



N° 2573

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

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 2006** (n° 2540),

TOME VIII

SÉCURITÉ CIVILE

PAR M. THIERRY MARIANI,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2005 pour le présent projet de loi.

Le lendemain de cette date, le rapporteur disposait de la totalité des réponses. Il tient donc à remercier les services du ministère de l'Intérieur pour leur collaboration et leur disponibilité.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — UN BUDGET DE MODERNISATION	7
A. LA MISSION SECURITE CIVILE CONSACREE PAR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF).....	7
B. LES MOYENS DE LA MODERNISATION.....	11
II. — LES PREMIERS PAS DE LA LOI DE MODERNISATION DE LA SECURITE CIVILE	15
A. LES INSTANCES DE CONCERTATION.....	15
1. La Conférence nationale des services d’incendie et de secours.....	15
2. Le Conseil national de sécurité civile.....	16
B. LA SENSIBILISATION DE LA POPULATION	16
C. L’ORGANISATION DES SECOURS	18
1. Le plan communal de sauvegarde	19
2. Le plan ORSEC	19
3. Les plans particuliers d’intervention.....	20
4. La répartition des dépenses de secours	20
D. LES ACTEURS DES SECOURS	21
1. Les sapeurs-pompiers volontaires	22
2. Les sapeurs-pompiers professionnels	23
3. Les sapeurs-pompiers militaires.....	24
4. Le comité d’hygiène et de sécurité.....	25
III. — L’ETAT ACTEUR DES SECOURS	27
A. LES ACTEURS NATIONAUX DE LA SECURITE CIVILE	27
1. La direction de la défense et de la sécurité civiles	27
2. Les unités d’instruction et d’intervention de la sécurité civile	28
3. Les zones de défense	28
4. Le service de déminage	29

B. LES MOYENS MIS EN ŒUVRE	29
1. Les moyens aériens	29
2. Le réseau national d’alerte	33
3. L’interopérabilité des réseaux de communication radio-électriques.....	34
4. Le pôle de défense civile de Cambrai.....	36
IV. — L’ETAT GARANT DE LA COHERENCE DE LA SECURITE CIVILE.....	37
A. LES SERVICES DEPARTEMENTAUX D’INCENDIE ET DE SECOURS	37
B. LES STRUCTURES MILITAIRES	40
1. La Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	40
2. Le Bataillon des marins-pompiers de Marseille.....	41
C. LES SAPEURS-POMPIERS.....	42
1. La valorisation du volontariat	42
2. La formation des sapeurs-pompiers.....	43
3. La sécurité des sapeurs-pompiers.....	45
V. — DES INTERVENTIONS MULTIPLES ET COMPLEXES	46
A. L’ACTION SUR LE TERRAIN.....	46
1. Les enseignements des incendies de forêts de l’été 2004	46
2. Les secours d’urgence.....	47
3. Les secours en montagne	50
B. L’ACTION EXTERIEURE DE LA SECURITE CIVILE	51
1. L’action internationale.....	51
2. La protection civile européenne	53
EXAMEN EN COMMISSION	57
ABREVIATIONS	63
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR.....	65
DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR	66

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année 2005 est l'année de la maturité pour la sécurité civile. Après une longue gestation, la sécurité civile s'est dotée d'une loi de modernisation, prospective parce qu'elle détermine les orientations de la politique de sécurité civile pour l'avenir, mais d'abord réaliste puisqu'elle répond aux revendications portées de longue date par ses acteurs.

S'il est prématuré de dresser un bilan après une seule année d'application, le constat de l'apaisement s'impose. À cet égard, la contribution de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, à la fois caisse de résonance et instrument de dialogue, mérite d'être saluée.

La reconnaissance de la dangerosité des missions des sapeurs-pompiers et sa traduction dans des dispositifs novateurs ainsi que la clarification bienvenue de l'organisation de secours participent de cette sérénité retrouvée.

Le développement d'une véritable culture de la sécurité civile en France, promue par la loi, fait l'objet d'une implication résolue des différents acteurs afin de trouver un écho dans la population hors des circonstances dramatiques.

Justifiée par les avancées technologiques, l'utilisation, encouragée par la loi, de moyens modernes, comme l'interopérabilité des réseaux de communication radio-électriques et la rénovation des procédures d'alerte, qui améliorent la réactivité indispensable en situation de crise, est aujourd'hui engagée.

Face à l'évolution des risques et la multiplication des crises, l'adoption de ce texte ne doit cependant pas être considérée comme un aboutissement mais comme la première pierre d'une rénovation de la sécurité civile française, adaptée aux enjeux de demain.

Cette année a tristement rappelé la dangerosité de l'engagement des soldats du feu avec la mort, au cours de l'été, de quatre d'entre eux. Sans attendre, le ministre de l'Intérieur a appelé de ses vœux une réflexion sur l'engagement des moyens aériens privilégiant le facteur humain. La sécurité des sapeurs-pompiers doit, en effet, préoccuper constamment l'ensemble des responsables de la sécurité civile.

Après la création de la prestation de fidélisation et de reconnaissance, l'encouragement au volontariat doit se poursuivre. Le ministre de l'Intérieur a récemment annoncé des mesures destinées à favoriser la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires, symboles de l'engagement citoyen.

Les attentats de Londres sont venus douloureusement signifier la permanence et l'acuité de la menace terroriste. Si la lutte contre le terrorisme constitue un défi pour la République, la sécurité civile est un acteur incontournable pour le relever. Une attention particulière doit donc être portée aux initiatives permettant d'adapter nos réponses à ce risque.

Du tsunami en Asie du Sud-Est au tremblement de terre au Pakistan, les catastrophes naturelles qui ont marqué l'année 2005 ont révélé la mobilisation et la compétence des acteurs français du secours. Ils ont également souligné l'état embryonnaire d'une force européenne de sécurité civile.

Ce budget pour 2006, dont la nouvelle architecture consacre la mission sécurité civile, symbolise le respect, qui doit être souligné, des engagements pris par le ministère de l'Intérieur lors de l'adoption de la loi précitée. Il témoigne de cette conscience nouvelle que la France doit être préparée à l'incertitude qui caractérise notre temps.

I. — UN BUDGET DE MODERNISATION

A. LA MISSION SECURITE CIVILE CONSACREE PAR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

Alors que l'ordonnance de 1959 imposait une présentation des crédits par nature de dépenses – les titres – et par structure – les ministères –, la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) conduit pour chaque mission à une présentation par programme et action, auquel sont associés des objectifs mesurés par des indicateurs. Gouvernée par une logique d'objectifs, la LOLF constitue un instrument de responsabilisation des gestionnaires publics et offre une plus grande lisibilité de l'action publique.

La seconde partie du projet de loi de finances continue de fixer le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. L'unité de vote des crédits budgétaires est désormais la mission qui correspond à une politique publique définie. Chaque mission se compose d'un ensemble de programmes qui constituent la nouvelle unité de spécialité budgétaire. Chaque programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une ou plusieurs actions. Ces actions sont présentées dans le projet annuel de performance. À titre indicatif, une action est divisée en titre, selon la nature des dépenses. Des objectifs assortis d'indicateurs sont associés à chaque programme et éventuellement aux actions.

Cette nouvelle nomenclature offre aux gestionnaires une liberté nouvelle de redéploiement des crédits au sein d'un programme, limitée cependant pour les crédits de personnel.

En effet, la LOLF impose de déterminer pour les crédits de personnel de chaque mission un plafond d'équivalents temps plein travaillé (ETPT). Ces ETPT correspondent aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents. À titre d'exemple, un agent titulaire dont la quotité de travail est de 80 % sur toute l'année correspond à 0,8 ETPT de même qu'un agent en CDD de 3 mois, travaillant à temps partiel à 80 %, correspond à 0,83 x 12 ETPT. En vertu de la LOLF, les marges de manœuvre dégagées sur les crédits de fonctionnement ne pourront pas être utilisées pour recruter des personnels au-delà de ce plafond d'ETPT.

La liberté offerte aux gestionnaires s'accompagne d'une responsabilisation accrue de ces derniers, qui se traduit par des impératifs de performance. La mesure de la performance des politiques budgétaires s'organise autour de trois critères : l'efficacité socio-économique ou la pertinence de la politique, la qualité du service rendu à l'utilisateur, et l'efficacité de la gestion des ressources. Le projet annuel de performance devra pour chaque programme, outre la présentation des actions, contenir les coûts associés, les objectifs poursuivis et les résultats obtenus et attendus, mesurés par des indicateurs précis. Un rapport annuel de performance sera

joint au projet de loi de règlement qui mettra en évidence les écarts entre les prévisions et les réalisations.

Avec la nouvelle architecture budgétaire, la sécurité civile se voit consacrée comme une mission ministérielle à part entière, prolongeant ainsi la modernisation engagée par loi du 13 août 2004.

La mission « sécurité civile » se compose de deux programmes : intervention des services opérationnels et coordination des moyens de secours.

MISSION SÉCURITÉ CIVILE

Programmes	Actions
Intervention des services opérationnels	01 Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts
	02 Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques
	03 Secours à personne par hélicoptère
	04 Neutralisation des engins explosifs
Coordination des moyens de secours	01 Préparation et gestion des crises
	02 Coordination des acteurs de la sécurité civile
	03 Soutien à la politique de sécurité civile

Source : d'après projet de loi de finances pour 2006.

Le programme « intervention des services opérationnels » retrace le coût de la préparation et de la mise en œuvre des moyens nationaux de défense et de sécurité civiles au profit de la chaîne opérationnelle. Sous l'autorité de la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC), la sous-direction des services opérationnels, regroupant le groupement des moyens aériens, les formations militaires de la sécurité civile et le service du déminage, met en œuvre ce programme avec l'appui éventuel des quatre établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL) et de la sous-direction de l'administration et de la logistique.

Ce programme est décliné en quatre actions : participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts (1), interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques (2), secours à personne par hélicoptère (3), et neutralisation des engins explosifs (4). Des objectifs, associés à des indicateurs, ont été assignés à chacune de ces actions.

Le programme « coordination des moyens de secours » retrace le rôle d'animateur de la politique nationale et de coordinateur des différents acteurs de la sécurité civile qui revient à l'État. Placé sous la responsabilité du directeur de la défense et de la sécurité civiles, ce programme concerne la sous-direction des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours, la sous-direction de l'administration et de la logistique ainsi que l'inspection de la défense et de la sécurité civiles et la mission des relations internationales.

Il comprend trois actions : préparation et gestion des crises (1), coordination des acteurs de la sécurité civile (2) et soutien à la politique de sécurité civile (3).

Ces deux programmes font apparaître les deux vecteurs d'intervention de l'État en matière de sécurité civile, bien que cette distinction puisse s'appliquer à d'autres politiques publiques d'un État moderne : acteur au nom de la solidarité nationale, d'une part, et pilote et coordinateur d'une politique nationale, d'autre part.

Cependant, cette nouvelle mission ministérielle ne témoigne pas de l'ensemble de la politique de sécurité civile en France. En effet, la prévention, pourtant incontournable dans cette matière, en est largement absente. Le tableau, figurant page suivante, retrace l'ensemble des programmes et actions relevant d'autres missions ministérielles mais concourant à la sécurité civile qui forment la politique transversale de sécurité civile.

En outre, la mission sécurité civile représente pour 2006 une enveloppe budgétaire de 463 497 966 euros en crédits de paiement et 469 716 966 euros en autorisations d'engagement. La faible profondeur financière de chaque programme affecte la fongibilité en leur sein qui est pourtant l'une des grandes avancées de la LOLF.

Pour ces deux raisons, le ministre de l'Intérieur a demandé au responsable des deux programmes de la mission de réfléchir à une nouvelle architecture de celle-ci, articulée autour de la prévention et de la gestion des crises, qui sont les deux piliers de la politique de sécurité civile.

Programmes concourant à la sécurité civile	Actions		Responsables	Missions
	N°	Intitulé		
Administration territoriale de l'État	Action 1	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	Le secrétaire général du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire	Administration générale et territoriale de l'État
Prévention des risques et lutte contre les pollutions	Action 1	Prévention des risques technologiques et pollutions	Le directeur de la prévention, de la pollution et des risques	Écologie et développement durable
	Action 2	Prévention des risques naturels		
	Action 3	Gestion des crises		
Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	Action 1	Prévention des nuisances et des risques industriels	Le directeur général des entreprises	Développement et régulations économiques
	Action 2	Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection		
Forêt	Action 4	Prévention des risques et protection de la forêt	Le directeur général de la forêt	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales
Veille et sécurité sanitaire	Action 2	Gestion des urgences, des situations exceptionnelles de crises	Le directeur général de la santé	Sécurité sanitaire
Météorologie	—	—	Le président directeur général de Météo France	Transports
Sécurité et affaires maritimes	Action 4	Action interministérielle de la mer	Le directeur des affaires maritimes et des gens de mer	Transports
Interventions territoriales de l'État	Action 3	« Plan Loire grandeur nature »	Le secrétaire général du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire	Politique des territoires

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

B. LES MOYENS DE LA MODERNISATION

Le budget 2006 accompagne la modernisation de la sécurité civile en France. Il tire les conséquences budgétaires de l'adoption de la loi de modernisation de la sécurité civile en même temps qu'il définit des priorités pour une modernisation opérationnelle de la sécurité civile.

Hors masse salariale, les crédits de la sécurité civile sont en baisse de 3,8 %. Cette diminution s'explique par l'achèvement des programmes d'acquisition des hélicoptères EC 145 et des avions bombardiers d'eau gros porteurs de type Dash 8.

Trois priorités sont affichées par le ministère de l'Intérieur : maintenir la capacité et améliorer la performance des moyens aériens ; mieux répondre aux risques naturels et technologiques et à la menace NRBC ; garantir la cohérence de la sécurité civile au plan national.

Les crédits de personnel pour les deux programmes représentent, pour 2006, 160 731 316 euros. Le plafond d'équivalents temps plein travaillé a été fixé à 2 604.

— La réglementation aérienne impose la présence d'un personnel de « sécurité cabine » pour les transports de public comprenant plus de 19 passagers. Afin de respecter cette règle lors de l'exploitation pour le transport de personnels de l'avion bombardier d'eau Dash 8, cinq agents de la base aérienne de la sécurité civile (BASC) recevront une formation spécifique. Les vols effectués dans ce cadre seront indemnisés sur la base du système actuellement en vigueur dans les armées pour la spécialité sécurité cabine.

Les indemnités d'astreintes versées aux agents techniques des établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL) seront revalorisées afin de mettre en place un dispositif complémentaire d'astreinte à domicile de sept agents, qui pourront être appelés, en tant que de besoin, par le cadre de permanence, pour mettre en œuvre sans délai les directives du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC).

Le montant de ces crédits indemnitaires supplémentaires s'établit à 60 000 euros.

— L'arrivée en 2005 de deux nouveaux bombardiers d'eau lourds polyvalents Dash 8 s'accompagne de la création de deux emplois de pilotes à la BASC.

Huit emplois de sapeurs-pompiers professionnels, correspondant à des postes à hautes responsabilités (six chefs d'état-major de zone de défense, chef de l'inspection de la sécurité civile, et chef de la mission des relations internationales à la DDSC), seront créés.

Le coût total des emplois créés en 2006 s'élève à 220 000 euros.

— La politique de transformation des emplois pour mieux les adapter aux qualifications requises amorcée en 2004 est poursuivie afin d'ouvrir de nouvelles perspectives de carrières aux métiers de la sécurité civile :

Dans les formations militaires de la sécurité civile, 50 postes de caporaux-chefs volontaires de l'armée de terre (VDATE) seront transformés en 20 postes de caporaux-chefs et 30 postes de 1^{ère} classe engagés volontaires de l'armée de terre (EVATE) ;

Dans les services techniques de la sécurité civile, trois postes de haut fonctionnaire et quatre postes d'agent du corps d'encadrement et d'application de la police nationale seront transformés en un emploi de pilote et six emplois de mécaniciens sauveteurs du groupement d'hélicoptères. 14 postes d'ouvriers d'État de groupe IV seront transformés en 7 emplois de groupe V, 5 emplois de groupe VI et 2 emplois de groupe VII.

Le total des mesures nouvelles de transformation s'élève à 0,6 million d'euros.

— Le programme « intervention des services opérationnels » est le principal consommateur de crédits de personnel avec 128 786 396 euros. L'augmentation de ces crédits résulte de l'intégration en 2006 des dépenses liées au compte d'affectation spéciale « Pensions », en raison de la nouvelle présentation budgétaire.

Outre le fonctionnement courant des différentes unités opérationnelles, les crédits de fonctionnement de ce programme sont principalement consacrés à la maintenance des avions (28 millions) et des hélicoptères (25,2 millions), à la location d'un hélicoptère bombardier d'eau (4 millions) ainsi qu'à l'achat de produit retardant (2,9 millions).

Les crédits d'investissement concernent pour le groupement d'hélicoptères, l'acquisition d'un entraîneur de vol (2,2 millions) et d'équipements opérationnels pour les nouveaux hélicoptères EC 145 (6,1 millions); pour le service de déminage, l'acquisition d'un module d'intervention NRBC (600 000 euros) ; pour la base aérienne, le renouvellement du Canadair et des deux Tracker perdus cet été (21,4 millions en crédits de paiement et 8 millions en autorisations d'engagement) ainsi que la fin du marché d'acquisition des avions gros porteurs type Dash 8.

— Alors que les dépenses d'investissement sont extrêmement faibles, le programme « coordination des moyens de secours » est par nature consommateur de dépenses d'intervention pour 154 854 316 euros en crédits de paiement.

Elles sont principalement consacrées, d'une part, au fonds d'aide à l'investissement (FAI) des services départementaux d'incendie et de secours

(SDIS), et d'autre part à la participation de l'État au budget spécial de la ville de Paris.

Pour le FAI, le montant des autorisations d'engagement est en augmentation de 5,5 millions tandis que les crédits de paiement sont stables avec 64,85 millions d'euros.

La participation de l'État au budget spécial de la ville de Paris comprend une subvention, en augmentation de 3,5 millions, au budget de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris à hauteur de 72,6 millions d'euros, ainsi qu'une dépense de 2,6 millions d'euros en faveur du service technique des installations classées de la préfecture de police et du service interdépartemental de la protection civile.

Les dépenses d'intervention concernent ensuite les colonnes de renfort de l'État ou les autres moyens publics ou privés extérieurs au département, mobilisés par le préfet. Depuis la loi de modernisation de la sécurité civile, l'État prend à sa charge cette mobilisation. Le montant inscrit dans la loi de finances de 1 351 235 euros n'est qu'évaluatif mais le ministère de l'Intérieur a obtenu un engagement de Bercy quant à la couverture de dépenses supplémentaires en cas de catastrophe majeure.

Enfin, les crédits financent le régime d'accidents du travail des sapeurs-pompiers pour un montant de 11,8 millions ainsi que les expérimentations menées dans le cadre du projet ANTARES qui vise à développer l'interopérabilité des réseaux de communication radio-électriques pour 647 000 euros.

Les dépenses de fonctionnement portent sur le réseau national d'alerte, la subvention attribuée à l'École nationale des officiers sapeurs-pompiers (7,32 millions), le fonctionnement des établissements de soutien opérationnel et logistique (3,38 millions) et le remboursement de mises à la disposition de la DDSC par les SDIS de 48 sapeurs-pompiers (4,66 millions).

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Évolution	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006	Évolution
161 Intervention des services opérationnels	189 833 935	260 177 171	+ 70 343 236	219 323 935	256 108 171	+ 36 784 236
01 Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts	88 179 368	122 803 555	+ 34 624 187	108 364 289	127 623 555	+ 19 259 266
02 Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	14 655 188	33 022 377	+ 18 367 189	14 134 396	32 111 377	+ 17 976 981
03 Secours à personne par hélicoptère	48 013 586	70 912 347	+ 22 898 761	59 067 877	66 394 347	+ 7 326 470
04 Neutralisation des engins explosifs	38 985 793	33 438 892	- 5 546 901	37 757 373	29 978 892	- 7 778 481
128 Coordination des moyens de secours	230 252 382	209 539 795	- 20 712 587	233 352 382	207 389 795	- 25 962 587
01 Préparation et gestion des crises	8 030 073	6 377 511	- 1 652 562	8 030 073	6 377 511	1 652 562
02 Coordination des acteurs de la sécurité civile	161 379 470	164 437 847	3 058 377	164 929 470	162 287 847	- 2 641 623
03 Soutien à la politique de sécurité civile	60 842 839	38 724 437	- 22 118 402	60 392 839	38 724 437	- 21 668 402

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET TITRE

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Évolution	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006	Évolution
161 Intervention des services opérationnels	189 833 935	260 177 171	+ 70 343 236	219 323 935	256 108 171	+ 36 784 236
Titre 2. Dépenses de personnel	76 501 160	128 786 396	+ 52 285 236	76 501 160	128 786 396	+ 52 285 236
Autres dépenses :	113 332 775	131 390 775	+ 18 058 000	142 822 775	127 321 775	- 15 501 000
<i>Titre 3. Dépenses de fonctionnement</i>	<i>83 272 775</i>	<i>97 745 114</i>	<i>+ 14 472 339</i>	<i>82 272 775</i>	<i>82 645 114</i>	<i>+ 372 339</i>
<i>Titre 5. Dépenses d'investissement</i>	<i>30 060 000</i>	<i>33 645 661</i>	<i>+ 3 045 661</i>	<i>60 550 000</i>	<i>44 676 661</i>	<i>- 15 873 339</i>
128 Coordination des moyens de secours	230 252 382	209 539 795	- 20 712 587	233 352 382	207 389 795	- 25 962 587
Titre 2. Dépenses de personnel	61 172 761	31 994 920	- 29 127 841	61 172 761	31 944 920	- 29 127 841
Autres dépenses :	169 079 621	177 594 875	+ 8 515 254	172 179 621	175 444 875	+ 326 5254
<i>Titre 3. Dépenses de fonctionnement</i>	<i>19 138 790</i>	<i>18 840 409</i>	<i>- 298 381</i>	<i>19 138 790</i>	<i>18 840 409</i>	<i>- 298 381</i>
<i>Titre 5. Dépenses d'investissement</i>	<i>1 105 500</i>	<i>1 750 150</i>	<i>+ 644 650</i>	<i>655 500</i>	<i>1 750 150</i>	<i>+ 1 094 650</i>
<i>Titre 6. Dépenses d'intervention</i>	<i>148 835 331</i>	<i>157 004 316</i>	<i>+ 8 168 985</i>	<i>152 385 331</i>	<i>154 854 316</i>	<i>+ 2 468 985</i>
Totaux pour la mission	420 086 317	469 716 966	+ 49 630 649	452 676 317	463 497 966	+ 10 821 649
dont :						
Titre 2. Dépenses de personnel	137 673 921	160 731 316	+ 23 057 395	137 673 921	160 731 316	+ 23 057 395
Autres dépenses :	282 412 396	308 985 650	+ 26 573 254	315 002 396	302 766 650	- 12235746
<i>Titre 3. Dépenses de fonctionnement</i>	<i>102 411 565</i>	<i>116 585 523</i>	<i>+ 14 173 958</i>	<i>101 411 565</i>	<i>101 485 523</i>	<i>+ 73 958</i>
<i>Titre 5. Dépenses d'investissement</i>	<i>31 165 500</i>	<i>35 395 811</i>	<i>+ 4 230 311</i>	<i>61 205 500</i>	<i>46 426 811</i>	<i>- 14 778 689</i>
<i>Titre 6. Dépenses d'intervention</i>	<i>148 835 331</i>	<i>157 004 316</i>	<i>+ 8 168 985</i>	<i>152 385 331</i>	<i>154 854 316</i>	<i>+ 2 468 985</i>

Source : documents budgétaires.

II. — LES PREMIERS PAS DE LA LOI DE MODERNISATION DE LA SECURITE CIVILE

Sur les 23 décrets d'application expressément prévus par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, treize ont été publiés à l'automne 2005, comme le montre le tableau ci-dessous ; votre rapporteur souhaite saluer ce rythme satisfaisant de parution.

DÉCRETS D'APPLICATION PUBLIÉS DE LA LOI N° 2004-811 DU 13 AOÛT 2004 DE MODERNISATION DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Objet	Articles de la loi	N° du décret	Date
Conseil national de sécurité civile	Article 3 (annexe)	2005-99	8/02/05
Code d'alerte nationale	Article 8	2005-1269	12/10/05
Plan communal de sauvegarde	Article 13	2005-1156	13/09/05
Plan ORSEC	Article 14	2005-1157	13/09/05
Plans particuliers d'intervention	Article 15	2005-1158	13/09/05
Conférence nationale des services d'incendie et de secours	Article 44	2004-1156	29/10/04
Fonds d'aide à l'investissement des services d'incendie et de secours (Marseille, Mayotte)	Article 64	2005-623	30/05/05
Projet de fin de carrière des sapeurs-pompiers professionnels	Article 72	2005-372	20/04/05
Comité d'hygiène et de sécurité	Article 75	2005-1159	13/09/05
Retraite des sapeurs-pompiers professionnels	Article 76	2005-451	10/05/05
Prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires	Article 83	2005-1150	13/09/05
Allocation de fidélité des sapeurs-pompiers volontaires		2005-405	29/04/05
Supplément de pension pour les sapeurs-pompiers militaires	Article 84	2005-561	26/05/05

A. LES INSTANCES DE CONCERTATION

La loi de modernisation de la sécurité civile a doté la sécurité civile de deux instances de concertation permettant d'organiser le dialogue entre tous les acteurs du secours, d'une part, et de renforcer la capacité d'analyse, d'autre part.

1. La Conférence nationale des services d'incendie et de secours

La Conférence nationale des SDIS, créée par l'article 44 de la loi du 13 août précitée, est consultée sur tous les projets de lois et d'actes réglementaires

portant sur les services d'incendie et de secours. Sa composition et son fonctionnement sont précisés dans le décret n° 2004-1156 du 29 octobre 2004 : elle comprend trente-cinq membres titulaires et autant de suppléants parmi lesquels quatorze conseillers généraux, présidents ou vice-présidents de SDIS nommés sur proposition de l'Assemblée des départements de France, quatre maires membres de conseils d'administration de SDIS sur proposition de l'Association des maires de France, neuf représentants des sapeurs-pompiers sur proposition de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France et des organisations syndicales représentatives, cinq représentants de l'État, un directeur départemental de SDIS, un député et un sénateur.

La Conférence nationale, installée depuis le 16 décembre 2004, s'est réunie à quatre reprises. Présidée par le sénateur Éric Doligé, elle s'est prononcée sur neuf projets de textes réglementaires.

La plupart de ses membres, dont votre rapporteur, s'accordent sur les mérites de cet instrument de dialogue, qui est aussi un outil de pilotage d'une politique nationale de sécurité civile.

2. Le Conseil national de sécurité civile

Chargé « *d'évaluer l'état du recensement des risques et leur connaissance, des mesures de prévention et de la préparation face aux risques et menaces pouvant affecter les personnes, les biens et l'environnement* », le Conseil national de la sécurité civile (CNSC), prévu dans l'annexe de la loi de modernisation, a été créé par le décret n° 2005-99 du 8 février 2005. Il comprend 55 membres, nommés pour trois ans par arrêté le 21 septembre 2005, qui sont répartis en cinq collèges : représentants de l'État, élus, acteurs du secours et opérateurs de services publics, personnalités qualifiées et organismes experts. Peuvent s'ajouter les chefs des inspections générales concernées, membres de droit ainsi que des membres associés au titre de leurs compétences particulières, nommés par le ministre. Les travaux du CNSC, animés par un comité exécutif, donnent lieu à un rapport d'activité annuel public.

Le ministre de l'Intérieur a annoncé l'installation du CNSC en octobre 2005 en lui assignant une première mission de réflexion sur l'organisation du secours à personne pour clarifier le rôle des acteurs publics et privés.

B. LA SENSIBILISATION DE LA POPULATION

— L'article 5, créant un article L. 312-13-1 dans le code de l'éducation, instaure, dans le cursus scolaire, une formation à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi qu'un apprentissage des gestes élémentaires de premier secours. La publication du décret relatif à cette innovation est annoncée en novembre. Le projet de décret prévoit cette formation aussi bien pour l'enseignement primaire que secondaire mais également en direction des ensei-

gnants et personnels d'éducation et de santé. Le contenu de la formation sera déterminé par un comité de pilotage national.

— La communication en période de crise et l'information en amont des populations constitue l'un des thèmes majeurs des orientations de la politique de sécurité civile annexées à cette loi.

Pris en application de l'article 8, le décret n° 2005-1269 du 12 octobre 2005 relatif au code d'alerte national et aux obligations des services de radio et de télévision et des détenteurs de tout autre moyen de communication au public, a pour objet de permettre la diffusion à titre gracieux des messages d'alerte et consignes de sécurité liés à la situation.

D'une part, le décret détaille le contenu du code d'alerte qui rassemble les mesures destinées à alerter et informer en toutes circonstances la population, soit d'une menace ou d'une agression, soit d'un accident, sinistre ou catastrophe. Il définit la procédure d'alerte et de fin de celle-ci. D'autre part, il précise les modalités de diffusion des consignes de sécurité à la population par les services de radio et de télévision.

En outre, le ministère de l'Intérieur poursuit son partenariat avec Radio France en vue de développer l'information des populations, portant sur les consignes préventives et comportementales à l'occasion d'une crise, dans le cadre de la convention nationale conclue le 25 juin 2004. Cette convention définit les modalités de la coopération entre la DDSC et le réseau régional France Bleu.

Ce partenariat fait l'objet de plusieurs modalités :

- l'actualisation des conventions locales existantes, et la signature de nouvelles conventions locales à partir de la convention nationale précitée entre les préfets de zone et de département et les structures locales de Radio France ;
- la rédaction et la diffusion aux préfets et aux directeurs de radios locales du réseau France Bleu d'un vade-mecum comprenant les modalités de la coopération, un annuaire et les retours d'expérience sur la communication réalisée par Radio France en situation de crise ;
- la présence de journalistes de Radio France au sein des PC de crise en vue d'apporter une aide aux pouvoirs publics en matière d'information des populations à l'occasion d'exercices, notamment les 18 et 19 novembre 2004, dans le cadre de l'exercice de sécurité nucléaire de la centrale de Pierrelatte (Drôme).

La coopération entre le ministère de l'Intérieur et Radio France n'exclut pas pour autant la conclusion de partenariats tant au niveau national que local avec d'autres médias, qu'ils relèvent du secteur public ou privé.

C'est dans cet esprit que des contacts ont été noués récemment entre la DDSC et France Télévision (France 3) d'une part, et la radio Skyrock, d'autre part.

Une première étude stratégique, aujourd'hui achevée, a été confiée à un cabinet de consultants en vue d'une campagne de communication sur les comportements à adopter face aux menaces et risques majeurs. Actuellement, une analyse qualitative menée par un organisme spécialisé sur les attitudes et les comportements de la population face aux menaces et risques majeurs et sur la compréhension des messages d'alerte est en cours. Les résultats de cette étude dont le coût s'élève à 36 358 euros sont attendus pour la fin octobre 2005. Ils permettront de concevoir la campagne de communication proprement dite, envisagée courant 2006, dont le coût est estimé à environ 400 000 euros.

— Afin d'offrir un cadre juridique à l'engagement des citoyens bénévoles, la loi a institué les réserves, communales ou intercommunales, de sécurité civile. Une circulaire du 12 août dernier en précise les modalités de mise en œuvre. Plusieurs expérimentations sont actuellement menées à Avignon et Valréas (Vaucluse), Fourques, Salindres et Sommières (Gard). Le ministère de l'Intérieur profitera du congrès de l'Association des maires de France en novembre pour informer les élus locaux sur ce nouveau dispositif.

— Le projet de décret relatif à l'agrément des associations qui concourent à la sécurité civile, prévu par les articles 35 à 40, a été déposé au Conseil d'État. Ce décret sera suivi d'une circulaire adressée aux préfets afin de préciser les modalités de l'agrément de sécurité civile. La procédure devrait être opérationnelle d'ici la fin de l'année.

— Les projets de décrets relatifs aux obligations à la charge des exploitants de service destinés au public sont actuellement en cours d'élaboration.

Le premier, pris pour l'application de l'article 6, portant sur l'obligation pour les exploitants d'ouvrages destinés aux transports ou de certaines catégories d'établissements recevant du public d'assurer aux services de secours une capacité radioélectrique suffisante, a été transmis au Conseil d'État.

Le second, pris pour l'application de l'article 7 qui impose aux établissements de santé et médico-sociaux pratiquant l'hébergement d'assurer leur autonomie en énergie ou de prendre les mesures appropriées pour la sécurité de leurs pensionnaires en cas de défaillance du réseau d'énergie, a été soumis pour avis au Comité national de l'organisation sanitaire et sociale et aux associations d'élus concernés.

C. L'ORGANISATION DES SECOURS

La loi de modernisation de la sécurité civile a profondément réformé l'organisation des secours, tant en matière de planification qui souffrait de complexité et d'obsolescence qu'en matière de répartition des dépenses de secours pour laquelle une clarification s'imposait.

1. Le plan communal de sauvegarde

L'article 13 de la loi crée les plans communaux de sauvegarde (PCS). Le plan, qui peut-être communal ou intercommunal, fixe les mesures à prendre en cas de crise. D'une part, il prévoit l'organisation de l'alerte, recense les moyens disponibles et définit les mesures de soutien à la population. D'autre part, il contient une analyse des risques et rassemble tous les documents relatifs à la présentation des risques et à la protection de la population dans les communes. Ce document est obligatoire pour les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou concernées par un plan particulier d'intervention. Un correspondant sécurité civile est désigné au sein du conseil municipal des communes dotées d'un PCS.

Le décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde dresse la liste des documents et informations qu'il doit contenir, en précise les modalités d'élaboration et de mise en œuvre, qu'il soit communal ou intercommunal, prescrit une révision tous les cinq ans et fixe un délai de deux ans pour l'élaboration des PCS obligatoires.

2. Le plan ORSEC

Face à la multiplication des plans particuliers à certains risques, l'article 14 de la loi a profondément réformé les plans ORSEC. Ce plan, élaboré et déclenché par le préfet, « *organise la mobilisation, la mise en œuvre et la coordination des actions de toute personne publique et privée concourant à la protection générale des populations* ».

Le plan ORSEC national qui n'avait jamais été mis en œuvre ayant été supprimé, les plans sont désormais déclinés en trois niveaux : le plan ORSEC départemental, le plan ORSEC de zone et le plan ORSEC maritime. Lorsque la crise dépasse le niveau du département, le préfet de zone peut déclencher le plan ORSEC zonal.

Le décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif aux plans ORSEC fixe les principes communs des plans ORSEC et précise pour chaque catégorie de plan le contenu et les modalités de mise en œuvre de ce dernier.

Chaque plan ORSEC assigne des obligations à la personne, publique ou privée, recensée dans le plan, comprend un inventaire et une analyse des risques, un dispositif opérationnel ainsi que les modalités de préparation et d'entraînement des personnes susceptibles d'intervenir.

Le plan ORSEC départemental devient l'unique document de planification des secours dans le département. Son dispositif opérationnel comprend cependant des dispositions générales et des dispositions spécifiques à certains risques identifiés de nature particulière.

Chaque préfet de département, de zone ou maritime doit déterminer un calendrier d'exercices de mise en œuvre du dispositif opérationnel, incluant des

exercices communs, sur lesquels le ministère de l'Intérieur recueille un retour d'expérience.

Ce plan ORSEC rénové accompagnera le programme de modernisation des salles opérationnelles des préfetures, faisant suite au rapport du préfet Jean Dussourd.

3. Les plans particuliers d'intervention

L'article 15 de la loi précitée modifie le régime des plans particuliers d'intervention (PPI) qui constituent un volet des dispositions spécifiques du plan ORSEC départemental. Ils sont établis pour faire face aux risques particuliers liés à l'existence ou au fonctionnement d'ouvrages ou d'installations dont l'emprise est localisée et fixe.

Le décret n° 2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes dresse une liste des caractéristiques des installations et ouvrages pour lesquels un PPI est requis. Il s'agit par exemple des sites comportant au moins une installation nucléaire de base, des stockages souterrains de gaz naturel, d'hydrocarbures ou de produits chimiques à destination industrielle ou des ouvrages d'infrastructure liée au transport des matières dangereuses.

Le décret précise le contenu du plan qui doit décrire les dispositions particulières, les mesures à prendre et les moyens de secours pour faire face aux risques particuliers. Il définit également les procédures de consultation, d'adoption et de publicité du plan, sous l'autorité du préfet. Enfin, il impose des exercices obligatoires de mise en œuvre du PPI.

4. La répartition des dépenses de secours

L'article 27 détermine la répartition des dépenses de secours entre les trois acteurs du secours : ainsi, la commune pourvoit aux dépenses relatives aux besoins immédiats des populations ; l'État prend à sa charge les dépenses afférentes à l'engagement des moyens publics et privés extérieurs au département lorsqu'ils ont été mobilisés par le représentant de l'État ; le SDIS finance les dépenses directement imputables aux opérations de secours définies dans l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Cette nouvelle répartition a fait l'objet d'une circulaire du 29 juin 2005, résumée dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU COMPARATIF – DISPOSITIONS DE LA LOI DE 1987 / LOI DU 13 AOUT 2004

Type de dépenses	Collectivité en charge de la dépense		
	Avant la loi du 13 août 2004		Depuis la loi du 13 août 2004
Dépenses de secours : Moyens publics sollicités hors département par le représentant de l'État	Hors plan Orsec	Plan Orsec	État
	Commune bénéficiaire des secours	Frais supportés par chaque intervenant	
Dépenses de secours : Cas général	Commune bénéficiaire des secours	Frais supportés par chaque intervenant	SDIS du département concerné
Dépenses d'assistance immédiate à la population (ravitaillement, habillement, relogement)	Commune concernée	Commune concernée	Commune concernée
Moyens privés (réquisitions)	Commune concernée	Commune concernée	Commune, SDIS ou État selon la répartition de l'article 27 de la loi du 13 août 2004

Source : direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'Intérieur.

Conformément à la circulaire, l'État prend à sa charge, en cas de mobilisation de colonnes de renfort, les dépenses de personnel calculées sur la base de vacations versées aux sapeurs-pompiers volontaires ainsi que les dépenses liées aux trajets effectués par les détachements de renfort (carburant, péages, repas, pneumatiques, transports routiers, ferroviaires ou maritimes).

Le coût des colonnes de renfort pour 2005 s'établit à 3,1 millions d'euros, dont 2,9 dans le cadre de la lutte contre les feux de forêts et 0,2 lors des inondations du Gard.

Depuis la loi de modernisation, la ville de Marseille et la collectivité départementale de Mayotte sont éligibles au fonds d'aide à l'investissement des SDIS. Le décret n° 2005-623 du 30 mai 2005 modifiant le CGCT dans sa partie réglementaire relative au fonds d'aide à l'investissement des SDIS précise les modalités de mise en œuvre du FAI pour ces deux collectivités.

D. LES ACTEURS DES SECOURS

L'article 67 de la loi du 13 août 2004 précitée reconnaît le caractère dangereux du métier et des missions exercés par les sapeurs-pompiers. Cette reconnaissance, revendiquée de longue date par les sapeurs-pompiers, trouve une traduction concrète dans plusieurs dispositifs mis en place par la loi : le projet de fin de carrière au bénéfice des sapeurs-pompiers professionnels, la prestation de fidélisation et de reconnaissance en faveur des sapeurs-pompiers volontaires et la création d'un comité d'hygiène et de sécurité au sein de chaque SDIS.

1. Les sapeurs-pompiers volontaires

L'article 83 institue une prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) au bénéfice des sapeurs-pompiers volontaires, destinée à encourager leur fidélité et à reconnaître leur engagement au bénéfice de la collectivité. Cette prestation concernera tous les sapeurs-pompiers volontaires encore en exercice au 1^{er} janvier 2005, ou les sapeurs-pompiers volontaires engagés à partir de cette date.

La loi précise également que les sapeurs-pompiers volontaires ayant cessé leur activité entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2004 et ayant accompli au moins vingt ans de service perçoivent une allocation de fidélité. Le décret n° 2005-405 du 29 avril 2005 relatif à cette allocation en précise les modalités de perception et de calcul ainsi que celles de l'allocation de réversion versée en cas de décès en service commandé. Il s'applique à compter du 1^{er} janvier 2004.

Les sapeurs-pompiers volontaires ayant cessé leur activité avant le 1^{er} janvier 2004 perçoivent l'allocation de vétéranse constituée d'une part fixe et d'une part variable représentant une vacation du dernier grade par année supplémentaire au-dessus de la quinzième année.

Les sapeurs-pompiers volontaires des corps communaux ou intercommunaux ne pourront percevoir la prestation de fidélisation et de reconnaissance que si leur collectivité territoriale d'emploi décide d'adhérer à l'association créée pour la gérer. En l'absence de cette adhésion, ils percevront l'allocation de vétéranse.

Le décret n° 2005-1150 relatif à la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires est paru au *Journal officiel* du 14 septembre 2005.

Cette prestation, versée sous forme de rente viagère, est ouverte aux sapeurs-pompiers volontaires ayant cessé définitivement leur service, âgés d'au moins cinquante-cinq ans et justifiant d'au moins vingt années de services.

Son financement est assuré par une cotisation personnelle obligatoire égale à cinq fois le montant de la vacation horaire d'un officier de sapeur-pompier volontaire, une cotisation personnelle facultative ainsi qu'une contribution à la charge du SDIS.

Une association nationale est chargée de la surveillance de la PFR.

L'association nationale pour la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires a été créée le 17 mai dernier. Sont membres de l'association les SDIS, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France et les collectivités gestionnaires de corps de sapeurs-pompiers non intégrés ayant adhéré au contrat collectif conclu par l'association.

L'association doit adopter prochainement les projets de règlement du régime et de fonctionnement administratif de la PFR. Le choix de l'organisme assureur gestionnaire sera très prochainement effectué suite à un appel d'offres européen.

La prestation de reconnaissance et de fidélisation représente un coût estimé de 60,3 millions d'euros par an, dont l'État prendra en charge environ la moitié. Par construction, ce dispositif provisionné est d'un coût annuel stable et il est en partie financé en longue période par les produits financiers qu'il génère.

L'ensemble des mesures de reconnaissance de la fidélité des sapeurs-pompiers volontaires s'élèvera donc à 90 millions d'euros par an. Le coût pour les SDIS représentera à peu près le doublement de l'effort actuel pour l'allocation de vétérance. Cet encouragement fort au volontariat devrait être compensé par une moindre augmentation des dépenses relatives à la masse salariale des professionnels, principal poste de dépense des SDIS.

La contribution de l'État au financement de la PFR s'effectue sous la forme d'un abondement de la dotation globale de fonctionnement des départements, à hauteur de 20 millions d'euros en 2005, puis de 30 millions à partir de 2006.

D'après les éléments obtenus lors des enquêtes préalables, on estime à environ 4 à 5000 le nombre de nouveaux vétérans chaque année.

2. Les sapeurs-pompiers professionnels

Après le relatif échec du dispositif du congé pour difficulté opérationnelle et la réforme des retraites, une réforme du projet de fin de carrière des sapeurs-pompiers professionnels s'imposait. Le nouveau projet de fin de carrière des sapeurs-pompiers professionnels, créé par l'article 72 de la loi de modernisation et détaillé dans le décret n° 2005-372 du 20 avril 2005, traduit également la reconnaissance de la dangerosité du métier de sapeur-pompier.

Plusieurs améliorations apportées par ce dispositif dans le sens d'un assouplissement et d'une diversification méritent d'être soulignées :

La reconnaissance de la situation de difficulté opérationnelle est désormais établie par une commission médicale, dont la composition est précisée dans le décret, et non plus par un seul médecin.

Les délais d'instruction ont été réduits : la commission médicale doit se prononcer dans les deux mois ; le sapeur-pompier ou le SDIS dispose du même délai pour faire appel de la décision ; la commission de réforme rend son avis sur l'appel dans les trois mois ; le SDIS doit proposer par écrit, dans les deux mois après la constatation de difficultés incompatibles avec l'exercice de fonctions opérationnelles, l'ensemble des mesures pouvant constituer un projet de fin de carrière. Pendant la période d'instruction de sa demande, le sapeur-pompier peut se faire assister d'un conseil.

Le nouveau dispositif offre un éventail de solutions permettant de construire son projet de fin de carrière. Le sapeur-pompier peut ainsi bénéficier d'une affectation non opérationnelle au sein du SDIS, d'un reclassement pour raison opérationnelle par la voie du détachement dans un emploi public garantissant le maintien intégral de sa rémunération antérieure ou d'un congé pour raison opérationnelle.

Le sapeur-pompier admis au bénéfice du congé pour raison opérationnelle perçoit un revenu de remplacement de 75 % de son traitement antérieur. Il peut opter pour un congé avec faculté d'exercer une activité privée ou pour un congé avec constitution de droits à pension.

Dans le cas du congé avec faculté d'exercer une activité privée, le revenu de remplacement est cumulable avec les revenus tirés de l'activité et le sapeur-pompier demeure assujéti à son régime de sécurité sociale sauf pour les risques vieillesse et invalidité.

Le congé avec constitution de droits à pension n'est autorisé qu'en cas d'échec du reclassement. Il permet au sapeur-pompier, malgré l'interruption de son activité, de continuer à constituer des droits à pension jusqu'à 57 ans et demi, pendant une durée maximale de cinq ans.

Outre le projet de fin de carrière, le décret n° 2005-451 du 10 mai 2005 modifiant le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) apporte aux sapeurs-pompiers professionnels des améliorations sensibles en matière de retraite et ce par deux mesures :

La première vise à ramener à 25 ans au lieu de 30 la durée de service permettant de bénéficier de bonifications d'annuités pour la retraite, alignant ainsi le régime des sapeurs-pompiers sur celui des autres corps et cadres d'emplois. Ce mécanisme de bonification du cinquième, grâce auquel les sapeurs-pompiers disposent d'une année de bonification pour cinq ans de service, leur permet d'anticiper leur retraite.

La seconde mesure permet de ne pas faire application, lorsqu'ils font valoir leurs droits à la retraite, des conditions de durée minimale de service et de durée de service effectif aux anciens sapeurs-pompiers professionnels ayant perdu cette qualité à la suite d'un accident de service ou d'une maladie professionnelle. Elle autorise ainsi les sapeurs-pompiers professionnels contraints à une reconversion à conserver le bénéfice des bonifications acquises par leur service en tant que sapeur-pompier professionnel.

3. Les sapeurs-pompiers militaires

L'article 84 de la loi précitée a attribué aux militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon de marins-pompiers de Marseille un sup-

plément de pension qui a été fixé par le décret n° 2005-561 du 26 mai 2005, pris pour l'application de l'article L. 83 du code des pensions civiles et militaires de retraite, à 0,5 % de la solde de base pour chaque année d'activité dans cette brigade ou ce bataillon, à condition de justifier, pour les officiers et sous-officiers de quinze années de service et pour les militaires de rang, de dix années.

4. Le comité d'hygiène et de sécurité

Afin de développer une véritable politique de sécurité des sapeurs-pompiers, l'article 75 impose la création dans chaque SDIS d'un comité d'hygiène et de sécurité sans condition d'effectifs. Cette disposition nécessitait une modification du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail pour préciser l'absence de condition d'effectifs. Elle est intervenue avec le décret n° 2005-1159 du 13 septembre 2005 qui fixe par ailleurs un délai de six mois après sa publication pour l'élection des représentants du personnel.

Le tableau suivant renseigne sur les décrets attendus pour l'application de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

**DÉCRETS D'APPLICATION NON PUBLIÉS
DE LA LOI N° 2004-811 DU 13 AOUT 2004 DE MODERNISATION DE LA SECURITE CIVILE**

OBJET DU DÉCRET	Article de la loi	Nature du décret	Consultations obligatoires	Saisine du Conseil d'État	Ministres signataires
Besoins prioritaires en situation de crise	6-I	CE	. mission interministérielle de l'eau ; . conseil national de l'électricité et du gaz ;	Prévue en septembre 2005	Intérieur, MINEFI, Écologie, Équipement, Santé, Outre-Mer
Obligations des exploitants d'ouvrages publics et d'établissements accueillant du public en matière de communications	6-II	CE	. commission centrale de sécurité : avis du 3 février 2005 ; . autorité de régulation des télécommunications : avis du 25 avril 2005 ;	27 mai 2005	Intérieur, Santé, Équipement
Établissements d'hébergement	7	CE	. commission centrale de sécurité : avis du 5 décembre 2004 ; . comité national de l'organisation sanitaire et sociale : avis du 15 avril 2005 ; . saisine association des maires de France et association des départements de France ;	Prévue en septembre 2005	Intérieur, Santé
Interopérabilité des réseaux	9	Simple	. avis favorable CNSIS du 5 juillet 2005	non	Intérieur, MINEFI, Santé, Défense
Organisation du BMPM	23	CE	. CNSIS décembre 2005	—	Intérieur, Défense
Attributions du BMPM	24	Simple	. CNSIS décembre 2005	—	Intérieur, Défense
Agrément des associations	35	CE	—	avis du 5 octobre 2005	Intérieur, Outre-mer, Équipement
Armes hypodermiques	46	CE	. conseil national de l'ordre des vétérinaires : avis du 16 décembre 2004 ; . CNSIS : avis favorable du 25 mai 2005 ;	avis du 3 septembre 2005	Intérieur, Agriculture
Emplois à temps partiel dans les SSSM	73	CE	. CSFPT : avis du 6 avril 2005 ; . CNSIS : avis favorable du 25 mai 2005 ;	avis du 4 octobre 2005	Intérieur, MINEFI, Fonction publique
CDD sapeurs-pompiers	82	CE	. CNSIS : septembre-octobre 2005 ; . CSFPT : octobre 2005 ;	prévue en octobre 2005	Intérieur, MINEFI, Fonction publique

Source : direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'Intérieur.

Sigles : CNSIS : conférence nationale des services d'incendie et de secours ;

MINEFI : ministère de l'Économie et des Finances ;

CSFPT : conseil supérieur de la fonction publique territoriale ;

SSSM : service de santé et de secours médical ;

BMPM : bataillon des marins-pompiers de Marseille.

III. — L'ETAT ACTEUR DES SECOURS

La solidarité nationale impose dans certains cas de compléter les moyens, humains ou matériels, déployés par le département en matière de sécurité civile.

A. LES ACTEURS NATIONAUX DE LA SECURITE CIVILE

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

La direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) est la structure centrale responsable de la gestion des risques en France. Placée sous l'autorité d'un préfet, elle regroupe 2734 personnels civils et militaires répartis sur soixante sites.

Outre l'inspection de la défense et de la sécurité civiles, la mission des relations internationales et le service du haut fonctionnaire de défense, la DDSC est organisée autour de quatre pôles de compétence : les services opérationnels, les sapeurs-pompiers et les acteurs du secours, la gestion des risques et l'administration et la logistique.

En 2005, les services centraux regroupent 379 personnes, la base aérienne de la sécurité civile 130, le groupement hélicoptère 316, le service de déminage 315, les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile 1 354, les établissements de soutien opérationnel et logistique 106, les états majors de zone 104 et les organismes divers 29.

Avec l'application de la LOLF, la répartition des personnels ne s'effectue plus par structure mais entre les différentes actions d'un programme. En outre, les données relatives au personnel sont calculées sur les équivalents temps plein.

Pour l'année 2005, ces effectifs représentent 2 600,9 équivalents temps plein. Pour 2006, le plafond d'équivalents temps plein est fixé à 2 612,11.

Afin de diminuer les accidents touchant les sapeurs-pompiers, un bureau « prévention accidents-enquêtes » a été créé, le 1^{er} août 2004, au sein de l'Inspection de la défense et de la sécurité civiles. Cette structure a pour mission générale de « *participer à l'émergence et à la mise en œuvre d'une politique et d'un management de l'hygiène et de la sécurité dans les structures publiques chargées de missions de service d'incendie et de secours* » en exerçant notamment auprès d'eux une mission d'appui. Son action s'organise autour de quatre objectifs : l'évaluation continue des dangers et des risques, l'élaboration de la politique nationale de prévention, le développement de la communication sur la prévention ainsi que le suivi des résultats de l'action.

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

Les formations militaires de la sécurité civile comptent 1 504 personnels en 2005, issus de l'arme du génie. Basés à Nogent-le-Rotrou, Brignoles et Corte, elles interviennent en renfort des sapeurs-pompiers territoriaux lorsque les circonstances exigent un appui ou une préparation particulière face aux risques.

En 2004, elles ont réalisé 198 missions opérationnelles ou de formation d'une durée moyenne de huit jours, la campagne feux de forêts très consommatrice d'effectifs n'étant comptabilisée que pour une seule mission.

Le programme d'acquisition s'est concentré en 2005 sur la capacité « retardant terrestre » (véhicules, unités de fabrication et ravitaillement) pour un montant d'1,8 million d'euros et le renouvellement du parc des engins de lutte contre les feux de forêts. L'acquisition d'un spectromètre de masse et d'une deuxième berce-citerne est prévue en 2006.

L'intervention face à un risque ou une menace NRBC est l'une des spécialisations des UIISC dont l'excellence est reconnue en France et à l'étranger. Les missions réalisées dans ce domaine représentent 7 % de leur activité. Les UIISC ont bénéficié de 78 stages de formation à l'intervention face à un risque chimique ou radiologique, 8 stages de décontamination, 4 stages d'analyse opérationnelle d'agents chimiques par spectrométrie, 8 stages spécialisés et 3 exercices de confinement. Ces unités ont dispensé 4 stages à l'étranger au profit des organismes de sécurité civile du pays d'accueil.

3. Les zones de défense

Le préfet de zone, assisté d'un état-major de zone (EMZ) et d'un préfet délégué pour la sécurité et la défense exerce ses compétences, définies dans le décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002, au sein d'un centre opérationnel de zone (COZ). 267 personnes sont actuellement affectées dans les 10 zones, dont 3 outre-mer.

La modernisation des COZ, initiée en 2001, s'est traduite par un renforcement des moyens de fonctionnement des EMZ, informatiques, immobiliers ou de transmission. L'effort financier se poursuivra en 2006 pour trois zones de défense (Est, Sud et Sud-Est).

Tous les acteurs reconnaissent la pertinence de l'échelon zonal dans les crises importantes. La gestion par le préfet de zone du système numérique d'échange, de remontée et de gestion de l'information (SYNERGI), outil moderne de recueil de l'information et de gestion des opérations de crise, conforte la vocation d'interface entre l'échelon départemental et l'échelon national du COZ.

Si la coopération civilo-militaire est facilitée par la coïncidence des zones administratives et militaires, l'objectif pour les années à venir est d'encourager l'organisation zonale pour d'autres services de l'État afin de faciliter les synergies

opérationnelles. Une expérience de mutualisation de l'EMZ et du centre régional d'information et de coordination routière est actuellement menée dans la zone Est.

4. Le service de déminage

Fort de 311 personnels, le service de déminage intervient pour la collecte et la neutralisation des engins de guerre laissés sur le territoire, la prise en charge d'objets suspects ou d'engins explosifs improvisés et la sécurisation de sites ou de manifestations de grande ampleur.

En 2004, les sollicitations ont donné lieu à 12 838 interventions du service de déminage dont 696 missions pour sécuriser les voyages officiels et 1409 pour neutraliser d'éventuels engins explosifs.

Le rattachement des artificiers de la police nationale au service de déminage de la DDSC s'est traduit par un doublement des effectifs ainsi que la création de deux nouveaux centres de déminage (Toulouse, Ajaccio), de quatre antennes (Marseille, Nice, Calais et Strasbourg) et la prise en compte de trois sites (Roissy, Orly et Coquelles-eurotunnel).

Ce rattachement a imposé un plan de modernisation pluriannuel afin d'assurer la formation des artificiers, en particulier aux risques NRBC, et de les doter des matériels nécessaires à leur mission. 2,46 millions d'euros sont prévus pour poursuivre ce plan en 2006. Il nécessite également de trouver des emprises nouvelles pour accueillir les structures créées. Plusieurs infrastructures ont été réalisées en 2005 pour un montant d'1,093 million d'euros (zones de vie de Brest et Caen). Le programme de sécurisation des sites de stockage se poursuivra en 2006 pour un montant prévisionnel de 212 700 euros.

La création d'une école nationale du déminage sur le site de l'ESOL de Mort-Mare, en Meurthe-et-Moselle, en coopération avec l'école supérieure et d'application du génie d'Angers, a été annoncée par le ministère de l'Intérieur.

B. LES MOYENS MIS EN ŒUVRE

1. Les moyens aériens

Doté au 1^{er} septembre 2005 de 65 aéronefs, le groupement des moyens aériens, structure centrale de commandement et de coordination, comprend deux unités opérationnelles : la base aérienne de la sécurité civile (BASC) et le groupement d'hélicoptères de la sécurité civile (GHSC).

— La flotte d'avions, stationnés sur la BASC de Marignane, se compose de dix avions bombardiers d'eau Canadair, dont un en location-vente, dix avions bombardiers d'eau Tracker, un avion bombardier d'eau gros porteur Dash 8, un deuxième exemplaire devant être livré en octobre 2005, remplaçant ainsi les deux Fokker 27 ainsi que trois avions d'investigation et de liaison de type Beechcraft 200.

Ces chiffres tiennent compte des pertes enregistrées l'été dernier, un Canadair et deux Tracker. Qualifiée de moyenne au vu du nombre de départs de feux et des surfaces incendiées, la saison des feux 2005 s'est révélée humainement dramatique avec la disparition de quatre pilotes.

Le 19 juillet dernier, un Tracker s'est écrasé à Taradeau dans le Var, le pilote étant miraculeusement indemne. Le bureau enquête accidents Défense n'a pas rendu ses conclusions à ce jour.

Le 1^{er} août, un commandant de bord et un co-pilote ont trouvé la mort dans le crash d'un Canadair à Calenzana (Corse). Malgré les recherches effectuées en collaboration avec le constructeur, les causes de cet accident restent inconnues dans l'attente de l'expertise des pièces de l'appareil réalisée par le centre d'essais aéronautique de Toulouse.

Le 20 août, le crash d'un Tracker à Valgorge dans l'Ardèche a causé la mort d'un pilote et d'un instructeur. À ce stade de l'enquête, aucun élément mécanique ne paraît en cause dans cet accident.

Le principe du remplacement de ces avions est acquis. Ainsi le marché public pour le nouveau Canadair, dont la livraison est programmée pour janvier 2006, est en cours de finalisation. L'acquisition par un financement innovant associant le mécanisme du crédit-bail et une assurance est actuellement étudiée ; l'intérêt de ce montage financier résiderait plus dans une assurance à long terme que dans le crédit-bail, déjà utilisé pour l'acquisition du Canadair détruit en 2004. À terme, le souhait du ministère de l'Intérieur est de bénéficier d'un régime d'assurance pour les avions, l'État étant actuellement son propre assureur.

En revanche, le remplacement des Tracker fait l'objet d'une réflexion. En aucun cas, ces avions ne seront opérationnels pour la saison 2006. Sous réserve d'études complémentaires, il est envisagé de remplacer les deux Tracker par un seul Dash 8 qui serait disponible en 2007, pour un coût d'acquisition équivalent mais un coût d'exploitation inférieur et une polyvalence nouvelle.

À la suite de la mise en place au sein de la BASC d'un groupe de travail sur la sécurité aérienne, il est prévu pour la campagne 2006 d'équiper tous les Tracker d'un enregistreur de voix et de compléter l'enregistreur de vol des Canadair par un enregistreur de voix. Il faut signaler que les Canadair français sont les seuls à posséder un enregistreur de vol.

Le drame de l'été incite également les responsables à mener une réflexion plus globale sur l'engagement des moyens aériens, privilégiant le facteur humain. Le directeur de la défense et de la sécurité civiles a ainsi confié au colonel Bodino, directeur du SDIS de la Drôme, l'animation d'un groupe de travail sur ce sujet.

En 2004, la BASC a enregistré une faible activité avec 7 763 heures de vol malgré des risques météorologiques élevés. Plusieurs facteurs caractérisent la saison des feux 2004 : la multiplication des actions de surveillance des massifs, le

renforcement des missions de guet aérien armé pour lutter contre les feux naissants et la faible occurrence des feux simultanés permettant des attaques massives.

Au 1^{er} septembre 2005, 3 500 heures de vol d'avions bombardiers d'eau ont été comptabilisées, dont presque une moitié (45 %) consacrées au guet aérien armé. Cette doctrine recueille l'assentiment des acteurs du secours, ayant fait la preuve de son efficacité et de sa pertinence. On note également une utilisation massive de produit retardant, supérieure à l'enveloppe initialement prévue.

Malgré un marché peu concurrentiel, la modernisation de la flotte aérienne est un souci constant en raison des conséquences du vieillissement du parc et de la nécessité de s'adapter aux évolutions techniques et réglementaires afin de garantir la performance de l'action des moyens aériens. L'année 2005 est, à cet égard, la première année d'utilisation du bombardier Dash 8, qui d'après les auditions menées par votre rapporteur, donne pleine satisfaction. Très rapide (660 km/h) et doté d'une importante capacité de largage (10 tonnes), cet avion, non amphibie, se caractérise par sa polyvalence (transport de passagers ou de fret ou attaque des feux).

L'augmentation du coût du carburant constitue une préoccupation majeure pour le groupement des moyens aériens.

— La flotte d'hélicoptères, répartis sur 21 bases en métropole et une outre-mer sous le commandement du GHSC implanté à Nîmes, est composée de six hélicoptères Alouette III, cinq hélicoptères Écureuil et 31 hélicoptères EC 145.

Depuis 2004, la flotte est complétée par la location d'un hélicoptère bombardier d'eau gros porteur de type Aircrane dont le coût moyen s'élève à quatre millions d'euros pour 120 jours et 150 heures d'utilisation.

Le programme Dragon de renouvellement de la flotte d'hélicoptères étant achevé, la modernisation porte sur l'acquisition d'équipements opérationnels (radar météo, enregistreur de vol) pour les nouveaux EC 145 à hauteur de 10,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,1 millions en crédits de paiement ainsi que d'un entraîneur de vol pour 2,2 millions d'euros en crédits de paiement.

L'année 2004 marque un record d'activité pour le groupement d'hélicoptères avec 18 218 heures de vol qui s'explique par le renouvellement de la flotte imposant la formation des équipages et l'augmentation des effectifs, l'augmentation de la demande de secours héliportés et l'augmentation des contraintes opérationnelles pour des opérations de grande ampleur. Cependant, l'utilisation des appareils EC 145, plafonnée dans le marché de maintenance à 15 500 heures de vol annuelles, ne peut perdurer sur le rythme de 2004.

Pour 2005, la tendance à la hausse des missions de secours à personne se confirme avec une augmentation de 11 %. Face à cette évolution, il paraît opportun d'envisager un renforcement de la flotte d'hélicoptères. À tout le moins, il

convient de réfléchir au maillage territorial des hélicoptères et à la coordination des secours d'urgence disposant de ces matériels.

La division technique du groupement des moyens aériens assure, en liaison avec les responsables techniques des unités, le suivi général des flottes, le suivi d'exécution des différents marchés de soutien, la préparation du besoin en crédits de maintenance ainsi que le traitement de toute affaire à connotation technique. Elle assure, par ailleurs, en permanence un rôle de conseiller technique auprès du chef de bureau.

Le groupement d'hélicoptères à Nîmes possède la capacité technique pour assurer l'essentiel de la maintenance des premiers niveaux techniques d'intervention de son parc d'hélicoptères.

Dans un souci de rationalisation et de diminution des coûts de possession, la DDSC s'est associée pour l'essentiel de la couverture de ses besoins de réparations et de rechanges d'équipements aéronautiques aux marchés négociés de maintenance aéronautique des aéronefs de la Défense similaires aux siens, au travers de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la Défense (SIMMAD). Une quinzaine de marchés différents auprès d'une dizaine de fournisseurs permettent de couvrir ces besoins ; les marchés les plus importants concernent la maintenance de l'EC 145 auprès d'Eurocopter Deutschland et de Turboméca pour les moteurs.

Les autres besoins ponctuels, dont la spécificité ou le faible montant ne justifie pas le rattachement à la SIMMAD, sont couverts directement par la DDSC.

La maintenance des avions de la BASC est entièrement sous-traitée à deux sociétés de maintenance aéronautique au travers de trois marchés d'une durée de quatre ans du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2008, dont les titulaires sont actuellement, d'une part, la société TAT Industries pour les parties cellules et mise en œuvre des avions et, d'autre part, la société hollandaise Standard Aéro pour la partie moteurs.

Pour tenir compte des enseignements des marchés précédents tenant à l'inadéquation de la durée de trois ans et d'un marché à lot unique, ces marchés sont conclus pour quatre ans et décomposés en trois parties : les avions bombardiers d'eau, les avions de liaison et les moteurs. Le renforcement de la concurrence a conduit à une diminution globale des coûts du marché.

À ce jour, plus de 23,74 millions d'euros des crédits consacrés à la maintenance de la flotte d'avions de la sécurité civile ont d'ores et déjà été consommés. Compte tenu d'une saison feu d'intensité normale, la consommation totale des crédits devrait se situer en deçà de la moyenne. Le coût prévisionnel pour 2006 est évalué à 28 millions d'euros en crédits de paiement.

Un transfert de 23,1 millions d'euros a été effectué au profit du ministère de la Défense au cours du premier semestre 2005 pour la maintenance des hélicop-

tères de la sécurité civile. Cette somme doit couvrir l'intégralité des dépenses. Un gel de 3 millions d'euros est intervenu cette année.

Le coût prévisionnel pour 2006 est de 24,2 millions d'euros pour les marchés SIMMAD et un million pour les achats directs par la DDSC, soit un total de 25,2 millions.

L'augmentation du besoin financier en 2006 est essentiellement liée à la fin de période de garantie de la quasi-totalité du parc d'EC 145 et au surcoût de possession de celui-ci par rapport à l'Alouette 3, justifié par des performances fortement accrues.

2. Le réseau national d'alerte

Le réseau national d'alerte (RNA), constitué de 4 500 sirènes, alerte la population en cas de danger immédiat. Il est entretenu par France Telecom sous contrat avec le ministère de l'Intérieur.

En raison de son architecture centralisée et de son obsolescence, le RNA, créé dans les années cinquante pour faire face à une menace aérienne en provenance des pays du pacte de Varsovie, ne répond plus à la mission essentielle de protection générale des populations réaffirmée dans la loi de modernisation de la sécurité civile.

Dans ce cadre législatif rénové, le ministre de l'Intérieur a décidé de refonder le réseau national d'alerte et de confier à l'Inspection générale de l'administration une étude en vue de renforcer les moyens d'alerte de proximité dans les bassins de risques et de parvenir à un système d'alerte modernisé, utilisable pour l'ensemble des risques et menaces.

Il convient d'encourager l'intégration des moyens modernes de communication, que sont par exemple les téléphones portables, dans la nouvelle procédure d'alerte.

L'Inspection générale de l'administration a remis un rapport d'étape le 12 mai 2005 et proposé une expérimentation dans un ou plusieurs départements. Il s'agit de mettre en place, sur un ou deux bassins de risques, un mini réseau de sirènes qui seraient raccordées à un ou plusieurs centres opérationnels. Cette expérimentation a pour but de vérifier la faisabilité opérationnelle de ce système et de fournir une première approche des coûts de fonctionnement du nouveau système d'alerte. 18 000 euros sont prévus pour réaliser cette expérimentation dans les départements de Vaucluse et du Haut-Rhin ainsi que dans la zone de défense de Paris pour la petite couronne.

En outre, une application informatique permettant un suivi en temps réel de l'état de fonctionnement du RNA est opérationnelle depuis mars 2005 afin que les préfetures puissent travailler à partir de la même information. Cette application est appelée à être utilisée dans le cadre d'un nouveau système d'alerte.

La rénovation du système d'alerte s'accompagnera d'une campagne d'information de la population sur les risques encourus et la reconnaissance des signaux d'alerte.

Les dépenses liées à l'entretien du RNA et à la campagne de communication sont estimées pour 2006 à 834 706 euros.

3. L'interopérabilité des réseaux de communication radio-électriques

En application de l'article 9 de la loi de modernisation de la sécurité civile, les travaux pour assurer l'interopérabilité des réseaux concourant à la sécurité civile ont été engagés. Un décret en cours de préparation en précisera prochainement les conditions de mise en œuvre.

Il est prévu la mise en place d'une infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) servant de support aux réseaux des services utilisateurs : police nationale (ACROPOL), sécurité civile (ANTARES), gendarmerie (RUBIS) et SAMU.

L'infrastructure déployée pour le réseau ACROPOL intégrera l'INPT. C'est ainsi un peu plus de 1 000 relais radio qui constitueront l'ossature initiale de l'INPT.

Chaque service utilisateur contribuera aux extensions et évolutions de l'INPT nécessaires pour ses besoins, en relais radio, en capacité de trafic, et en fonctionnalités. Il est ainsi prévu que les SDIS contribuent au financement des relais radio (environ 400 au niveau national) nécessaires à l'extension de couverture, à l'augmentation en capacité radio des relais radio existants en fonction des besoins de trafic et à l'évolution des fonctionnalités nécessaires à leur accueil sur l'INPT.

L'INPT sera coordonnée, gérée et opérée par le ministère de l'Intérieur, au profit des services utilisateurs. Chaque service utilisateur contribuera, proportionnellement à son usage, aux coûts de fonctionnement, de maintenance, de renouvellement et d'évolution technique de l'INPT.

Les terminaux et les équipements des services utilisateurs connectés à l'INPT restent sous l'entière responsabilité et à la charge exclusive des services utilisateurs, sous réserve d'une validation technique garantissant leur interopérabilité avec l'INPT et les terminaux des autres services utilisateurs. Un projet d'accord avec l'union des groupements d'achats publics (UGAP) prévoit la mise en œuvre, à partir de mi-2006, d'une convention permettant de faciliter l'approvisionnement et la maintenance de ces équipements. À titre d'exemple, le coût de ces différents équipements a été chiffré entre 4 et 5 millions d'euros par le SDIS de Vaucluse.

En juillet 2005, une première expérimentation de raccordement au réseau ACROPOL des sites-pilotes SDIS dans le cadre du programme ANTARES a démarré

dans le département de l'Ain par l'équipement d'une cinquantaine de véhicules du SDIS de terminaux ANTARES.

La plate-forme nationale d'expérimentation du service ANTARES a été mise en place dans le département de l'Ain durant le premier semestre 2005. Un déclenchement du plan rouge en avril 2005 a permis en situation opérationnelle de faire cohabiter l'ensemble des intervenants (SDIS, SAMU, police). Les 24 heures du Mans ont également permis aux sapeurs-pompiers de la Sarthe d'expérimenter en situation réelle ce réseau.

Le second département expérimentateur, l'Eure-et-Loir, commencera à exploiter le réseau partagé début 2006. Suivront la Seine-et-Marne et les Vosges.

La DDSC a par ailleurs mis en place une procédure d'étude technique permettant aux départements d'acquérir de la visibilité sur la migration de leurs réseaux. À ce jour une quinzaine de départements a engagé cette démarche.

Avant le retour d'expérience formalisé sur l'exercice qui s'est déroulé le 19 octobre dernier, les premiers enseignements tirés de cette expérimentation sont les suivants :

L'infrastructure déployée par l'État pour la police nationale a confirmé son aptitude à accueillir le trafic des SDIS. Par ailleurs, l'ensemble des services de communication spécifiques aux sapeurs-pompiers pourra être implémenté.

La couverture opérationnelle offerte par le réseau ACROPOL, soit 70 % du territoire national, s'est révélée supérieure aux prévisions. L'extension du réseau pour atteindre plus de 90 % du territoire, les réseaux actuels des SDIS couvrant 81 % de la superficie nationale, s'avère donc limitée : environ 300 relais ne représentant que 20 % de l'infrastructure partagée.

Votre rapporteur avait déploré le retard pris dans l'extension du réseau ACROPOL. S'il se félicite du rattrapage opéré, il souhaite insister sur la nécessité d'un déploiement rapide, au moyen d'infrastructures sécurisées, afin de minimiser les risques de dysfonctionnement.

Toutes les expérimentations ANTARES sont financées sur le marché EADS 2004, dont l'objet est d'achever la construction du réseau ACROPOL à la fin de l'année 2006, selon un mécanisme de location de droit d'usage du réseau sur 9 ans, les SDIS remboursant les dépenses correspondantes via un fonds de concours.

Alors que l'INPT est fondé sur la norme numérique TETRAPOL, plusieurs pays européens lui préfèrent la norme TETRA. Votre rapporteur s'interroge donc sur la compatibilité entre la norme française de transmission des données et la norme numérique européenne dans la perspective d'une interopérabilité européenne des réseaux.

Le décret d'application de l'article 9 a été approuvé en juillet 2005 par la Conférence nationale des SDIS. Les élus ont à cette occasion émis le vœu de voir

l'État assurer la maîtrise d'ouvrage du déploiement de l'infrastructure complémentaire (300 relais) à partir d'un financement assuré par une part prélevée annuellement sur le FAI. Votre rapporteur partage ce point de vue.

4. Le pôle de défense civile de Cambrai

La création du pôle de défense civile de Cambrai est inscrite dans l'annexe de la loi de modernisation. Ce pôle sera constitué de deux entités : une école de défense civile à statut public et un centre national de formation à la défense et à la sécurité civiles.

Ayant vocation à accueillir des séminaires de haut niveau, particulièrement sur la gestion de crise induite par l'évolution de la menace terroriste, l'école de défense civile se veut aussi un lieu de réflexion sur les doctrines d'emploi, en coopération avec l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES). Elle constituera, en outre, l'interface avec le centre de formation tant pour le contrôle des enseignements que pour les jurys d'examen. Enfin, elle exercera un rôle de conseil, de veille et d'analyse auprès de la DDSC et du secrétariat général de la défense nationale.

Le centre national de formation à la défense et à la sécurité civiles, qui pourrait être confié au secteur privé, sera une véritable plate-forme d'enseignement mais aussi d'entraînement grâce à un plateau technique performant. Elle dispensera une formation initiale ou continue, concentrée sur la réaction aux effets d'actes terroristes et destinée à toutes les catégories d'acteurs de secours, de sécurité et de santé.

Plusieurs formations ont été dispensées *in situ*, à titre expérimental, durant les années 2003 et 2004, dans le cadre d'une convention passée entre l'institut national d'études de la sécurité civile (INESC) et la ville de Cambrai.

Pour 2005, une trentaine de sessions de formation seront réalisées, en association avec l'ENSOSP. À ce jour, 25 sessions ont été réalisées au profit des policiers, des militaires de la sécurité civile, des sapeurs-pompiers des SDIS de la zone de défense Nord et des fonctionnaires, notamment des préfetures.

Pour assister le ministère en vue du lancement de l'appel d'offres, un cabinet a été recruté pour étudier l'évaluation des travaux par le soumissionnaire, le montage juridico-financier et les programmes de formation.

Cette étude a été achevée en mars 2005 et a permis d'engager des consultations auprès du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie à la suite desquelles il apparaît que le recours au partenariat public-privé (PPP) serait la solution la plus appropriée. Le passage obligatoire devant la commission d'évaluation des projets de PPP est actuellement en préparation, en collaboration avec la mission d'appui au partenariat public-privé. Ce travail pourrait être achevé avant la fin de l'année, permettant le lancement de l'appel d'offres.

IV. — L'ÉTAT GARANT DE LA COHERENCE DE LA SECURITE CIVILE

Pilote d'une politique nationale de sécurité civile, l'État intervient auprès des structures territoriales –SDIS et structures militaires- ainsi que des sapeurs-pompiers.

A. LES SERVICES DEPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS)

En 2004, les SDIS ont réalisé 3 559 495 interventions, soit une intervention toutes les 8,9 secondes. Celles-ci se répartissent de la manière suivante :

Nature des interventions	Nombre d'interventions	pourcentage
secours à victimes	2 079 036	59 %
accidents de circulation	317 048	9 %
Incendies	334 421	9 %
sorties diverses	828 990	23 %

Source : direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'Intérieur.

Le budget des SDIS s'élève à 2,9 milliards d'euros, auquel les départements contribuent en moyenne à hauteur de moitié. Le taux de croissance annuelle des dépenses est estimé pour 2005 à 6,2 %.

La contribution au SDIS représente 3,25 % des recettes de fonctionnement des départements et 2,05 % de celles des communes, soit un coût global par habitant de 57 euros.

Dans son rapport public pour 2004, la Cour des comptes analyse les raisons de cette évolution des budgets des SDIS depuis la départementalisation : augmentation des effectifs liée à la forte croissance des interventions et à la mise en place progressive de la réduction du temps de travail, réformes indemnitaires et statutaires en faveur des sapeurs-pompiers professionnels, nécessité de moderniser des équipements matériels et immobiliers très souvent en état de vétusté ou d'obsolescence. Sur ce dernier point, la commission d'enquête parlementaire sur l'évolution de la fiscalité locale a rappelé que les communes ont parfois cessé d'investir ou d'entretenir les équipements à l'annonce de la départementalisation.

La Cour des comptes suggère de mettre en œuvre des outils de contrôle de gestion et une véritable comptabilité analytique pour mieux mesurer l'activité, ainsi qu'une plus grande mutualisation des moyens.

— Le financement des SDIS est régi par l'article L. 1424-35 du CGCT. La loi de modernisation de la sécurité civile est revenue sur les réformes introduites par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité en

reportant la suppression des contributions communales au 1^{er} janvier 2008 et en permettant au conseil général de fixer lui-même le montant de sa contribution.

La loi de finances pour 2005 a attribué à chaque département une fraction du produit de la taxe sur les conventions d'assurance automobile (TSCA) se substituant à une part de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ce transfert s'élevait à 874 millions d'euros pour 2005, les prévisions pour 2006 étant de 920 millions. La départementalisation de l'assiette de la TSCA avait été envisagée par le Gouvernement afin de donner aux départements un pouvoir de modulation limitée des taux. À la suite d'une mission de l'Inspection générale des finances, l'idée d'une départementalisation de l'assiette de la TSCA a été abandonnée en raison de difficultés techniques apparemment trop nombreuses.

Jusqu'à cette année, les SDIS percevaient une fraction de la première part de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements, représentant 15,4 millions d'euros en 2005. Le projet de loi de finances pour 2006, dans son article 24, supprime la première part de la DGE en raison de son faible caractère incitatif à l'investissement. Afin d'éviter que cette réforme prive les SDIS de ces ressources, la dotation de compensation de la DGF des départements est majorée d'un montant presque équivalent à ce que percevaient les SDIS au titre de la DGE, soit 15 millions d'euros pour 2006. Cependant, il convient de s'assurer que cette somme, désormais reversée aux départements, bénéficiera effectivement aux SDIS. Tel est l'objet de l'amendement présenté par votre rapporteur et adopté par l'Assemblée. Celui-ci précise expressément que le nouvel abondement devra contribuer au financement des SDIS.

— Le fonds d'aide à l'investissement (FAI), créé par l'article 129 de la loi de finances pour 2003 et désormais inscrit à l'article L. 1424-36-1 du CGCT, vise à soutenir les SDIS dans leurs efforts d'investissement et notamment pour le déploiement du réseau ANTARES.

La loi de finances pour 2006 prévoit 67 millions d'euros en autorisations de programme, soit une augmentation de 10,9 % par rapport à 2005, et 64,85 millions en crédits de paiement, stables par rapport à 2005.

Depuis la loi de modernisation de la sécurité civile et le décret n° 2005-623 du 30 mai 2005 pris pour son application, la ville de Marseille et la collectivité départementale de Mayotte bénéficient du FAI, ce qui explique son augmentation entre 2004 et 2005.

Ce fonds est attribué aux différentes zones de défense en fonction de la population DGF des départements qui composent la zone, puis aux SDIS par le préfet de zone après avis d'une commission composée des présidents de conseil d'administration des SDIS et enfin réparti en catégories d'opérations comme le montrent les tableaux ci-dessous.

**RÉPARTITION PAR ZONE ET DÉPARTEMENTS
DU FONDS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT**

DÉPARTEMENTS	POPULATION (nb. d'habitants)	% DU TOTAL	DOTATION en euros
GUADELOUPE	440 085	0,77	391 718
MARTINIQUE	398 858	0,70	355 022
GUYANE	162 369	0,28	144 524
RÉUNION	714 434	1,25	635 915
TOTAL OUTRE MER	1 715 746	2,99	1 527 179

RÉCAP. PAR ZONE	POPULATION (nb. d'habitants)	% DU TOTAL	DOTATION en euros
1. PARIS	4 907 492	8,56	4 368 141
2. EST	8 363 179	14,60	7 444 035
3. NORD	5 966 561	10,41	5 310 814
4. SUD OUEST	8 403 280	14,67	7 479 729
5. OUEST	12 515 653	21,84	11 140 138
6. SUD EST	7 476 150	13,05	6 654 494
7. SUD	7 949 104	13,87	7 075 469
8. OUTRE MER	1 715 746	2,99	1 527 179
TOTAL	57 297 165	100,00	51 000 000

Source : direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'Intérieur.

RÉPARTITION PAR CRITÈRES DU FONDS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT

Année	Feux de structure	Feux espaces naturels	Risques NRBC	Secours à personnes	Aide au Commandement	Formation	Transmission informations	Études
2003	29 %	27 %	5 %	27 %	2 %	1 %	8 %	0 %
2004	24 %	33 %	6 %	22 %	2 %	1 %	12 %	0 %

Source : direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'Intérieur.

Cependant le gouvernement peut orienter les investissements des SDIS en affectant par préciput une part du FAI à un certain type d'investissement. Cette technique a été utilisée l'année dernière pour le programme ANTARES qui vise à développer l'interopérabilité des réseaux de communication radio-électriques à hauteur de 2,58 millions d'euros. Pour 2006, le montant du préciput pour ANTARES est fixé à 4,6 millions.

D'après les auditions menées par votre rapporteur, les SDIS regrettent la faible lisibilité des critères de répartition ainsi que leur communication tardive. En effet, les critères de répartition et les fonds alloués ne sont connus qu'en octobre pour des investissements à réaliser en janvier et peuvent varier d'une année sur l'autre. En outre, les critères qui traduisent les priorités zonales contraignent la politique d'investissement des SDIS. Les SDIS verront ainsi leur part du FAI diminuée s'ils ne réalisent pas leurs investissements selon les priorités zonales.

Face au saupoudrage et à la difficulté de définir des priorités départementales, induits par cette répartition, les SDIS s'interrogent sur la pertinence de ce fonds, certains souhaitant revenir à une forme plus simple de contribution de l'État comme la DGE.

Ils déplorent enfin le retard dans les opérations de répartition des crédits du FAI, imputable aux mesures de maîtrise des dépenses.

Le Gouvernement mène actuellement une réflexion sur l'évolution du FAI afin d'en faire un véritable instrument d'orientation pour une part et de solidarité pour une autre.

B. LES STRUCTURES MILITAIRES

1. La Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)

La BSPP, unité militaire de l'armée de terre, placée sous l'autorité du préfet de police de Paris, assure les secours à Paris, dans les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne. Elle est composée de 70 418 militaires répartis en trois groupements d'incendie.

En 2005, le budget, qui figure au budget spécial de la préfecture de police, s'élevait à 297,996 millions d'euros avec une contribution de l'État de 65,447 millions. Pour 2006, une augmentation de 3,5 millions d'euros est prévue afin de poursuivre l'effort de modernisation de cette unité.

Afin d'améliorer les conditions d'intervention de la BSPP et de l'adapter aux risques NRBC, le plan de modernisation, initié en 2002, fixe les objectifs suivants : renforcer les effectifs, augmenter la capacité de logement ainsi que moderniser et rajeunir les équipements en service. Pour l'année 2006, l'exécution du plan se traduira par le recrutement de 125 militaires, la création de 72 logements familiaux et l'inscription de 3,8 millions d'euros pour l'achat d'équipements.

Pour faire face aux risques NRBC, la BSPP a, depuis deux ans, développé les axes suivants :

- l'équipement en matériels avec la mise en service de chaînes de décontamination « nouvelle génération », le renouvellement de cinq véhicules de reconnaissance et d'intervention ;
- les ressources humaines avec la création en 2005 de 78 postes de spécialistes NRBC. 54 nouveaux postes sont envisagés en 2006 ;
- la formation avec la création d'un centre de formation « risques technologiques » ;
- les opérations avec, d'une part, une révision de la doctrine d'emploi des moyens NRBC fondée sur le retour d'expérience des exercices comme PIRATOX le 22 octobre 2003 aux Invalides et, d'autre part, la réorganisation de la couverture

opérationnelle d'analyse et de prise en compte du risque ainsi que l'harmonisation de l'affectation des matériels de détection et de prise en charge des premières victimes d'un attentat. La nécessité d'acheminement de moyens massifs et équipés dès la survenance de l'incident s'avère être le principal enseignement des premiers exercices de simulation. À compter de cet automne, un exercice par semestre sera réalisé.

INTERVENTIONS DE LA BSPP EN 2004

Fausses alertes	17 158	5 %
Feux	16 062	4 %
Accidents de circulation	23 003	6 %
Secours à victimes	280 815	67 %
Assistances à personnes	16 098	4 %
Faits d'animaux	2 457	1 %
Eau, électricité, gaz	20 069	4 %
Protection des biens et pollution	4 658	1 %
Reconnaisances et recherches	35 548	8 %

Source : direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'Intérieur.

2. Le Bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM)

Le BMPM, formation de la marine nationale placée sous l'autorité du maire de Marseille, remplit les missions de sécurité civile à Marseille, ses ports et son aéroport. Il assure également pour moitié la composante SMUR du SAMU de Marseille.

Le BMPM compte 2 418 personnels civils et militaires. Cet effectif sera augmenté de soixante personnes par an dans les deux prochaines années pour améliorer le maillage de la ville.

Le budget du BMPM, entièrement à la charge de la ville de Marseille, s'établit pour 2005 à 84,4 millions d'euros auxquels il faut soustraire 17,6 millions de prévisions de recettes.

En 2004, ce bataillon a réalisé 108 888 interventions. Il peut être sollicité hors de sa zone territoriale de compétence par la DDSC pour des interventions sur le territoire national ou à l'extérieur, ou par la zone de défense Sud. En 2004, il a exécuté dix missions de renfort dans le département des Bouches-du-Rhône pour la lutte contre les feux de forêts.

La ville de Marseille bénéficie désormais du fonds d'aide à l'investissement des SDIS.

C. LES SAPEURS-POMPIERS

1. La valorisation du volontariat

D'après les enquêtes menées auprès des SDIS, la problématique du volontariat est prise en compte et à l'heure actuelle, seuls 10 % d'entre eux n'ont pas encore créé de bureau du volontariat.

L'activité de ces bureaux est diverse, mais elle porte principalement sur des actions de communication visant à mieux faire connaître les sapeurs-pompiers du département. La gestion des ressources humaines est plus précise et de nombreux contacts sont établis avec la sous-direction des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours en matière de suivi des engagements.

Des conventions de disponibilité, conformément à la loi du 3 mai 1996, sont conclues entre les SDIS et les employeurs afin de permettre une meilleure disponibilité opérationnelle et de formation des sapeurs-pompiers volontaires au sein des entreprises ainsi qu'avec les employeurs publics.

Dès le début de l'année 2005, le ministre de l'Intérieur, a engagé deux missions relatives à la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires. La première, relative à la disponibilité dans les grandes entreprises publiques et les services de l'État, a été confiée au Préfet O'Mahony et la deuxième, portant sur les employeurs privés, à l'Inspection générale de l'administration (IGA).

Dès le mois d'avril, les premiers travaux de ces deux missions ont permis d'alimenter un groupe de travail quadripartite comprenant les élus, les représentants des différents employeurs, les sapeurs-pompiers et les services de l'État. Les rapports du préfet O'Mahony et de l'IGA ont été remis au ministre de même que les propositions résultant du groupe quadripartite.

Le ministre de l'Intérieur a présenté ces travaux lors du congrès des sapeurs-pompiers le 17 septembre dernier. Le groupe de travail, tout en rappelant la pertinence des observatoires départementaux du volontariat, préconise la création de bureaux du volontariat dans tous les départements.

À cette occasion, le ministre a annoncé plusieurs mesures visant à faciliter la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires auprès de leurs employeurs.

Afin de récompenser le civisme des employeurs mettant à disposition des SDIS des salariés pompiers-volontaires, le ministre a obtenu de Bercy que ces entreprises bénéficient des dispositions de la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat. En application de l'article 238 *bis* du code général des impôts, la mise à disposition au bénéfice des organismes d'intérêt général que sont les SDIS sera ainsi assimilée à un don en nature ouvrant droit à une réduction d'impôt égale à 60 % de leur montant dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires.

Une circulaire destinée aux préfets, rappelant les dispositions législatives et réglementaires applicables, a été signée récemment par le ministre de l'Intérieur et transmise pour contreseing au ministère de l'Économie et des Finances.

Il est également prévu la signature d'une charte avec les employeurs publics et privés créant notamment un label « entreprise ou administration partenaire des sapeurs-pompiers ».

2. La formation des sapeurs-pompiers

La complexité et la multiplicité des interventions, les avancées technologiques ainsi que l'évolution des risques qu'ils soient naturels ou terroristes font de la formation un outil incontournable pour assurer la sécurité des sapeurs-pompiers et l'efficacité de leurs interventions.

Les actions de formation comprennent une formation initiale délivrée aux sapeurs-pompiers dès leur recrutement, des formations d'adaptation aux emplois permettant de tenir les emplois correspondant au grade détenu, des formations de maintien des acquis et d'adaptation aux risques locaux ainsi que l'acquisition et l'entretien de spécialités professionnelles (scaphandrier autonome léger, secours en montagne, etc.).

La durée moyenne des formations initiales est de 14 semaines pour un sapeur-pompier professionnel, 6 semaines pour un sapeur-pompier volontaire, 34 semaines pour un lieutenant de sapeur-pompier professionnel et 8 semaines pour un lieutenant de sapeur-pompier volontaire. Les stages de formation d'adaptation à l'emploi ont une durée de 2 à 7 semaines en fonction du niveau de responsabilité. Les formations de maintien des acquis (manœuvre de la garde, instruction) sont assurées de manière journalière par le personnel d'encadrement au sein de chaque centre de secours pour les sapeurs-pompiers professionnels et lors des périodes de disponibilité pour les sapeurs-pompiers volontaires.

Ces actions de formation sont dispensées par l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), les écoles départementales et interdépartementales des services d'incendie et de secours, le CNFPT ou des organismes de formation agréés par le ministère de l'Intérieur. La Brigade des sapeurs-pompiers de Paris et le Bataillon des marins-pompiers de Marseille possèdent leurs propres écoles de formation.

Il a été procédé en 2004 à une enquête auprès des SDIS sur la charge que représente la formation des sapeurs-pompiers.

Pour l'année 2004 (47 % de réponses des SDIS de métropole), la charge de formation a représenté en moyenne environ 33 000 journées stagiaires de sapeurs-pompiers professionnels et 89 000 journées stagiaires pour les sapeurs-pompiers volontaires pour ces différents départements.

*L'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers
(ENSOSP)*

En juin 2002 a été annoncée la délocalisation de l'ENSOSP, sur deux sites : Aix-les-Milles pour les structures d'accueil, d'hébergement et de formation théorique et Vitrolles pour le plateau technique. La loi de modernisation de la sécurité civile a transféré les biens, droits et obligations de l'Institut national d'études de la sécurité civile (INESC) à l'ENSOSP.

Cette délocalisation sera réalisée pour un coût global de 90 millions d'euros.

Le budget 2005 de l'ENSOSP représente 27 millions d'euros auxquels contribuent l'État (6,3 millions), le centre national de la fonction publique territoriale (2,2 millions) et les SDIS (4,6 millions), le solde étant financé par l'École par le biais d'un emprunt (5,9 millions) et de ressources propres (7,6 millions). Le transfert de l'école achevé, son budget de fonctionnement est estimé à 30 millions.

Pour 2006, l'État accorde à l'ENSOSP une subvention de 7,32 millions d'euros, l'augmentation d'un million d'euros devant soutenir l'installation de celle-ci à Aix.

Le projet de décret relatif au statut des élèves lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels est l'un des trois dossiers concernant l'ENSOSP soumis prochainement à l'avis de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, avec le contrat d'établissement et la majoration de la cotisation des SDIS au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

L'article 70 de la loi de modernisation de la sécurité civile a reconnu la qualité d'élève du CNFPT aux candidats au concours de lieutenant de sapeurs-pompiers professionnels. Dans l'objectif de nouvelles promotions à compter de septembre 2006, le projet de décret, en cours de discussion interministérielle, comporte des dispositions touchant aux conditions d'emploi et de rémunération des futurs élèves en tenant compte de la situation particulière des élèves ayant précédemment la qualité de sapeur-pompier professionnel, ainsi qu'aux conditions de nomination, de formation et de titularisation des lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels.

Cet article prévoit également une majoration de la cotisation des SDIS, affectée au financement de la formation des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et des charges salariales relatives aux élèves officiers dont le taux est fixé, sur proposition de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, dans la limite de 2 % de la masse des rémunérations versées.

Ce dispositif de mutualisation financière et administrative des recrutements préoccupe les SDIS et leurs effectifs qui soulignent, d'une part, le risque de pénaliser la promotion interne et, d'autre part, l'importance de cette nouvelle charge financière. Une modification du dispositif est envisagée qui, tout en maintenant la mutualisation des charges, distinguerait les élèves issus du concours ex-

terne et ceux des concours internes pour lesquels la prise en compte des charges salariales s'opérerait sous forme de remboursement par le CNFPT.

3. La sécurité des sapeurs-pompiers

En reconnaissant la dangerosité des missions des sapeurs-pompiers, la loi de modernisation de la sécurité civile a souligné la nécessité d'une véritable culture de la sécurité chez les sapeurs-pompiers.

15 943 accidents et douze décès ont été dénombrés en 2004.

SAPEURS-POMPIERS VICTIMES D'UN ACCIDENT IMPUTABLE AU SERVICE

	2000	2001	2002	2003	2004
Sapeurs-pompiers professionnels	5 650	7 973	8 899	6 493	7 569
Sapeurs-pompiers volontaires	6 166	4 170	6 539	6 216	5 429
Sapeurs-pompiers militaires	300	209	1 793	1 943	2 945
Total	12 116	12 352	17 231	14 652	15 943

Source : direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'Intérieur.

Les statistiques mettent en évidence la part prépondérante des accidents en caserne ainsi que la gravité croissante des accidents de circulation pour les sapeurs-pompiers professionnels. Les sapeurs-pompiers volontaires apparaissent plus exposés aux accidents de trajet.

L'activité sportive représente près de la moitié des accidents en caserne pour les volontaires et près des deux tiers pour les professionnels tandis que le risque routier demeure particulièrement accidentogène.

Lors du congrès des sapeurs-pompiers, le ministre de l'Intérieur a appelé de ses vœux une réflexion sur les conditions d'engagement et les risques physiques des interventions en insistant sur l'importance du suivi médical.

Après l'installation du bureau « prévention accidents-enquêtes » au sein de la DDSC, cette préoccupation se traduit, dans le projet annuel de performance, par la création d'un indicateur relatif à l'accidentologie des sapeurs-pompiers en service commandé.

Dans l'attente d'une base de données fiable relative à l'accidentologie des sapeurs-pompiers, la politique de prévention des risques professionnels, préconisée par le rapport Pourny ⁽¹⁾, doit se poursuivre en étroite collaboration avec les SDIS.

(1) Rapport de la mission sécurité des sapeurs-pompiers présidée par le colonel Pourny, 7 décembre 2003.

V. — DES INTERVENTIONS MULTIPLES ET COMPLEXES

Les interventions de la sécurité civile se caractérisent aujourd'hui par leur diversité et leur complexité. Diversité liée à l'évolution et à la croissance des risques et complexité due à la multiplication des intervenants, au niveau national comme international. Ces éléments incitent le ministère de l'Intérieur à développer la culture du retour d'expérience.

A. L'ACTION SUR LE TERRAIN

1. Les enseignements des incendies de forêts de l'été 2004

10 500 hectares ont été touchés par le feu dans les départements méditerranéens, dont 8 500 durant la campagne estivale. Le nombre de départs de feu est également relativement réduit puisqu'il s'est élevé durant l'été à un millier contre 1 410 feux, pour la même période, en moyenne décennale. En présence de risques météorologiques élevés, ces résultats témoignent de l'efficacité des mesures mises en œuvre durant l'été 2004 tant en ce qui concerne la surveillance dissuasive du terrain qu'en matière d'anticipation et d'intervention rapide lors de départs de feu. Au total, les moyens nationaux sont intervenus sur 350 feux, soit près de 40 % des départs d'incendie enregistrés en zone méditerranéenne. Cette proportion est élevée, puisqu'elle s'établit en moyenne sur les 10 dernières années à 30 %.

Ce dispositif a permis de contenir à une superficie très limitée le plus grand nombre des départs de feu. Seulement neuf incendies ont dépassé la limite de 100 hectares. La Haute-Corse représente avec 4 200 hectares touchés près de 50 % des destructions recensées en région méditerranéenne.

Le premier bilan de la campagne « feux de forêts » 2005 conforte les choix opérés à partir des enseignements de la campagne 2003, issus de missions d'inspection qui se sont poursuivies en 2005 :

— l'acquisition d'avions gros porteurs : le premier des 2 appareils DASH 8 commandés après l'été 2003 a été engagé sur des premières interventions au cours de l'été. La mission principale de ces avions est d'assurer la pose de ligne d'appui au retardant, et dans les périodes de plus grands risques, de soutenir l'action des Tracker en matière de guet aérien armé ;

— la location d'un hélicoptère bombardier d'eau de grande capacité : cet appareil est mis en place en Corse où il est particulièrement adapté au contexte opérationnel. Ces hélicoptères peuvent se ravitailler dans des points d'eau peu profonds et de dimensions limitées ce qui permet de limiter les délais de transit entre sites de remplissage et sites d'intervention. Le volume moyen largué sur feu en Corse par l'Aircrane s'est ainsi établi à 50 tonnes par heure en 2004 ce qui est très nettement supérieur à celui d'un avion bombardier d'eau ;

— la mise en œuvre des colonnes de renfort de sapeurs-pompiers : il avait été jugé nécessaire de prépositionner des moyens en fonction des prévisions de risques, avant que ceux-ci ne se manifestent, afin de renforcer les moyens locaux dès la phase de quadrillage préventif du terrain. En 2005, compte tenu des risques encourus, des colonnes prévisionnelles ont été constituées à partir des ressources de la zone Sud-Est, de l’Ile-de-France et des zones Est et Ouest ;

— la constitution en 2005 au sein des UIISC de deux détachements d’intervention retardant permettant l’utilisation de retardant par voie terrestre employés dans des missions de lutte telles que la défense d’un point sensible ou la valorisation d’une ligne d’appui.

Enfin, sur plusieurs points soulevés dans les rapports des inspections, les dispositions de la loi de modernisation de la sécurité civile apportent des réponses positives directes : le débroussaillage, avec l’établissement d’une franchise pour l’indemnisation d’un bien lorsque les prescriptions légales n’auront pas été respectées ; la réalisation de contre-feu, cette technique souvent pratiquée n’étant pas jusque-là couverte par la loi ; le financement des renforts.

En 2004, les causes des incendies ont été identifiées pour 75 % d’entre eux. Elles se répartissent de la manière suivante : imprudence 48 %, malveillance 31 %, accidents 12 % et foudre 9 %.

Les sanctions encourues par les auteurs d’incendies volontaires ont été renforcées par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Lors de l’examen en première lecture à l’Assemblée nationale de la proposition de loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales, un amendement étendant le suivi socio-judiciaire aux incendies a été adopté, à l’initiative du Gouvernement. Il est difficile d’évaluer aujourd’hui le caractère dissuasif de ces dispositions législatives.

2. Les secours d’urgence

a) La répartition des compétences

Au titre de ses missions obligatoires fixées par l’article L. 1424-2 du CGCT, le SDIS doit assurer les secours d’urgence aux personnes victimes d’accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation ; la restriction aux accidents intervenus sur la voie publique a été remplacée par une référence aux secours d’urgence.

La Cour des comptes a relevé deux difficultés dans la coordination des différents intervenants en matière de secours d’urgence : la première tient à l’absence de culture commune entre les opérateurs du centre de traitement des appels du centre opérationnel départemental d’incendie et de secours (CODIS) et les médecins du centre de réception et de régulation des appels. À titre d’exemple, la notion de « détresse vitale » n’est pas analysée de manière identique dans ces deux centres

d'appel. Afin d'y remédier, le SDIS de Vaucluse et le SAMU partagent depuis 2003 un centre commun de traitement de l'alerte ; la seconde difficulté réside, en cas de régulation par le centre 15 puis d'intervention du SDIS, dans la difficulté d'appréciation par le SDIS de la véritable nature de l'intervention : secours d'urgence ou transport par carence des ambulanciers privés.

Au titre de ses missions facultatives, donnant lieu à participation financière des bénéficiaires, le SDIS peut :

— suppléer les carences de moyens de transports sanitaires privés agréés ; lorsque ces transports sont réalisés à la demande de la régulation médicale du centre 15, ils font l'objet d'une prise en charge financière par les établissements de santé ;

Les SDIS estiment que les recettes générées par ces transports, en constante augmentation, ne couvrent pas les coûts réels supportés. Cette sous-évaluation des coûts réels conduit à un transfert de charge de l'assurance-maladie vers les budgets des collectivités territoriales.

Une enquête réalisée par la DDSC en juin 2005 a permis de constater qu'en 2003, les départements ont été indemnisés pour un montant de 14 millions d'euros, soit 155 000 missions de transport en situation de carence ambulancière. Les indemnisations 2004 sont en cours et leur montant global devrait se stabiliser.

— effectuer des transports sanitaires dans le cadre de conventions passées avec les établissements hospitaliers dotés d'un SAMU ou d'un SMUR ;

La Cour des comptes remarque que les modalités de calcul de la prise en charge financière de la mise à disposition de moyens en faveur des centres hospitaliers, souvent forfaitaires, sont toujours inférieures au coût réel supporté par les SDIS.

Enfin, les SDIS peuvent effectuer des interventions à la demande des particuliers. La facturation du service rendu n'est pas pratiquée dans tous les SDIS.

Afin de garantir l'efficacité de la réponse aux demandes d'aide médicale urgente, il est indispensable que les services d'aide médicale urgente (SAMU), les services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR), les SDIS et les ambulanciers privés interviennent de manière concertée et en synergie. Une répartition des compétences a été opérée par la circulaire n° 2004-151 du 29 mars 2004 relative au rôle des SAMU, des SDIS et des ambulanciers dans l'aide médicale urgente.

Elle prescrit la conclusion de conventions tripartites SAMU, SDIS et ambulanciers privés. À ce jour, selon une consultation réalisée par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales, 17 départements possèdent une convention tripartite, 36 conventions sont en cours d'élaboration. Les 10 départements restants, parmi lesquels Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne soit n'ont pas répondu, soit ne disposent pas de convention.

Un bilan de ces conventions tripartites doit être réalisé d'ici la fin de l'année 2005. À la suite de son intervention dans certaines négociations, le groupe d'appui mis en place conjointement avec le ministère de la Santé recommande d'ores et déjà de privilégier l'objectif d'assurer à toute victime un secours rapide et adapté en prenant en compte les impératifs de couverture territoriale ; de renforcer les échanges d'information en temps réel entre la régulation médicale des SAMU et les SDIS ; de ménager les équilibres en étroite concertation avec les élus et l'ensemble des acteurs locaux.

La DDSC et la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins au ministère de la Santé travaillent, en outre, actuellement à rechercher une meilleure fluidification des circuits financiers de remboursement des SDIS.

Enfin, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Santé avaient confié en 2004 à leurs inspections respectives une mission conjointe sur l'analyse des carences ambulancières. Dans son rapport intermédiaire, celle-ci suggère, avant de prendre de nouvelles mesures, d'attendre que le processus de réorganisation de l'ensemble du secteur soit stabilisé dans le courant de l'année 2006.

b) Le numéro d'appel 112

Le numéro d'appel européen « 112 » a été institué par une décision du Conseil de l'Europe en date du 29 juillet 1991. Cette décision précise que « *le 112 est introduit parallèlement à tout autre numéro d'urgence national, lorsque cela se justifie* ».

L'attribution de la réception du « 112 » à un service d'urgence est confiée au préfet de département. Le recensement effectué fin 2004 fait apparaître que 19 centres de réception des appels « 15 » en ont la charge, alors que pour 69 départements, la mission est confiée aux centres de réceptions du « 18 ». Un centre commun de réception « 15-18 », recevant également le « 112 », est en place dans dix départements.

Plus d'un quart des 20 millions d'appels d'urgence pris en charge par les sapeurs-pompiers en 2004 ont été acheminés par le vecteur « 112 ». L'exercice 2003 a montré qu'un plafond était atteint avec 25 % des appels reçus et l'exercice 2004 a consolidé ce chiffre.

L'ensemble du dispositif français présente ainsi des garanties de bon fonctionnement tout en respectant d'une part les spécificités départementales et d'autre part les obligations relatives à la mise en œuvre du numéro européen.

L'expérience positive constatée auprès des centres de réception communs « 15-18 » conduit à penser que cette solution présente une alternative technique et économiquement intéressante, sous réserve de l'adhésion de l'ensemble des acteurs concernés.

3. Les secours en montagne

L'organisation des secours en montagne diffère selon la zone géographique d'intervention, sur les domaines skiables ou en montagne.

Sur les domaines skiables de ski alpin ou de ski de fond, l'organisation des secours est placée sous la responsabilité du maire. Celui-ci confie la mission à un service des pistes, formé de pisteurs secouristes, qui peut être communal ou pres-tataire de service s'il est de droit privé.

En dehors des domaines skiables, l'organisation des secours en montagne s'appuie sur les principes généraux en la matière, à savoir la responsabilité du maire sur le territoire de la commune ou du préfet en cas de substitution et la responsabilité de l'État dans l'hypothèse où plusieurs communes sont concernées ou si le caractère exceptionnel de la situation l'exige.

L'État intervient dans le cadre de plans d'urgence déclenchés par le préfet et activant l'ensemble des moyens de secours en montagne, les plans spéléo-secours, qui peuvent éventuellement être associés à des plans « rouge » ou des plans d'hébergement.

Le plan départemental de secours en montagne, arrêté par le préfet, désigne et organise la collaboration entre les différents intervenants qui peuvent être les pelotons de gendarmerie de montagne et de haute montagne (PGH et PGHM), les sections de montagne des CRS et les SDIS et leurs unités spécialisées.

Ils interviennent le plus souvent avec les moyens aériens de la sécurité civile ou de la gendarmerie, médicalisés grâce au concours des médecins des SMUR locaux. Les interventions sont confiées soit aux unités spécialisées que constituent les PGHM ou PGM et les sections de montagne des CRS, soit aux unités ou équipes formées de sapeurs-pompiers, soit à ces deux types de structures selon un schéma qui, suivant les cas, s'appuie sur la mixité ou donne la préférence à l'alternance hebdomadaire.

La régulation en matière de secours en montagne fait régulièrement l'objet de polémiques de même que le financement des secours.

Au titre de la solidarité nationale, la gratuité des secours est le principe de droit commun. Mais un certain nombre de situations particulières, notamment dans de petites communes, ont amené le législateur à nuancer cette approche générale.

Depuis le décret n° 87-141 du 3 mars 1987 pris en application de l'article 97 de la loi dite « montagne » du 9 janvier 1985, les communes pouvaient exercer un droit de recouvrement total ou partiel des frais engagés dans les opérations de secours sur les pistes de ski alpin et les pistes de ski de fond. Puis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, dans son article 54, a permis aux communes qui le souhaitent d'exiger une participation aux frais engagés par elles-mêmes lors

d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisir.

La loi de modernisation de la sécurité civile, dans ses articles 27 et 28, indique que :

— la commune, dans le cadre de ses compétences, pourvoit aux dépenses relatives aux besoins immédiats des populations ;

— les dépenses directement imputables aux opérations de secours, menées dans le cadre des dispositions de l'article L. 1424-2 du CGCT, sont prises en charge par le SDIS ;

— lorsque le commandement des opérations de secours (COS) ne relève pas du SDIS, et en dehors des cas de réquisition par les autorités compétentes de l'État visés à l'article 28, les moyens sollicités par le COS ne peuvent faire l'objet d'une prise en charge par le SDIS sans l'accord du président de son conseil d'administration ;

— les frais consécutifs à une opération de secours sont pris en charge par l'État lorsque des moyens publics ou privés extérieurs au département sont mobilisés par le représentant de l'État,

Cette répartition des dépenses de secours ne va pas sans poser des difficultés. À ce jour, il n'est cependant pas prévu d'évolution de la réglementation figurant à l'article L. 2321-2 du CGCT.

Compte tenu de la très grande diversité des opérations de secours en montagne, le coût moyen de ces opérations n'est pas vraiment représentatif. Toutefois l'Inspection générale de l'administration diligentée en juillet 2001, tout en soulignant l'imprécision des statistiques sur le sujet, en a estimé le coût moyen à 4 500 euros.

B. L'ACTION EXTERIEURE DE LA SECURITE CIVILE

1. L'action internationale

L'action internationale des sapeurs-pompiers en 2005 s'est traduite par 300 interventions dans soixante pays.

L'année 2005 a d'abord été marquée par les conséquences du tsunami en Asie du Sud-Est.

— Le dimanche 26 décembre 2004, jour du tremblement de terre qui a déclenché le tsunami, le Gouvernement a décidé d'envoyer des équipes de secours, en coordination avec le mécanisme européen de protection civile, prioritairement orientés vers le Sri Lanka, seul pays à avoir alors fait appel à l'aide internationale.

Un élément de reconnaissance et d'évaluation (ERE) de quatre personnes a ainsi quitté Paris, le 26 décembre, leur chef s'étant vu par ailleurs confier une mission d'évaluation et de coordination pour le compte de la Commission européenne dans le cadre du mécanisme européen.

Le lendemain, un détachement de cent personnes (61 sauveteurs de la sécurité civile, des membres du SAMU, de la Croix Rouge, des ONG « Télécoms Sans Frontière » et « Secouristes Sans Frontière ») a été envoyé et déployé dans la région d'Ampara.

Le 30 décembre, la décision a été prise d'envoyer une mission d'appui aux situations de crise (MASC) auprès de l'ambassadeur de France à Djakarta. Cette mission s'est transformée en élément de reconnaissance (ERE), dont une partie a été projetée sur Banda Aceh pour préparer l'arrivée de l'élément de sécurité civile rapide d'intervention médicale (ESCRIM), la seconde équipe restant à Djakarta auprès de l'ambassadeur et assurant également un rôle de coordination au profit de la Commission européenne.

Suite à la projection de l'ESCRIM le 3 janvier, un dispensaire a pu être ouvert à Meulaboh le 11 janvier puis le 14 janvier la totalité de l'hôpital de campagne a pu être acheminé et déployé, avec l'appui des forces armées françaises. Pendant toute la durée de sa mission, l'ESCRIM a effectué plus de 1 800 consultations, une dizaine d'interventions chirurgicales et hospitalisé 25 personnes. La Croix-Rouge a pris la suite de l'ESCRIM à Meulaboh sous la forme d'un dispensaire.

L'essentiel du détachement a été désengagé le 6 janvier, une équipe est restée à Colombo jusqu'au 14 janvier pour assister l'ambassadeur dans l'accueil du fret humanitaire et la coordination des ONG.

— À la suite des inondations en Roumanie, un détachement, composé de trois agents de l'unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile n° 1 et de quatre agents de l'ESOL Nord, équipé de 2 motopompes grande capacité ainsi que d'une station de traitement de l'eau, a été envoyé sur place du 28 mai au 15 juin 2005.

— En juin dernier, une équipe cynophile de la gendarmerie nationale, suivie de deux architectes appartenant à l'association « Architectes de l'urgence » et d'un officier de l'unité d'intervention et d'instruction de la sécurité civile n° 1 de Nogent-le-Rotrou, spécialisé dans les risques bâtimentaires, ont été envoyés pour localiser et récupérer des éventuelles dépouilles de victimes françaises dans le secteur de l'hôtel Sofitel, à Khao Lak, en Thaïlande. Aucun corps n'a été retrouvé.

— Le 19 août 2005, une mission d'appui de la sécurité civile composée de cinq personnes a été envoyée en renfort à Fort de France à la suite du crash d'avion au Venezuela le 16 août 2005 : deux agents spécialistes de la gestion de crise ont été mis à disposition de la préfecture pour armer, avec les autres services de l'État, le PC de crise activé 24h/24 à la préfecture de Fort de France et pour in-

tégrer le PC opérationnel situé sur le stade de Dillon pendant toute la cérémonie organisée avec les familles des victimes et trois communicants, en renfort de la cellule communication de la préfecture.

— À la demande des autorités sénégalaises et en liaison avec la délégation à l'action humanitaire, un élément de reconnaissance et d'évaluation de sécurité civile (ERE) composé de quatre spécialistes en interventions sur catastrophes naturelles et en action humanitaire a été envoyé par la France à Dakar le 1^{er} septembre après les inondations.

— En septembre 2005, une mission de soutien en situation de crise, composée de cinq personnes dont deux spécialistes de la sécurité civile, a été envoyée à Houston, suite au passage du cyclone « Katrina » sur la Nouvelle-Orléans, dans l'État de Louisiane.

Les États-Unis ont par la suite officiellement sollicité l'aide de l'Union européenne et de la France, précisant cependant qu'ils n'avaient pas besoin de personnels de sauvetage. Les principaux besoins exprimés par les Américains consistaient en une aide matérielle, en priorité pour le traitement de l'eau ainsi que des groupes électrogènes, des bâches et des tentes.

2. La protection civile européenne

La décision 2001/792/CE du Conseil du 23 octobre 2001 a institué un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours de la protection civile tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne.

Les États membres doivent, pour la mise en œuvre de ce mécanisme, recenser les équipes disponibles pour intervenir dans un délai de douze heures à compter de la demande d'aide, sélectionner les personnes pouvant être appelées à participer à une équipe d'évaluation ou de coordination, fournir toute autre information pertinente pour la mise en œuvre du mécanisme, au plus tard six mois après l'adoption de la présente décision, signaler les autorités compétentes et de contact lors de la mise en œuvre de cette décision.

De son côté, la Commission européenne prend en charge la mise en place d'un centre d'information et de suivi, du système de communication et d'information et d'un programme de formation des équipes d'intervention. Elle établit également un programme de recensement et de diffusion des enseignements tirés des interventions.

L'organe opérationnel du mécanisme est le centre de suivi et d'information (CSI) qui est basé à la Commission européenne à Bruxelles. Par l'intermédiaire du CSI, qui est disponible 24 heures sur 24, la Commission peut faciliter la mobilisation des moyens de protection civile des États membres en cas d'urgence.

Tout pays touché par une catastrophe majeure peut demander une assistance par l'intermédiaire du CSI. Dans ce cas, le CSI transmet immédiatement la demande à un réseau de points de contact nationaux qui indiquent s'ils sont en mesure de fournir de l'aide. Après compilation des réponses sur la disponibilité des secours, le pays concerné sélectionne le type d'assistance dont il a besoin et prend contact avec les pays qui la proposent. Le CSI peut également apporter un soutien technique, par exemple un accès plus aisé aux images satellites, et joue un rôle de centre d'information qui collecte des données et en diffuse des mises à jour régulières à tous les pays participants.

Le mécanisme sert également à améliorer la préparation. Il est étayé par une base de données contenant des informations sur les moyens nationaux de protection civile disponibles pour les interventions de secours. Le mécanisme bénéficie également du contenu de la base de données militaire, compilé par l'État-major de l'Union européenne, qui donne une vue d'ensemble des ressources disponibles pour gérer les conséquences des catastrophes. Par ailleurs, un système commun d'information et de communication d'urgence est actuellement mis en place afin d'assurer un partage efficace de l'information entre le CSI et des points de contact nationaux.

Ce dispositif est ouvert à la participation des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Aujourd'hui, 30 pays prennent part au mécanisme qui bénéficie d'une allocation financière sur une base annuelle : les 25 États membres de l'Union européenne, la Bulgarie, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Roumanie.

Il a fait l'objet d'une évaluation qui a donné lieu à une communication de la Commission, le 20 avril 2005, « Perfectionner le mécanisme communautaire de protection civile ». Ce document souligne les améliorations à apporter au mécanisme : mieux préparer les interventions (évaluation des moyens de protection civile, cours de formation, exercices de simulation, spécialisation d'équipes de secours), développer les moyens d'analyse et d'évaluation des besoins, renforcer la coordination à tous les niveaux ainsi qu'améliorer l'assistance en faveur des ressortissants de l'Union européenne victimes de catastrophes hors de l'Union européenne.

En outre, la communication envisage des mesures à plus long terme pour développer les moyens communautaires de protection civile, telles que le regroupement des moyens de protection civile, l'information des pays tiers des possibilités de recours au mécanisme communautaire, le développement de modules spécialisés de réserve, le renforcement de la base logistique et la promotion de la coordination internationale des services de secours en cas de catastrophe.

Ces mesures à plus long terme nécessiteraient une modification du mécanisme communautaire de secours.

Ce mécanisme a été mis en œuvre à l'occasion du tsunami en Asie du Sud-Est mais aussi lors des gigantesques incendies du Portugal. Débordées par les flammes et handicapées par la forte décentralisation du pays, les autorités portugaises ont réclamé l'aide de l'Union européenne et plaidé pour une mutualisation des forces de lutte contre le feu européennes. Cinq pays (France, Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas) ont dépêché neuf avions et hélicoptères bombardiers d'eau pour aider quelque 3 000 pompiers et militaires portugais.

Afin de tester les capacités de coordination européenne, un exercice grandeur nature, baptisé Euratech, s'est déroulé le 12 avril 2005 à Portes-lès-Valence, dans la Drôme ; il s'agissait d'une simulation d'accident chimique qui a mobilisé, outre la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Italie et la République tchèque.

Le ministre de l'Intérieur a proposé la création d'une force de sécurité civile européenne qui se doterait d'avions gros porteurs. Cette volonté se heurte à l'absence de ressources budgétaires européennes pour financer ces équipements et à l'opposition de certains États membres. Avant de disposer d'instruments financiers, il est nécessaire de parvenir à un commandement unique. Actuellement, la coexistence sur le terrain d'unités engagées dans le cadre du mécanisme communautaire et d'unités envoyées dans le cadre de relations bilatérales nuit à l'efficacité des interventions. L'une des pistes de réflexion consiste à obtenir des États membres, lorsque le mécanisme communautaire est déclenché, qu'ils transforment leurs unités bilatérales en unités communautaires. Cette solution permettrait de renforcer le mécanisme communautaire en imposant de désigner une autorité politique responsable.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 18 octobre 2005, la Commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et de M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, sur les crédits des missions « Sécurité », « Sécurité civile », « Administration générale et territoriale de l'État » et « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2006.

Après avoir évoqué les crédits de la mission « Sécurité », **M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**, a présenté les crédits de la mission « Sécurité civile ».

Les moyens de la sécurité civile, hors masse salariale, sont en baisse de 3,8 %. Cette baisse ne traduit en rien une diminution de l'effort, mais tout simplement l'achèvement des programmes d'acquisition des deux avions gros porteurs de type Dash 8 et des hélicoptères EC 145. Ceux-ci peuvent atteindre une vitesse de 260 à 280 kilomètres-heure, contre 170 kilomètres-heure pour les Alouette III. En outre, les EC 145 peuvent embarquer des commandos, ce qui est important pour les interventions de secours en montagne. Dans les principales agglomérations, ils pourront également être mis à la disposition des forces de l'ordre.

L'opération nouvelle la plus importante est le financement du remplacement des avions bombardiers d'eau perdus accidentellement en mars 2004 et au cours de la saison "feux" de 2005, soit 21 millions d'euros. Ces crédits seront complétés par des moyens supplémentaires dégagés en 2005.

Les crédits du fonds d'aide à l'investissement des SDIS, créé en 2003 pour soutenir ceux-ci dans leurs investissements, seront en hausse en autorisations d'engagement - + 9 % - et stables en crédits de paiement, soit 65 millions d'euros.

La part de ce fonds consacrée au financement du projet ANTARES sera accrue. Ce projet vise à accroître l'inter-opérabilité des services de l'État et des SDIS, en rendant possible l'accueil des SDIS sur le réseau ACROPOL de la police. À terme, il permettra d'évoluer vers un réseau unifié pour l'ensemble des services de sécurité et d'urgence. Pour l'année 2006, l'État subventionnera deux expérimentations ANTARES.

S'agissant des feux de forêt, la doctrine d'emploi des moyens aériens doit être révisée à la lumière des drames de l'été dernier. Les moyens aériens ne devraient être mobilisés qu'en cas de risque de mort d'homme.

Le **ministre d'État** a ensuite renvoyé au document écrit qu'il a fait distribuer en Commission et dont la teneur est reproduite ci-après.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »

(extraits du discours de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, distribué en Commission)

Dans le domaine de la sécurité civile et du secours aux personnes, l'État joue un double rôle. Il est à la fois :

– un acteur à part entière qui intervient pour tout ce qui exige la mise en œuvre de moyens nationaux. C'est l'objet du programme intervention des services opérationnels (256 millions d'euros de CP en 2006) ;

– il est aussi le garant de la cohérence sur tout le territoire des secours mis en œuvre par les services départementaux d'incendie et de secours. Ceci se traduit dans le programme coordination des moyens de secours (207 millions d'euros en crédits de paiement en 2006).

Hors masse salariale, les moyens de la sécurité civile sont en baisse de 3,8 %. Il ne faut pas s'y tromper, cette baisse ne traduit en rien une diminution de l'effort, mais tout simplement l'achèvement des programmes d'acquisition des deux avions gros porteurs de type Dash 8 et des hélicoptères EC 145. Ces programmes d'équipement, que j'avais lancés, étant désormais achevés, les moyens dégagés ont pu être partiellement recyclés.

L'opération nouvelle la plus importante est le financement du remplacement des avions bombardiers d'eau perdus accidentellement en mars 2004 et au cours de la saison « feux » de 2005 (21 millions d'euros). Ces crédits seront complétés par des moyens supplémentaires dégagés en 2005.

Par ailleurs, sont financés :

– La pérennisation de la location de l'hélicoptère bombardier d'eau (4 millions d'euros) ;
– l'acquisition d'une série d'équipements complémentaires pour renforcer la sécurité civile pour un total de 10 millions d'euros (des équipements opérationnels pour les hélicoptères EC 145, un entraîneur de vol sur hélicoptères, deux unités de pompage à très gros débit, un module d'intervention NRBC supplémentaire, une chaîne de décontamination à la BSPP).

Les crédits du fonds d'aide à l'investissement des SDIS, que j'avais créé en 2003 pour soutenir les SDIS dans leurs investissements, seront en hausse en autorisations d'engagement (+ 9 %) et stables en crédits de paiement (65 millions d'euros).

La part de ce fonds consacrée au financement du projet ANTARES sera accrue. Ce projet vise à accroître l'inter-opérabilité des services de l'État et des SDIS, en rendant possible l'accueil des SDIS sur le réseau ACROPOL de la police. À terme, il permettra d'évoluer vers un réseau unifié pour l'ensemble des services de sécurité et d'urgence. Pour l'année 2006, l'État subventionnera deux expérimentations ANTARES.

S'agissant de la performance, la mobilisation de la sécurité civile sera réelle. Il ne s'agit pas seulement d'un souci de bonne gestion, mais aussi tout simplement de rechercher une plus grande efficacité dans l'accomplissement de ses missions.

Ainsi, en matière de lutte contre les feux de forêt, la réponse de l'État dépend de la disponibilité de ses moyens aériens. Pour l'évaluer, et ainsi l'améliorer, le projet annuel de performance retient un indicateur : la disponibilité opérationnelle des avions de la sécurité civile durant la saison feux. Mes services procèdent à un pointage, deux fois par jour, de la flotte pouvant être engagée. Elle est rapportée à l'ensemble de la flotte. L'objectif est une disponibilité quasi-totale, à savoir 95 % des avions prêts en permanence à être engagés.

Au-delà de cet objectif prioritaire, nous devons optimiser notre flotte d'aéronefs pour que chaque euro dépensé le soit le plus efficacement possible. C'est l'objet d'un autre indicateur, celui du coût total de l'heure de vol. Il rapporte le coût « complet » de la maintenance, du carburant, de l'équipage et du fonctionnement de chaque base de la sécurité civile, au nombre d'heures de vol de l'année.

La cohérence nationale de la sécurité civile est essentielle aussi bien pour l'anticipation et la prévention des risques, d'une part, que pour la gestion des crises, dans un second temps. La lutte contre le terrorisme vient renforcer l'importance de cette coordination. C'est l'objet du programme « Coordination des moyens de secours ».

Les services de la sécurité civile dégagent ainsi des orientations stratégiques pour mettre en cohérence l'action des différents acteurs publics, qu'il s'agisse de la formation dispensée aux officiers sapeurs-pompiers ou de la préconisation de certains matériels. Ces orientations valent pour l'État et pour l'ensemble des SDIS. Elles assurent une action d'ensemble efficace et réactive.

Deux de ces orientations mobilisent à l'heure actuelle mes services : la diminution de l'accidentologie des sapeurs-pompiers et la mise en place d'infrastructures de communication communes aux SDIS et aux services de l'État (c'est le projet ANTARES).

Au-delà, je suis convaincu qu'il existe encore des marges de progrès, tant en ce qui concerne les indicateurs que l'organisation de la mission sécurité civile. À cette fin, j'ai demandé au responsable des deux programmes de la mission, le directeur de la défense et de la sécurité civiles, de mener une réflexion sur l'opportunité d'adapter l'architecture de la LOLF.

Pour tirer pleinement profit du principe de responsabilité voulu pour la LOLF, une plus grande profondeur financière pour la mission sécurité civile doit sans doute être recherchée : deux programmes pour une mission ministérielle de cette taille, c'est sans doute trop. Par ailleurs, il faudra peut-être évoluer vers une mission interministérielle regroupant la prévention des risques et la gestion des crises.

M. Thierry Mariani, rapporteur pour avis des crédits de la mission sécurité civile a rappelé les accidents dramatiques de l'été dernier, au cours desquels quatre hommes ont trouvé la mort et trois appareils ont été perdus. Il a souhaité connaître les intentions du ministre d'État quant au remplacement de ces appareils.

Il a interrogé le ministre d'État sur les initiatives qu'il envisage afin de renforcer le mécanisme communautaire de protection civile en tirant les leçons de la coopération européenne à l'occasion du tsunami et des incendies du Portugal.

Il a également souhaité obtenir des précisions sur la mise en œuvre de l'interopérabilité des réseaux au travers du programme ANTARES.

Par ailleurs, il a souhaité connaître le bilan des conventions tripartites entre les services du SAMU, les SDIS et les ambulanciers privés.

Il s'est enfin enquis des premiers résultats des mesures en faveur du développement du volontariat et de ses projets dans ce domaine, ainsi que du bilan qu'il était possible de dresser du nouveau dispositif de fin de carrière en faveur des sapeurs-pompiers professionnels.

En réponse au rapporteur pour avis, **le ministre d'État** a précisé qu'un Canadair a remplacé en juin 2005 celui détruit en mars 2004. Un autre marché d'acquisition d'un Canadair sera passé avant la fin de l'année. Les Trackers seront remplacés à l'identique, à moins qu'un équivalent tienne dans la même enveloppe budgétaire.

Face aux incendies qui l'ont frappé, le Portugal a souffert d'une organisation trop décentralisée. C'est la raison pour laquelle ses moyens nationaux n'ont pu être mobilisés. Le ministre d'État a proposé au nom de la France la création d'une force de sécurité civile européenne, qui pourrait se doter de très gros porteurs. Elle permettrait de mutualiser les moyens.

Le ministre d'État a rappelé que les 250 000 pompiers se répartissent entre 30 000 militaires, 20 000 professionnels et 200 000 volontaires. Il a obtenu du ministre des finances la défiscalisation d'une partie des charges payées par les employeurs de sapeurs-pompiers volontaires lorsqu'ils partent en mission au titre des dispositions fiscales relatives au mécénat. Un bilan sera dressé dans six mois. À l'heure où la technicité et le nombre des interventions s'accroissent, la question du volontariat est centrale.

Le nouveau dispositif de fin de carrière peut toucher une population de plus de 4 300 sapeurs-pompiers professionnels âgés d'au moins cinquante ans. Le ministre d'État s'est dit prêt à revenir devant la Commission pour évaluer cette mesure et ses conséquences financières. Pour l'heure, on peut seulement constater que les personnels ne manifestent pas leur mécontentement.

S'agissant du programme ANTARES, sera présenté à la fin de l'année 2005, devant la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, le retour d'expérience sur l'exercice de sécurité civile qui a eu lieu aujourd'hui même dans le département de l'Ain, où est accueillie depuis le début de l'année la plateforme nationale d'expérimentation du réseau ANTARES.

M. Bernard Derosier a jugé que la mission « sécurité civile » faisait peu de place aux SDIS. Dans l'action « Coordination des acteurs de sécurité civile », il est prévu une harmonisation nationale de l'organisation et du fonctionnement des SDIS. Il a souligné que ce sujet n'avait fait l'objet d'aucune concertation avec les responsables élus des SDIS.

S'agissant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », il a souligné qu'elle ne retrace pas exactement les dépenses de l'État en faveur des collectivités, puisque les prélèvements n'y sont pas associés directement. Il faut en effet, pour cela, se reporter au document intitulé « Effort financier de l'État en faveur des collectivités locales ». Dans ces conditions, il est difficile d'apprécier correctement les objectifs et les mesures de performance des relations entre l'État et les collectivités.

Cette mission se compose de quatre programmes : communes, départements, régions et diverses dépenses. Dans ces conditions, la question se pose de savoir comment les parlementaires peuvent créer un nouveau programme, ou même modifier les équilibres des programmes actuels.

En ce qui concerne la taxe sur les conventions d'assurance, il a rappelé qu'il était initialement prévu que les taux seraient laissés à l'appréciation des assemblées des collectivités territoriales. Or, la décision du Gouvernement de ne pas autoriser le département à moduler la part de taxe sur les conventions d'assurance peut être perçue comme une remise en cause du principe d'autonomie de gestion des collectivités locales. L'impossibilité de moduler cette taxe posera un problème d'autant plus difficile que les coûts des SDIS connaissent une explosion.

En rappelant que la TIPP permet de couvrir en partie les dépenses de RMI, lesquelles continuent de progresser, il a souligné que la compensation du surcoût du RMI pour 2004 se fait attendre et a demandé à quel moment les départements peuvent espérer la compensation annoncée par le Gouvernement pour un total d'environ 460 millions d'euros.

Il a jugé que la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires était une bonne chose, et en a donné acte au ministre d'État. Rappelant que le décret du 13 septembre 2005 précise que le financement est notamment assuré par « une contribution publique à la charge du service d'incendie et de secours », il a demandé si les 10 millions d'euros évoqués par le ministre correspondaient à la participation de l'État qui s'était engagé à verser la moitié de la contribution publique à la charge des SDIS.

Il a, enfin, demandé qui assurera la charge financière de la vidéosurveillance dans les quartiers, à laquelle le ministre d'État s'est déclaré favorable.

En réponse à M. Bernard Derosier, **le ministre d'État** a rappelé qu'il avait trouvé à son arrivée au ministère une situation extrêmement complexe. Les pompiers ne voulaient pas dépendre des seuls départements. Ceux-ci mettaient en avant le principe « qui paie décide ». L'État était l'objet d'accusations venues de toutes parts.

Une harmonisation nationale du statut des pompiers est maintenant assurée par la conférence nationale des SDIS. Toute décision touchant au financement des SDIS est soumise à celle-ci.

Il a souligné, d'autre part, que la responsabilité de l'État était maintenant clarifiée. Lorsqu'une crise dépasse le cadre du département et amène celui-ci à demander des renforts, c'est l'État qui paie.

Tout en reconnaissant que la taxe sur les conventions d'assurance ne résolvait pas tous les problèmes, il a insisté sur le fait qu'elle constituait un progrès par rapport au système antérieur de la dotation, laquelle était, dans le meilleur des cas, indexée sur l'inflation. L'avantage de la taxe est d'être une ressource dynamique, même si son taux n'est pas laissé à l'appréciation des départements.

S'agissant de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires, il a précisé que l'abondement de la DGF des départements sera porté de 20 à 30 millions d'euros, ce qui correspond à l'engagement qu'il avait pris.

*

* *

Après le départ des ministres, conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurité civile » pour 2006.

ABREVIATIONS

BASC	Base aérienne de la sécurité civile
BMPM	Bataillon des marins-pompiers de Marseille
BSPP	Brigade des sapeurs-pompiers de Paris
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
COGIC	Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises
COZ	Centre opérationnel de zone
CSI	Centre de suivi et d'information
DDSC	Direction de la défense et de la sécurité civiles
EMZ	État-major de zone
ENSOSP	École nationale des officiers de sapeurs-pompiers
ERE	Élément de reconnaissance et d'évaluation
ESCRIM	Élément de sécurité civile rapide d'intervention médicale
ESOL	Établissement de soutien logistique
FAI	Fonds d'aide à l'investissement
GHSC	Groupement d'hélicoptères de la sécurité civile
INPT	Infrastructure nationale partageable des transmissions
MASC	Mission d'appui aux situations de crise
PCS	Plan communal de sauvegarde
PFR	Prestation de fidélisation et de reconnaissance
PPI	Plan particulier d'intervention
RNA	Réseau national d'alerte
SAMU	Service d'aide médicale urgente
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIMMAD	Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la Défense
SMUR	Service mobile d'urgence et de réanimation
UIISC	Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire

- M. Christian GALLIARD de LAVERNEE, directeur de la défense et de la sécurité civiles, préfet.
- M. Georges-François LECLERC, sous-directeur de l'administration et de la logistique.
- M. le Colonel Gérard COURTOIS, conseiller technique auprès du ministre de l'Intérieur.
- Mme Cécile FONTAINE, conseillère technique auprès du ministre de l'Intérieur.

Organisations représentatives des sapeurs-pompiers

Association des présidents des services d'incendie et de secours

- M. Etienne CHAUFOUR, président.

Association nationale des directeurs départementaux

- M. le Colonel Philippe BERTHELOT, président.
- M. le Colonel Hervé ENARD, second vice-président.

Fédération des personnels des services publics et de santé FO

- M. Alain BRISSIAUD, secrétaire général.
- M. Daniel NOUAILLAC, secrétaire général adjoint.

Fédération autonome des sapeurs pompiers professionnels

- M. André GORETTI, président.

Syndicat national des sapeurs pompiers professionnels CFTC

- M. Daniel DREMIERE, président.
- M. Alain de MAUREY, vice-président.

Fédération CGT des services publics

- M. Bruno LEBEL, secrétaire général.
- Mme CANOVAS.
- M. CAUJOL.
- M. Fabrice BOURGADE.

Fédération nationale des sapeurs pompiers de France

- M. Daniel BASSET, vice-président.
- M. Bernard FRANOZ, vice-président.

Avenir Secours

— M. François PRADON, président.

— M. Jean-Luc CARTAULT, chargé de mission auprès de président.

L'Assemblée des départements de France a adressé une contribution écrite ; la Fédération INTERCO-CFDT et l'Association des maires de France n'ont pas pu se déplacer à la date proposée.

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

BASE AERIENNE DE LA SECURITE CIVILE, MARIGNANE, 17 OCTOBRE 2005

— M. Yann DYEUVRE, sous-directeur des services opérationnels à la direction de la défense et de la sécurité civiles.

— M. Thierry HEGEAY, chef du groupement des moyens aériens à la direction de la défense et de la sécurité civiles.

— M. le Colonel Michel RAZAIRE, chef de la base.

SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS) DE VAUCLUSE, AVIGNON, 27 OCTOBRE 2005

— Colonel Jean-Yves NOISETTE, directeur.

— Lieutenant-colonel Louis TROGI, directeur administratif et financier.

— Lieutenant-colonel Georges RINGOTTE, chef du groupement des services de gestion des secours.

— Lieutenant-colonel Jean-Luc QUEYLA, chef du centre de secours principal d'Avignon.

— Lieutenant Yves PHILIPPE, chef du centre de secours de Valréas.

Syndicats

— M. Laurent COURTIAL, Avenir Secours.

— M. Philippe REVIS, Syndicat autonome.

— M. Jean MORA, CGT.

— M. Alain TRIAT, CFDT.

— MM. Guillaume ARNAUD et Julien ROUBAUD, SUD.

Représentants des sapeurs-pompiers volontaires

— M. Olivier LAFFLY, membre de la commission consultative départementale des sapeurs-pompiers volontaires.

— M. Jean-Jacques SAUTEL, membre de la commission consultative départementale des sapeurs-pompiers volontaires.

— M. Jean-Luc BUCHERT, membre du conseil de direction du SDIS.

— M. Jean-Pierre HAUCOURT, président de l'Union départementale des sapeurs-pompiers.

N° 2573-08 – Avis présenté au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), tome VIII : Sécurité civile (M. Thierry Mariani)