 60 % de l'allocation de vétérance, la vérité paraissant plus proche de 40 % à la lecture des documents budgétaires. Il a ajouté que, dans le cadre de la réforme de l'État, une plus grande mobilité entre les trois fonctions publiques était souhaitable. Il a enfin souhaité connaître le nombre d'homicides volontaires sur mineurs depuis trois ans, ainsi que les moyens affectés à l'organisation du référendum sur la constitution européenne.

M. Pierre Hériaud a demandé si les communes pourront voter le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au-delà du 15 octobre, ce qui suppose de reporter la date initialement prévue dans une circulaire ministérielle, et si au sein d'un même EPCI peuvent coexister des communes optant pour la redevance pour

l'enlèvement d'ordures ménagères et d'autres percevant la taxe. Puis il a souhaité connaître les délais dans lesquels le groupe de travail constitué sur cette question remettra ses conclusions.

M. Jacques Pélissard a proposé que l'on tienne compte également, dans les politiques de péréquation, de la péréquation opérée à l'échelon intercommunal. Il a souhaité que cette dernière soit encouragée, et suggéré en conséquence une modification du calcul du coefficient d'intégration fiscale afin de ne pas pénaliser les groupements ayant recours aux dotations de solidarité communautaire.

M. Charles de Courson a demandé si le transfert de la taxe sur les conventions d'assurance automobile et de la taxe intérieure sur les produits pétroliers s'accompagnera d'un système de péréquation, et si les collectivités locales pourront disposer d'une assiette localisable – départementale pour la TCAA, régionale pour la TIPP – et auront la faculté de moduler les taux, étant précisé que l'accord des vingt-cinq pays de l'Union européenne dans le cas de la TIPP paraît difficile.

M. Jean-Louis Dumont a exprimé les inquiétudes de nombreux élus sur les critères d'éligibilité et les modes de calcul des dotations en faveur du logement social en milieu rural ou dans les villes moyennes. Il a ensuite souligné la lenteur des procédures d'indemnisation des catastrophes naturelles qui traduit un manque de solidarité dont on peut au demeurant prendre la mesure quand on sait que, soixante-cinq ans après, certains ponts sur la Meuse détruits pendant la guerre n'ont toujours pas été reconstruits. Puis il a signalé le problème que pose la présence de signes religieux sur certains immeubles publics au regard du principe de laïcité et a enfin souhaité que la gestion des fonds européens soit plus transparente.

M. Marcel Bonnot, après avoir souligné le recul de la délinquance, a souhaité connaître le montant des crédits affectés à la formation des policiers, et notamment aux investissements réalisés en faveur des écoles de police, comme celle de Montbéliard.

M. Michel Bouvard a demandé si le ministre de l'intérieur était favorable à la constitution d'une mission budgétaire regroupant l'écologie et la prévention des risques, et quels moyens seraient affectés aux programmes intégrés territoriaux. Il a ensuite souhaité connaître l'état des travaux de la commission d'évaluation des charges dans le cadre de la mise en place de la péréquation. Il a enfin demandé des précisions sur l'intégration des droits de mutation dans le calcul du potentiel financier qui ne va pas sans poser de réelles difficultés.

En réponse à ces derniers intervenants, le ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— S'agissant des relations entre la gendarmerie nationale et le ministère de l'Intérieur, il n'est naturellement pas question de toucher au statut militaire des

gendarmes. En revanche, la gestion des ressources humaines de la gendarmerie fait l'objet d'une concertation permanente entre les deux ministres concernés : ainsi, ont-ils suggéré la mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la gendarmerie, parallèlement à l'adoption du protocole sur la réforme des corps et carrières dans la police. En 2005, la première tranche du PAGRE représentera un coût de 20,6 millions d'euros. Quant à l'emploi opérationnel de la gendarmerie nationale, dans les conditions définies en 2002, il revient au ministre de l'Intérieur, et secondairement aux préfets, de décider de son engagement pour les missions d'ordre public et de sécurisation, à l'échelon national et départemental. C'est ainsi que, quotidiennement, la gendarmerie nationale est associée au dispositif défini par le ministre de l'Intérieur. L'équilibre actuel paraît satisfaisant et devra être préservé dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances.

— En vue d'améliorer le logement des policiers en Île-de-France, l'idée de créer un fonds de garantie des loyers est une piste à explorer.

— S'agissant de l'École nationale de police de Montbéliard, il convient de rappeler que, depuis deux ans et demi, un effort de formation considérable a été consenti par l'État en faveur des policiers, se traduisant par plus de 10 millions d'euros de crédits supplémentaires, la progression devant se poursuivre en 2005. Les formations prévues portent en particulier sur l'usage de la nouvelle arme de poing SIG-SAUER, sur la qualification d'officiers de police judiciaire des gardiens de la paix ainsi que sur la formation des cadres au contrôle de gestion. L'école, ouverte à l'automne 2000, offre actuellement 400 places et accueille en particulier 161 gardiens de la paix et 81 ADS. Ses priorités budgétaires portent sur l'amélioration des conditions de travail, d'hébergement et d'accueil, ainsi que sur le renforcement de la sécurité du site.

— Le financement du référendum sur la Constitution européenne s'élève à 65 millions d'euros.

— Le principe de laïcité doit s'appliquer avec la même rigueur sur l'ensemble du territoire national, à l'exception notable du concordat en vigueur dans les départements d'Alsace-Moselle. Le département de la Meuse n'étant pas inclus dans ce concordat, on ne saurait donc y souffrir d'exception sur le principe de laïcité pour les monuments publics.

— L'engagement de l'État de participer au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance allouée aux sapeurs-pompiers volontaires résulte, dans le présent projet de loi de finances, de la différence entre le montant de taxe sur les conventions d'assurance transféré au départements pour le financement des SDIS (900 millions d'euros) et le montant de DGF repris (880 millions d'euros). Cette différence constitue une part du financement de la prestation précitée, dont le coût exact ne sera connu qu'à la fin de l'année 2005. La participation de l'État sera

ajustée en 2006, l'objectif étant une prise en charge de 50 % du coût de la prestation.

— La création d'une mission interministérielle « sécurité civile » avec le ministère de l'Environnement a été proposée. Cette proposition n'ayant à ce jour pas été retenue, la création d'une mission « sécurité civile » dépendant du seul ministère de l'Intérieur a été retenue.

Le ministre délégué à l'Intérieur a enfin apporté les précisions suivantes :

— Le dispositif modifiant la dotation de solidarité urbaine est certes prévu dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale ; il a néanmoins été élaboré en coordination avec le ministère de l'Intérieur, qui a veillé à ce qu'aucune commune éligible actuellement à cette dotation ne soit perdante. L'augmentation de 120 millions d'euros des crédits affectés à cette dotation est prise sur la progression totale de la DGF d'une année sur l'autre, et non sur les montants existants. La forte croissance de la DGF permet ainsi de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour le financement de la péréquation.

— L'affirmation, par l'Assemblée des Départements de France, selon laquelle il manquerait 400 millions d'euros pour le financement du RMI-RMA est dénuée de fondement : sur l'enveloppe de 5 milliards d'euros alloués pour compenser aux départements le coût de la réforme, le décalage sera de 200 millions, soit 5 % du total. La régularisation sera opérée à la fin de l'année prochaine, mais il faut noter d'ores et déjà les efforts exceptionnels fournis par l'État puisque celui-ci, contrairement à ce qui avait été fait jusqu'à présent, s'est engagé à compenser mois par mois les dépenses engagées par les départements.

— La date butoir du 15 octobre pour la fixation du taux d'enlèvement des ordures ménagères paraît effectivement susciter des difficultés ; une étude plus exhaustive auprès du ministère des Finances est toutefois nécessaire pour connaître l'ensemble des enjeux qui s'attache à cette question. En tout état de cause, un groupe de travail interministériel a été constitué afin de voir quelles pourraient être les réponses à apporter au problème délicat du financement de l'enlèvement des ordures ménagères.

— La question de la prise en compte de la péréquation intracommunautaire n'est pas simple à régler ; si le montant de la dotation de solidarité communautaire n'est plus pris en compte pour la minoration du coefficient d'intégration fiscale, on augmente d'autant le CIF et donc la dotation globale de fonctionnement attribué au groupement. Cela revient en fait à substituer la solidarité nationale à la solidarité communautaire.

— La régionalisation de l'assiette de la TIPP se fera dans un délai de trois ans ; il en va de même avec la taxe sur les conventions d'assurance, le dispositif

nécessitant en outre que soient réglées certaines dispositions techniques, telles que le choix d'une assiette portant sur le bien taxé ou sur le domicile de l'assuré.

— Il reste deux ponts dans la Meuse à reconstruire à la suite de faits de guerre ; la question sera étudiée plus amplement avec le ministère compétent.

— La mise en place de la Commission consultative sur l'évaluation des charges est en cours, avec un décret à paraître prochainement. Cette commission, dont la composition État/élus locaux sera paritaire, disposera de toute latitude pour évaluer dans la plus grande transparence le coût des compétences transférées.

— L'intégration des droits de mutation à titre onéreux pour le calcul du potentiel financier des départements obéit au souci de calculer au plus près la richesse et les potentialités de ces collectivités locales. Un « crash » de l'immobilier faisant baisser de façon spectaculaire ces droits n'est pas à exclure mais devrait, s'il se produisait, affecter tous les départements avec la même ampleur. L'effet sur le calcul de la richesse relative des départements serait donc neutre.

*

* *

Après le départ des ministres, 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 2005 : sécurité civile.

PERSONNES ET ORGANISATIONS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- *Ministère de l'intérieur* :
 - MM. Lionel BEFFRE et David JULLIARD, conseillers au cabinet du ministre.
 - M. Yann DIEVRE, sous-directeur de l'administration et de la modernisation à la direction de la défense et de la sécurité civiles.
- *Associations d'élus* :
 - Association des départements de France ;
 - Association des maires de France.
- *Organisations représentatives des sapeurs-pompiers* :
 - Association nationale des directeurs des services d'incendie et de secours ;
 - Fédération autonome des sapeurs-pompiers professionnels.
 - Syndicat national des sapeurs-pompiers professionnels CFTC ;
 - Fédération CGT des services publics – sapeurs-pompiers professionnels ;

La Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France a adressé une contribution écrite ;

L'association des présidents de SDIS, la fédération des personnels des services publics et de santé FO, Avenir secours et la fédération INTERCO-CFDT n'ont pas pu se déplacer à la date proposée.
