

N° 2568

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

**ANNEXE N° 31**

**SÉCURITÉ CIVILE**

Rapporteur spécial : M. GEORGES GINESTA

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.– LE BUDGET DE LA SECURITE CIVILE</b> .....	7
A.– EXECUTION 2004 ET 2005 .....	7
1.– Exécution 2004 .....	7
2.– Exécution 2005 .....	9
B.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2006 .....	11
1.– Les principales caractéristiques du projet de budget pour 2006 .....	11
a) <i>Les trois priorités</i> .....	11
b) <i>Les programmes et actions</i> .....	12
c) <i>Les objectifs et indicateurs</i> .....	15
d) <i>Le document de politique transversale</i> .....	16
2.– Les conséquences incidentes de la LOLF .....	20
a) <i>Le plafond d'emploi</i> .....	20
b) <i>Les crédits de personnel</i> .....	21
c) <i>La gestion des ressources humaines</i> .....	22
d) <i>Les dépenses fiscales</i> .....	23
e) <i>La stratégie ministérielle de réforme</i> .....	23
f) <i>La gestion immobilière</i> .....	24
<b>II.– LA POLITIQUE DE SECURITE CIVILE</b> .....	27
A.– LES INTERVENTIONS .....	27
1. La lutte contre les feux de forêt .....	32
2.– La lutte contre les autres catastrophes naturelles et technologiques .....	36
3.– Les secours à personne .....	38
4.– La neutralisation des engins explosifs .....	41
5.– La flotte aérienne .....	42
6.– Le réseau national d'alerte .....	44

B.– LA COORDINATION .....	45
1.– La préparation à la gestion de crise .....	45
2.– La coordination des acteurs de la sécurité civile .....	46
3.– La défense civile .....	47
C.– LA COOPERATION INTERNATIONALE .....	49
<b>III.– LES ACTEURS DE LA SECURITE CIVILE.....</b>	<b>53</b>
A.– LA DIRECTION DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE CIVILE.....	53
B.– L'ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES OFFICIERS DE SAPEURS POMPIERS .....	56
C.– LES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS.....	57
1.– Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).....	58
a) <i>Les dépenses</i> .....	60
b) <i>Les moyens de financement des SDIS</i> .....	60
c) <i>Effectifs et coûts salariaux des sapeurs pompiers professionnels</i> .....	64
d) <i>L'organisation du travail des sapeurs-pompiers professionnels</i> .....	66
e) <i>Les sapeurs pompiers volontaires</i> .....	70
2.– La brigade des sapeurs pompiers de Paris et le bataillon des marins-pompiers de Marseille .....	73
a) <i>La brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP)</i> .....	73
b) <i>Le bataillon des marins pompiers de Marseille (BMPM)</i> .....	74
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>77</b>
<b>ANNEXE : COUR DES COMPTES – RAPPORT PUBLIC 2004.....</b>	<b>83</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre. Ayant envoyé le questionnaire beaucoup plus tôt que d'habitude, votre Rapporteur spécial avait demandé que les réponses lui parviennent donc le 17 septembre.

À cette date, aucune réponse ne lui était parvenue. À la date butoir ce pourcentage était de 72 %.

## INTRODUCTION

Le projet de budget pour l'année 2006 marque une date dans la sécurité civile car pour la première fois cette politique publique fait l'objet d'une discussion spécifique lors du débat budgétaire du fait de l'existence d'une mission. L'action publique en matière de défense et de sécurité civile est maintenant considérée comme une activité de l'État à part entière, avec la création de la **mission « sécurité civile »**, qui a été séparée de la mission « sécurité », toutes deux gérées au ministère de l'Intérieur.

En outre, les services du ministère de l'Intérieur en charge de la sécurité civile (la Direction de la défense et de la sécurité civile - DDSC), se sont vus reconnaître le rôle de « **chef de file** » d'un sujet qui ressort également des compétences d'autres missions et programmes gérés aux ministères de l'Intérieur, de l'Écologie, de l'Agriculture, de la Santé et des Transports. En effet, l'élaboration et la présentation, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, d'un « **document de politique transversale** » sur la sécurité civile renforcent la coordination interministérielle dans une matière qui en a un besoin impérieux.

L'action de l'État en matière de sécurité civile n'est que la partie émergée de l'iceberg, puisque les services opérationnels sont décentralisés, au sein des établissements publics de « **services départementaux d'incendie et de secours** » (SDIS), l'État ne conservant que son rôle de coordination, de solidarité et de mise en commun d'équipements lourds, notamment aériens.

Trois montants éclairent les ordres de grandeur en matière de sécurité civile : **un peu moins d'un demi-million d'euros de crédits budgétaires pour les actions de la DDSC, un peu plus d'un demi-million d'euros de crédits pour les actions des autres administrations nationales et environ 3,7 milliards de dépenses pour les collectivités locales (SDIS).**

La seule intervention des collectivités locales (**3,7 milliards d'euros**) représente un budget supérieur par exemple à celui des **Affaires étrangères (2,4 milliards)** ou de l'**Agriculture (3 milliards)**.



## I.- LE BUDGET DE LA SECURITE CIVILE

Le **projet de budget pour 2006** prévoit des **crédits de paiement à hauteur de 463,5 millions d'euros** alors qu'en 2005 ils s'élevaient à 452,6 millions d'euros. Il est possible de reconstituer comme suit les crédits désormais inclus dans la mission sécurité civile.

### A.- EXECUTION 2004 ET 2005

#### 1.- Exécution 2004

##### **Chapitre 34-31 Moyens de fonctionnement**

Le montant définitif des ressources du chapitre 34-31 s'élève à 44,29 millions d'euros après dégel des reports. L'obtention de l'intégralité des reports (6,487 millions d'euros), la mise en œuvre d'un plan d'économies internes, et un abondement de 3 millions d'euros en LFR ont permis de financer, dans le cadre de la saison feu 2004, la location d'un avion et d'un hélicoptère bombardiers d'eau (3,995 millions d'euros) et d'un Canadair CL415 (1,129 million d'euros) qui a vocation à remplacer l'aéronef accidentellement perdu en mars 2004.

##### **Chapitre 41-31 Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours**

Le montant des crédits (3,69 millions d'euros) étant inférieur à celui des besoins, finalement fixé à 4,38 millions d'euros, les SDIS n'ont pu être intégralement remboursés pour les moyens humains et matériels qu'ils ont mis en œuvre dans le cadre de la lutte contre les feux de forêt et des grandes manifestations de l'année 2004. Le solde a été remboursé en début d'année 2005, sur les crédits de la LFI.

##### **Chapitre 46-92 Pensions, prestation et indemnités aux victimes d'accidents (sapeurs pompiers et agents de la défense passive)**

1,8 million d'euros a été versé à la Caisse des Dépôts et Consignations afin d'absorber le surcoût financier des pensions de reversion et pensions d'orphelins au titre des années 2002 et 2003, conséquence de l'application de l'article 131 de la loi sur la démocratie de proximité.

##### **Chapitre 57-50 Équipement matériel**

###### *Article 43 Acquisition des moyens aériens*

Au titre de l'acquisition des EC 145, la totalité du montant du programme, soit 151 millions d'euros en AP, ayant été transférée les années précédentes au

ministère de la défense, 38,1 millions d'euros ont été transférés en 2004 au titre de la poursuite du paiement du programme. Les 18,7 millions d'euros obtenus en LFR, complétés par des transferts de crédits des articles 41 et 44 permettront de solder le marché en 2005.

S'agissant des achats des avions « gros porteurs » : 50 millions d'euros en AP, correspondant au coût d'acquisition des 2 DASH, et 11,3 millions d'euros en CP correspondant au paiement du 1<sup>er</sup> acompte au titulaire du marché ont été transférés à la Défense en 2004 à partir des crédits obtenus en LFR 2003. 3,8 millions d'euros en AP, correspondant au coût de la maintenance de ces avions, et 38,4 millions d'euros en CP, correspondant à la poursuite du paiement de l'acquisition des 2 gros porteurs et à leur maintenance seront transférés au profit de la Défense en 2005.

Un montant de crédits de 25 millions d'euros en AP, correspondant au coût de la location vente d'un canadien CL 415 et de 1,5 million d'euros en CP, correspondant au montant de l'avance forfaitaire qui doit être versée à la notification du marché a été ouvert par décret d'avance et transférés au ministère de la défense. En 2005, 1,630 million d'euros en CP sera transféré afin de financer la location de l'appareil pour la saison feux.

Le coût du programme d'acquisition de l'entraîneur de vol s'élève à 4 millions d'euros. La totalité des AP et 2,9 millions d'euros en CP seront transférés en 2005.

#### *Article 44 Maintenance des aéronefs de la sécurité civile*

16 millions d'euros en AP et CP ont été transférés au ministère de la Défense pour le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères de la sécurité civile, assuré par la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels de la défense (SIMMAD). Et 28,5 millions d'euros ont été versés au titulaire du marché de maintenance des avions.

#### **Chapitre 67 - 50 article 80 Subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours (SDIS)**

13,39 millions d'euros d'AP, et 43,38 de CP, dont 35,15 au titre du rattrapage de l'année 2004, ont été délégués aux SDIS.

#### **Fonds de concours**

1,06 million d'euros de fonds de concours a abondé le chapitre 46-91 « secours d'extrême urgence » afin d'apporter une aide aux départements victimes des inondations de décembre 2003.

## 2.– Exécution 2005

### **Chapitre 34-31 Moyens de fonctionnement**

À ce jour, après le déblocage des reports 2004 et l'application d'un gel de 1 million d'euros sur la LFI, le montant des ressources disponibles du chapitre 34-31 s'élève à 36,908 millions d'euros. Ces ressources intègrent :

- la LFI : 33,638 millions d'euros,
- les reports de crédits de 2004 : 1,448 million d'euros,
- un transfert du ministère de l'Économie destiné au financement de la mise en conformité avec la LOLF des systèmes d'information : 0,393 million d'euros,
- un transfert du ministère de l'Agriculture destiné au financement de la mobilisation préventive : 1,383 million d'euros,
- un transfert de 0,063 million d'euros destiné à financer des prestations du service d'information du gouvernement,
- un fonds de concours : 0,107 million d'euros.

Le plan initial a fait l'objet d'un ajustement qui, tout en visant à mettre en adéquation le montant des ressources avec celui des emplois suite au gel de 1 million d'euros appliqué au chapitre, a financé, par des économies internes, l'augmentation de certains postes de dépenses ainsi que des dépenses imprévues. Ce double exercice de sincérité et d'économies a ainsi permis d'absorber la hausse du produit retardant.

### **Chapitre 41-31 Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours**

La ressource s'élève à ce jour à 2,858 millions d'euros. Les crédits qui devraient être ouverts par décret d'avance (4,733 millions d'euros) permettront de verser la participation de l'État au financement de la mobilisation préventive, de rembourser aux SDIS les frais engagés pour la mise en œuvre des colonnes de renfort dans le cadre de la campagne de lutte contre les feux de forêts de 2005 et de l'intervention sur les inondations du Gard de septembre dernier, ainsi que de rembourser aux SDIS des frais engagés pour la mise en place de dispositifs de santé à l'occasion des « Teknivals ».

### **Chapitre 57-50 Équipement matériel**

*Article 41 Défense et sécurité civile. Matériels techniques des services opérationnels*

Le montant de la ressource s'élève à 3,79 millions d'euros en AP et, après transfert d'une partie des reports de crédits vers l'article 43, à 4,8 millions d'euros en CP. Le programme d'emploi des crédits s'élève également à 3,79 millions d'euros en AP et à 4,8 millions d'euros en CP. Il intègre l'achat de trois unités de pompe mobiles pour la réserve nationale, l'acquisition de véhicules

transporteurs de retardant pour les unités militaires de la sécurité civile, et l'achat de matériels d'intervention (tenues de protection lourdes et légères notamment) pour le service du déminage.

*Article 43 Sécurité civile. Acquisition et modernisation du groupement des moyens aériens*

L'article présente une ressource en AP de 22,684 millions d'euros, et, après report de crédits et ouverture de crédits par décret pour dépenses accidentelles, de 78,975 millions d'euros. Un premier transfert au ministère de la Défense de 14,319 millions d'euros en AP, au titre de l'acquisition des avions « gros porteurs » et de l'entraîneur de vol, et de 47,3 millions d'euros en CP (30,257 millions d'euros au titre de l'acquisition des EC 145 et 17,043 millions d'euros au titre de l'achat des avions « gros porteurs ») a été réalisé au mois d'avril. Ces crédits avaient en partie été mis en place à l'occasion de la LFR 2004.

Un deuxième transfert de 3,5 millions d'euros en AP, pour l'affermissement de la deuxième tranche conditionnelle du marché d'acquisition des deux avions gros porteurs « Dash » relative au maintien en condition opérationnelle des appareils jusqu'au 30 septembre 2007, et de 29,675 millions d'euros en CP (21,885 millions d'euros pour le marché des « Dash », 1,63 million d'euros pour la location-vente du Canadair, 5,36 millions d'euros pour les équipements opérationnels des hélicoptères EC 145, et 0,8 million d'euros pour l'entraîneur de vol) a été transmis fin juillet au ministère de l'Économie.

Un dernier transfert de 25 millions d'euros en AP et de 2 millions d'euros en CP est intervenu en octobre afin de financer le marché d'acquisition d'un canadair CL 415, qui devra être opérationnel pour la saison « feux » 2006. Ce transfert sera réalisé dès que les crédits auront été ouverts par décret d'avance et par dégel des AP du 57-50, sachant que 2 millions d'euros ont été ouverts en AP et en CP par décret pour dépenses accidentelles.

*Article 44 Sécurité civile. Maintenance des aéronefs du groupement des moyens aériens*

Le montant de la ressource est de 55,5 millions d'euros en AP et, après reports de crédits, annulation de 2,85 millions d'euros et gel de 3 millions d'euros sur la LFI, de 61,49 millions d'euros en CP. Un transfert de 23,1 millions d'euros en AP et en CP au ministère de la Défense, destiné à permettre à la SIMMAD d'assurer le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères a été effectué au mois d'avril. La prévision de dépenses 2005 pour la maintenance de la flotte des avions de la DDSC est de 36,2 millions d'euros, dont 28 millions d'euros au titre du marché actuel et 8,2 millions d'euros au titre du précédent marché. Il s'agit d'une prévision calculée sur la base d'une saison feux moyenne. À noter également que la maintenance du Canadair qui sera achetée à la société Bombardier en 2006 sera assurée dans le cadre du marché.

## **Chapitre 67-50 Subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours (SDIS)**

La dotation sur l'article 80 de ce chapitre s'élève, avec reports, et après gel de 14,5 millions d'euros, à 82,56 millions d'euros en AP et, après report de crédits, à 76,75 millions d'euros en CP. 33,12 millions d'euros d'AP et 42,8 millions d'euros de CP ont été délégués au titre du rattrapage de l'année 2004, au cours de laquelle, conformément à la décision du contrôleur financier, seuls 19,4 millions d'euros d'AP et 8,23 millions d'euros de CP avaient pu être délégués au cours du présent mois. Les 49,4 millions d'euros d'AP et 33,95 millions d'euros de CP disponibles seront délégués une fois que les commissions zonales auront fait parvenir à la direction de la défense et de la sécurité civile la liste des opérations retenues pour bénéficier d'un financement par le fonds d'aide à l'investissement (FAI).

### **Fonds de concours**

0,107 million d'euros a abondé le chapitre 34-31 au titre des prestations réalisées par les hélicoptères de la sécurité civile pour le transport des personnes accidentées. 0,184 million d'euros a abondé le chapitre 46-91 « secours d'extrême urgence » au titre de l'aide aux populations victimes des inondations du Gard de décembre 2003.

## **B.— LE PROJET DE BUDGET POUR 2006**

### **1.— Les principales caractéristiques du projet de budget pour 2006**

#### *a) Les trois priorités*

Les trois priorités du projet de budget pour 2006 sont de maintenir la capacité et améliorer la performance des moyens aériens de mieux répondre aux risques naturels et technologiques et à la menace NRBC (nucléaire, radioactif, bactériologique et chimique) et enfin de garantir la cohérence de la sécurité civile au plan national. La mise en œuvre de la LOLF sera, quant à elle, renforcée par l'établissement d'un contrôle précis de gestion et des performances des services opérationnels nationaux.

- Maintenir la capacité et améliorer la performance des moyens aériens

Le remplacement des avions bombardiers d'eau perdus accidentellement en mars 2004 et au cours de la saison « feux » 2005 est réalisé par l'État, qui est son propre assureur. La location d'un hélicoptère bombardier d'eau complétera le dispositif de lutte contre les feux de forêts. La complémentarité des avions et des hélicoptères a, en effet, fait ses preuves dans un relief montagneux.

La poursuite du programme d'acquisition des équipements opérationnels des hélicoptères EC 145 leur permettra de remplir pleinement, et dans de meilleures conditions de sécurité, les missions de secours confiées à la Sécurité civile. L'acquisition d'un entraîneur de vol améliorera la performance du groupement d'hélicoptères. Outre les économies qu'elle engendrera sur le coût des formations des pilotes et la consommation de carburant, elle apportera un progrès dans le registre de la sécurité des vols.

- Mieux répondre aux risques naturels et technologiques et à la menace NRBC

L'acquisition de deux unités de pompage à très gros débit (1 m<sup>3</sup>/seconde) permettra à la Sécurité civile d'afficher une capacité totale de pompage de 45.500 m<sup>3</sup>/heure, capacité indispensable en cas d'inondations de grande ampleur.

L'acquisition d'un module d'intervention NRBC supplémentaire, qui sera positionné sur l'aéroport de Nice-Côte d'Azur, permettra au service du déminage d'intervenir de manière sécurisée et dans de meilleurs délais sur des objets suspects. Dans le cadre de la mise en œuvre de la cinquième tranche du plan de modernisation de la Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris, la mise en place d'une première chaîne de décontamination permettra à la BSPP de mieux faire face à la menace NRBC.

- Garantir la cohérence de la sécurité civile au plan national

Pour la quatrième année consécutive, l'État versera aux SDIS des crédits sur un fonds d'aide à l'investissement (FAI) dont le montant, identique à celui de 2005, permettra notamment de financer le complément d'infrastructure nécessaire à leur accueil sur le réseau ACROPOL de la Police nationale.

### *b) Les programmes et actions*

#### 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	Fonds de concours attendus en 2006	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006
<b>161 Intervention des services opérationnels</b>	<b>189.833.935</b>	<b>260.177.171</b>	<b>900.000</b>	<b>219.323.935</b>	<b>256.108.171</b>	<b>900.000</b>
01 Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts	88.179.368	122.803.555		108.364.289	127.623.555	
02 Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	14.655.188	33.022.377		14.134.396	32.111.377	
03 Secours à personne par hélicoptère	48.013.586	70.912.347	550.000	59.067.877	66.394.347	550.000
04 Neutralisation des engins explosifs	38.985.793	33.438.892	350.000	37.757.373	29.978.892	350.000
<b>128 Coordination des moyens de secours</b>	<b>230.252.382</b>	<b>209.539.795</b>	<b>1.506</b>	<b>233.352.382</b>	<b>207.389.795</b>	<b>1.506</b>
01 Préparation et gestion des crises	8.030.073	6.377.511		8.030.073	6.377.511	
02 Coordination des acteurs de la sécurité civile	161.379.470	164.437.847		164.929.470	162.287.847	
03 Soutien à la politique de sécurité civile	60.842.839	38.724.437	1.506	60.392.839	38.724.437	1.506

### Présentation 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	Fonds de concours attendus en 2006	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006
<b>161 Intervention des services opérationnels</b>	<b>189.833.935</b>	<b>260.177.171</b>	<b>900.000</b>	<b>219.323.935</b>	<b>256.108.171</b>	<b>900.000</b>
Titre 2. Dépenses de personnel	76.501.160	128.786.396		76.501.160	128.786.396	
Autres dépenses :	113.332.775	131.390.775	900.000	142.822.775	127.321.775	900.000
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	83.272.775	97.745.114	200.000	82.272.775	82.645.114	200.000
Titre 5. Dépenses d'investissement	30.060.000	33.645.661	700.000	60.550.000	44.676.661	700.000
<b>128 Coordination des moyens de secours</b>	<b>230.252.382</b>	<b>209.539.795</b>	<b>1.506</b>	<b>233.352.382</b>	<b>207.389.795</b>	<b>1.506</b>
Titre 2. Dépenses de personnel	61.172.761	31.944.920		61.172.761	31.944.920	
Autres dépenses :	169.079.621	177.594.875	1.506	172.179.621	175.444.875	1.506
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	19.138.790	18.840.409	1.506	19.138.790	18.840.409	1.506
Titre 5. Dépenses d'investissement	1.105.500	1.750.150		655.500	1.750.150	
Titre 6. Dépenses d'intervention	148.835.331	157.004.316		152.385.331	154.854.316	
<b>Totaux pour la mission</b>	<b>420.086.317</b>	<b>469.716.966</b>	<b>901.506</b>	<b>452.676.317</b>	<b>463.497.966</b>	<b>901.506</b>
<i>Dont :</i>						
Titre 2. Dépenses de personnel	137.673.921	160.731.316		137.673.921	160.731.316	
Autres dépenses :	282.412.396	308.985.650	901.506	315.002.396	302.766.650	901.506
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	102.411.565	116.585.523	201.506	101.411.565	101.485.523	201.506
Titre 5. Dépenses d'investissement	31.165.500	35.395.811	700.000	61.205.500	46.426.811	700.000
Titre 6. Dépenses d'intervention	148.835.331	157.004.316		152.385.331	154.854.316	

Le responsable des deux programmes est le directeur de la Défense et de la sécurité civile (DDSC).

- Programme « interventions des services opérationnels »

Le ministère de l'Intérieur a notamment pour mission de développer et d'optimiser la capacité des services opérationnels nationaux dont il a la charge et qui, en complément des moyens départementaux de secours, sont destinés à protéger la population en cas de catastrophe. À cet effet, 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.

Les services dont les activités sont retracées par les actions de ce programme sont le groupement des moyens aériens (GMA), des formations militaires de la sécurité civile et du service du déminage. Il faut ajouter à ces unités les quatre établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL) qui peuvent intervenir en appui des unités précédemment citées, comme des groupements d'intervention logistique, notamment pour la mise en œuvre des équipements de la réserve nationale.

Ce programme est structuré en quatre actions représentatives des différentes catégories d'interventions opérationnelles.

Action 1 « *Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts* » : elle retrace l'intervention du groupement des moyens aériens et celle des formations militaires de la sécurité civile. Pour ces interventions, on observe que l'État développe des capacités à haute valeur technologique, spécialisées et complémentaires des moyens départementaux.

Action 2 « *Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques* » : elle concerne les activités nationales menées en réponse à toutes les autres catastrophes, naturelles ou technologiques (inondations, tempêtes, pollutions maritimes ou industrielles). Elle fait appel au groupement des moyens aériens et aux unités militaires d'instruction et d'intervention.

Action 3 « *Secours à personne par hélicoptère* » : elle retrace l'activité de secours d'urgence et de sauvetage hélicoptérés aux personnes en détresse et fait intervenir les hélicoptères du groupement des moyens aériens (41 hélicoptères répartis sur 22 bases et un échelon de commandement, de formation et de maintenance à Nîmes). Près de 10.000 personnes ont été secourues à ce titre en 2004.

Action 4 « *Neutralisation des engins explosifs* » : elle retrace toutes les activités de collecte, neutralisation et destruction de tous types d'engins explosifs (résiduels des dernières guerres, suspects ou improvisés). Elle est réalisée par le service du déminage qui développe parallèlement ses matériels d'intervention NRBC dans le cadre de la lutte antiterroriste.

- Programme « coordination des moyens de contrôle »

Les risques sont à notre époque tels que leur anticipation, leur prévention et la réponse qui doit être apportée par les pouvoirs publics lorsqu'ils se concrétisent requièrent une forte coordination. Le ministère de l'Intérieur anime la politique nationale de défense et de sécurité civiles et coordonne l'action des différents acteurs qui contribuent à sa mise en œuvre, afin de mieux répondre aux menaces et risques en les anticipant davantage. Les dépenses qui en résultent sont retracées dans le programme « Coordination des moyens de secours ».

L'opérateur participant à la mise en œuvre du programme est l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP), qui participe à la mise en œuvre de l'action 2 « coordination des acteurs de la sécurité civile ».

Ce programme est structuré en trois actions. Les deux premières concernent les fonctions de préparation et de gestion des crises et de coordination de l'ensemble des acteurs nationaux et locaux de sécurité civile, la troisième regroupe les fonctions de soutien administratif et logistique des deux programmes de la mission.

Action 1 : « *Préparation et gestion des crises* » elle correspond aux activités de prospective et d'identification des risques et menaces potentiels ou avérés, et à la préparation et la coordination des différents acteurs et moyens avant, pendant et après la crise. Elle fait intervenir l'ensemble de la sous direction de la gestion des risques qui comporte en son sein le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises et le nouveau Conseil national de sécurité civile.

Action 2 : « *Coordination des acteurs de la sécurité civile* » elle retrace les activités de coordination et de formation des acteurs de sécurité civile (SDIS et associations de sécurité civile).

Action 3 : « *Soutien à la politique de sécurité civile* » elle reprend les fonctions de soutien général de la mission. Elle retrace les activités d'état-major et les services de la sous direction de l'administration et de la logistique, qui assure les fonctions de maintenance et de support général, au travers des établissements de soutien opérationnel et logistique.

*c) Les objectifs et indicateurs*

Votre Rapporteur spécial rappelle et fait siennes les remarques du rapport d'information (n° 2161) présenté le 16 mars 2005 par MM. Bouvard, Migaud, de Courson et Brard au nom de la commission des Finances sur la mise en œuvre de la LOLF.

Concernant le programme « Intervention des services opérationnels », la préconisation de la MILOLF de ne retenir que deux objectifs transversaux (l'un de disponibilité et l'autre de réduction des coûts de maintenance) a été prise en compte puisque figurent dans le PAP un indicateur relatif au taux de disponibilité des avions et un indicateur relatif au taux de disponibilité des hélicoptères de la sécurité civile. L'indicateur relatif à l'optimisation du coût d'exploitation de la flotte de la base d'avions a par ailleurs été élargi à celle de la flotte d'hélicoptères.

L'objectif « réduire le délai moyen de satisfaction des demandes d'intervention sur les engins de guerre » a quant à lui été maintenu. En effet, le ministère estime que les interventions sur engins suspects et sur voyages officiels sont immédiates et les délais d'intervention ne peuvent donc être réduits.

En ce qui concerne le programme « Coordination des moyens de secours », l'indicateur « nombre de retours d'expérience ayant fait l'objet d'une analyse nationale » a été supprimé et remplacé par l'indicateur « taux de formation des acteurs de gestion de crise », lui, qui constitue un véritable indicateur de performance.

L'indicateur relatif au coût de l'action support a été modifié, puisque celui-ci a été rapporté au coût total de mission, le programme ISO ne comportant pas d'action support, hors crédits d'intervention relatifs aux secours d'extrême urgence et aux colonnes de renforts qui connaissent de fortes fluctuations d'une année à l'autre.

L'indicateur relatif à l'accidentologie des sapeurs pompiers a été maintenu car il retranscrit les deux leviers d'action visant à réduire le nombre d'accidents, à savoir la formation et la préconisation des matériels.

*d) Le document de politique transversale*

Le responsable du programme « Coordination des moyens de secours » a pour mission de gérer et de rendre compte des différentes actions de l'État conduites au titre de la politique de la sécurité civile, dont le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire est le chef de file.

Tel est l'objet du document de politique transversale, présenté en annexe au projet de loi de finances, qui permet la mise en perspective d'informations cohérentes dans le registre de la maîtrise des risques et la gestion des crises, afin que la représentation nationale puisse porter une appréciation sur la capacité de l'État et de ses établissements publics à assurer une réponse performante et cohérente face aux menaces des risques technologiques et naturels, notamment.

Le tableau ci-après montre une évaluation des crédits nationaux consacrés à la politique transversale, qui cumulées dépassent le milliard d'euros.

**ÉVALUATION DES CREDITS CONSACRES A LA POLITIQUE TRANSVERSALE**

Intitulé de la politique transversale (en millions d'euros)		Estimation des moyens consacrés en 2005	Estimation des moyens consacrés en 2006	
			AE	CP
Programmes			AE	CP
Coordination des moyens de secours	Action 1 : Préparation et gestion des crises	8,03	6,38	6,38
	Action 2 : Coordination des acteurs de la sécurité civile	164,93	164,44	162,29
	Action 3 : Soutien à la politique de sécurité civile	60,39	38,72	38,72
Intervention sur moyens nationaux	Action 1 : Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêt	108,36	122,80	127,62
	Action 2 : Interventions spécialisées sur autres catastrophes naturelles et technologiques	14,13	33,02	32,11
	Action 3 : Secours à personne par hélicoptère	59,07	70,91	66,39
	Action 4 : Neutralisation des engins explosifs	37,76	33,44	29,98
Administration territoriale de l'État	Action 1 : Coordination de la sécurité des personnes et des biens	178,15	245,75	235,31
Prévention des risques et lutte contre les pollutions	Action 1 : Prévention des risques technologiques et des pollutions	78,50	71,26	68,03
	Action 2 : Prévention des risques naturels	12,58	12,35	6,41
	Action 3 : Gestion des	47,05	52,15	35,97
Météorologie	Action 1 : Observation et prévisions météorologiques	135,98	137,61	137,61
Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	Action 1 : Prévention des nuisances et des risques industriels	11,49		
	Action 3 : Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	29,62	34,17	34,17
Programme forêt	Action 4 : Prévention des risques et protection de la forêt	51,02	51,93	50,71
Programme veille et sécurité sanitaire	Action 2 : Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises	9,42	7,97	7,88
Programme Sécurité et affaires maritimes	Action 4 : Action interministérielle de la mer	7,68	10,56	9,86
Programme Interventions territoriales de l'État	Action 3 : plan Loire grandeur nature		16,48	6,83
<b>Totaux</b>		<b>1.014,18</b>	<b>1.109,94</b>	<b>1.056,27</b>

Ce document reprend, dans les différents programmes partenaires présentés, les actions qui contribuent à la prévention des crises, à la préparation des Pouvoirs publics à la crise, à la coordination des moyens de secours pendant la crise. La réparation des effets de crise est permise par le programme « dépenses accidentelles et imprévisibles ». S'il n'est pas programme partenaire, il participe également à cette politique transversale. En effet, une réserve de 20 millions d'euros, sans gage, sera mise à disposition du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, sur les crédits de ce programme, en cas de besoin et afin d'apporter un secours immédiat aux populations victimes de calamités publiques. Ce document est l'un des moyens qui permettra d'assurer, en France, une meilleure intégration de la politique de la sécurité civile, allant de la connaissance du risque jusqu'à son traitement.

Pour illustrer la politique transversale en matière de sécurité civile, ce document s'articule autour de deux grands axes, la prévention des risques (avant la crise) et la préparation et la gestion des crises (pendant la crise).

– Programme partenaire « Administration territoriale de l'État »

Ce programme géré au ministère de l'Intérieur comporte cinq actions dont l'action 1 « coordination de la sécurité des personnes et des biens » concourt à la sécurité civile par les activités de sécurité publique et civile exercées par les préfetures. Cette action comprend les fonctions de coordination et de pilotage du préfet dans le domaine de la sécurité des personnes et des biens, qui constituent l'une des priorités principales de l'action de l'État. Les préfetures sont au cœur de l'animation des dispositifs. La sécurité des biens et des personnes est une notion large qui recouvre des secteurs complémentaires, et notamment la sécurité et la défense civiles. Cette dernière fonction est confiée, dans les préfetures de département, au SIDPC (service interministériel de défense et de protection civile). Elle consiste en la prévention des risques naturels et technologiques et en la gestion des crises de toute nature. Les fonctions de défense civile anticipent les situations de crise liées notamment aux menaces terroristes et à la vulnérabilité des installations sensibles.

– Programme partenaire « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » :

Dans le cadre de ses responsabilités, le ministère de l'Écologie met en œuvre une stratégie de prévention des risques et des nuisances. La prévention des risques technologiques et des pollutions, celle des risques naturels ainsi que la maîtrise des effets des processus industriels et de leurs produits et déchets sur l'environnement et la santé sont au cœur de l'action du ministère. De même, la lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques ainsi que la gestion des crues contribuent-elles à cette mission.

– Programme partenaire « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel »

Ce programme du ministère de l'Économie a pour finalités principales :

- d'assurer la mise en œuvre optimale de l'inspection des installations classées par les DRIRE en leur affectant les moyens correspondants,
- de contrôler les activités nucléaires (industrielles, médicales et de recherche) et industrielles pour assurer la protection des travailleurs, des patients, du public et de l'environnement contre les risques liés à ces activités,
- de veiller à ce que soit assurée la fiabilité des instruments de mesure réglementés,
- de participer au développement des entreprises et à celui d'un environnement favorable à leur compétitivité ainsi qu'à celle des territoires.

– Programme partenaire « Forêt »

Publique ou privée, la forêt remplit un rôle essentiel de protection de la biodiversité (flore et faune sauvage) et des sols (contrôle de l'érosion mécanique et des crues torrentielles) ; elle contribue également à l'amélioration du cadre de vie ainsi qu'à la qualité des paysages. Si la gestion courante intègre ces fonctions environnementales, des actions spécifiques sont conduites et soutenues par le ministère de l'Agriculture notamment dans la protection des forêts contre les incendies, essentiellement dans la zone méditerranéenne et dans le Sud-Ouest, avec une politique active en matière de débroussaillage obligatoire, de réalisation d'équipement de prévention, de surveillance des massifs et d'intervention rapide sur le départ de feu ;

L'action 4 de ce programme concourt à la sécurité civile en visant un double objectif : développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt.

– Programme partenaire « Météorologie »

Mis en œuvre au ministère de l'Équipement par Météo France, ce programme a pour finalité d'anticiper l'arrivée des phénomènes météorologiques dangereux afin d'être en mesure d'alerter les populations et de prendre les mesures de sécurité indispensables. Il vise aussi à améliorer la qualité de la prévision météorologique et la mettre au service du grand public et des différents secteurs d'activité économique, ainsi qu'à poursuivre les travaux sur le changement climatique et ses conséquences.

– Programme partenaire « Sécurité et affaires maritimes »

L'action intitulée « action interministérielle de la mer » de ce programme géré au ministère en charge des Transports comprend le dispositif de contrôle et

de surveillance des pêches (navires hauturiers et vedettes, satellites, unités littorales des affaires maritimes et les opérations maritimes avec les autres ministères. Il comporte aussi l'action des directions départementales de l'équipement, des services maritimes et des services des affaires maritimes qui préviennent et luttent contre les pollutions sous l'autorité des préfets et préfets maritimes. Leur rôle régalien et de médiation au quotidien est également essentiel à la conciliation des conflits d'intérêts entre des activités maritimes très diversifiées.

– Programme partenaire « interventions territoriales de l'État »

L'action « Plan Loire grandeur nature » de ce programme, géré au ministère de l'Intérieur par le préfet de la région Centre, préfet coordonnateur du bassin Loire-Bretagne et du plan Loire, entend poursuivre la mise en œuvre d'un développement durable et intégré du bassin hydrographique de la Loire.

Les objectifs et indicateurs du document de politique transversale concernent la prévention (plans de prévention, visite de contrôle des établissements recevant du public, exercices), la vulnérabilité des personnes et des biens aux risques naturels majeurs (plans de prévention des risques), la prévention des feux de forêt, la prévention des risques météorologiques, les activités nucléaires (nombre d'incidents, rayonnements ionisants), la pollution marine, les mesures de sauvegarde, la menace sanitaire, la formation à la gestion de crise, disponibilité de la flotte aérienne ou les interventions de déminage.

## 2.– Les conséquences incidentes de la LOLF

### *a) Le plafond d'emploi*

- Le plafond

Exprimé en équivalent temps plein travaillé (ETP), le plafond d'emploi est fixé à 2.248 (dont 330 personnels techniques, 1.504 militaires, 109 hauts fonctionnaires et 271 policiers) pour le premier programme et à 356 pour le deuxième (dont 149 personnels administratifs, 88 personnels techniques, 108 ouvriers d'État, 6 hauts fonctionnaires et 5 policiers). Les effectifs sont stables par rapport à l'an passé.

- Les mises à disposition

Les sapeurs-pompiers professionnels (SPP) sont des fonctionnaires territoriaux gérés par les différents services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), établissements publics territoriaux. Du fait de leurs compétences professionnelles en matière d'expertise technique et opérationnelle (évaluation des risques, prévention et gestion des crises, organisation des secours), certains occupent des postes au sein de la DDSC et d'autres organismes étatiques (états-majors de zone de défense notamment). Leur nombre s'élève à l'heure actuelle à

56. Le nombre de postes est défini à la fois en fonction des besoins et des contraintes budgétaires.

Deux conventions globales cosignées du préfet de police de Paris (pour la Ville de Paris) et du Directeur de la DDSC (pour le ministère de l'Intérieur) couvrent la mise à disposition d'une cinquantaine de militaires de la Brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP) au ministère de l'Intérieur. Ces mises à disposition concernent à la fois directement la DDSC (mises à disposition « entrantes » : administration centrale, groupement d'hélicoptères de la sécurité civile) ou d'autres organismes (mises à disposition « sortantes » : état-major de zone de défense de Paris, présidence de la République, ENSOSP, sécurité de l'immeuble Nélaton). Le remboursement de la charge budgétaire de ces personnels est assuré par la DDSC. Trois cadres sont mis à disposition de la DDSC à titre gracieux (avec EDF pour la mission d'appui à la gestion des risques nucléaires, Météo France et l'Agence spatiale européenne).

- Les délégations de gestion au sens du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004

Sur le programme « Intervention des services opérationnels », des délégations de gestion telles que l'organisation du recrutement (concours), la gestion des absences et des positions (gestion de la paie) seront mises en œuvre avec la direction des ressources humaines et la direction de l'administration de la police nationale du ministère de l'Intérieur, ainsi qu'avec le ministère de la Défense. Le Service des programmes aéronautiques du ministère de la Défense agit en tant que personne responsable des marchés d'acquisition d'aéronefs et de matériels aéronautiques de la sécurité civile, et en tant qu'ordonnateur des dépenses qui sont effectuées dans le cadre des paiements de ces marchés. Afin d'éviter de procéder en 2006 par transferts de crédits, il est projeté d'établir une délégation de gestion. Il en est de même avec la Structure Intégrée de Maintenance des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD) qui passe pour la sécurité civile les marchés de maintenance de ses hélicoptères.

Pour le programme « Coordination des opérations de secours », des délégations de gestion telles que l'organisation du recrutement (concours), la gestion des absences et des positions (gestion de la paie) seront mises en œuvre avec la direction des ressources humaines et la direction de l'administration de la police nationale du ministère de l'Intérieur.

#### *b) Les crédits de personnel*

S'agissant des crédits du titre 2, les caractéristiques du projet de budget pour 2006 sont les suivantes :

- Indemnitaires

Les indemnités d'astreintes versées aux agents techniques des établissements de soutien opérationnel et logistique seront revalorisées afin de

mettre en place d'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. Le montant de ces crédits indemnitaires supplémentaires s'établit pour 2006 à 0,06 million d'euros.

- Emplois

L'arrivée en 2005 de deux nouveaux bombardiers d'eau lourds polyvalents « Dash 8 » s'accompagnera de la création de deux emplois de pilotes. 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 obtenus au titre de l'année 2006 s'élève à 0,22 million d'euros.

- Transformation d'emplois et requalification

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.

50 postes de caporaux-chefs volontaires de l'armée de terre (VDAT) seront transformés en 20 postes de caporaux-chefs et 30 postes de 1<sup>ère</sup> classe engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT).

Au sein des services techniques de la sécurité civile, trois hauts fonctionnaires et quatre agents du corps d'encadrement et d'application de la police nationale sont transformés en un emploi de pilote et six emplois de mécaniciens sauveteurs du Groupement d'hélicoptères. Est également prévue la transformation de quatorze ouvriers d'État de groupe IV en sept emplois de groupe V, cinq 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.

*c) La gestion des ressources humaines*

La mise en place du secrétariat général du ministère de l'Intérieur en 2004 a été l'occasion, dans le cadre du plan stratégique 2004 – 2007, d'identifier les trois enjeux majeurs dans l'évolution de la gestion des ressources humaines au regard de la mise en œuvre de la LOLF :

– le passage à une logique de prestation de service, la responsabilisation des choix (structure des emplois, besoins de recrutement...) appartenant désormais aux responsables de programmes, devenant des « donneurs d'ordre » vis-à-vis de la DRH, avec développement d'une fonction « conseil », passage d'une gestion

administrative et statutaire à une gestion des compétences et utilisation de la formation comme un investissement dans le développement du capital humain ;

– le développement d’une fonction de régulation « économique » et « statutaire » : répartition des emplois et péréquation des crédits entre préfetures, régulation des mouvements au plan national, garantie du respect des règles statutaires en matière de mobilité, d’avancements et de dialogue social ;

– le développement d’une fonction d’anticipation à travers la mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) et de pilotage stratégique des RH avec le plan pluriannuel de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Ce plan qui entend développer une stratégie pluriannuelle de gestion des ressources humaines pour l’administration centrale et les préfetures à un horizon de cinq ans, fixe des objectifs nationaux en matière de requalification des emplois et de déroulement des carrières et s’appuie sur un plan de GPEEC.

La GPEEC est un outil de réflexion stratégique du ministère en matière d’adaptation des emplois, au plan quantitatif et qualitatif, dans les prochaines années. Le plan GPEEC s’articule autour de huit thématiques : une politique de GRH fondée sur un scénario d’évolution des effectifs et des compétences, la simplification et la rénovation du cadre statutaire, la politique de requalification et de repyramidage des emplois, un plan pluriannuel de formation et d’adaptation des modes de recrutement, le plan de rattrapage des régimes indemnitaires et d’harmonisation entre filières, la modernisation des démarches et des outils de GRH, la dynamisation de la politique d’action sociale, le renforcement du dialogue social.

#### *d) Les dépenses fiscales*

Les dépenses fiscales concernées sont les suivantes :

Programme « intervention des services opérationnels » : exonérations des successions des sapeurs pompiers décédés en opération de secours (coût inférieur à 0,5 million d’euros).

Programme « coordination des moyens de secours » : exonération des vacations horaires et de l’allocation de vétérance versées aux sapeurs pompiers volontaires (coût évalué à 20 millions d’euros pour 2006)

#### *e) La stratégie ministérielle de réforme*

La stratégie ministérielle de réforme (SMR) du ministère de l’Intérieur comporte plusieurs projets relatifs à ses services en charge de la sécurité civile.

Le projet relatif à la mise en place d’un contrôle de gestion au sein de la mission ainsi que celui consistant en l’amélioration de la formation des acteurs de la sécurité civile avec la délocalisation de l’ENSOSP à Aix les Milles sont

rattachés au programme « coordination des moyens de secours » et s'inscrivent dans le cadre de l'objectif « Optimiser l'efficacité de l'action support du programme ».

Le projet relatif à l'adaptation du format des moyens aériens de la sécurité civile est rattaché au programme « intervention des services opérationnels » et s'inscrit dans le cadre de l'objectif d'optimisation du coût d'exploitation de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile. Le projet consistant à l'amélioration de la formation des démineurs de la sécurité civile, avec la création de l'école de déminage à Mort-Mare, est rattaché au programme « intervention des services opérationnels » et s'inscrit dans le cadre de l'optimisation du coût des formations des démineurs.

Votre Rapporteur spécial regrette que les économies budgétaires entraînées par ces projets ne soient pas plus précisément chiffrées et n'aient pas été identifiées dans les crédits demandés pour 2006.

#### *f) La gestion immobilière*

- Le parc immobilier de la sécurité civile

Le patrimoine immobilier de la sécurité civile représente une surface de l'ordre de 215.000 m<sup>2</sup> SHON et se compose principalement d'une centaine de sites très spécifiques pour l'accueil des services opérationnels nationaux, répartis sur tout le territoire national : la base d'avions et les bases hélicoptères, les centres de déminage avec leurs soutes de stockage et leurs sites de destruction, les casernements des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), les ESOL avec leurs ateliers et locaux tertiaires.

Le schéma de développement immobilier de la DDSC connaît depuis cinq ans une montée en puissance du fait de la conjonction de trois orientations déterminantes pour la sécurité civile :

– la modernisation et la mise aux normes des sites du service du déminage (zone vie, zone de stockage et de destruction) et en 2004, l'absorption des artificiers de la police nationale ;

– l'arrivée des nouveaux hélicoptères biturbines EC 145 du GMA, conduit à remettre aux normes les hangars existants dont certains doivent être entièrement reconstruits ;

– la restructuration et la mise aux normes des équipements existants des UIISC, dans le cadre de la professionnalisation militaire, et dans le souci permanent d'améliorer le cadre de vie et le travail des 1.500 hommes et femmes affectés dans les trois unités.

- Cessions

En 2006 est prévue la vente d'un terrain de 1.125 m<sup>2</sup> de l'ESOL Nord à Méry-sur-Oise (95) pour un montant de 28.100 euros. Il est également prévu de mettre en vente tous les sites de type abris, forts, blockhaus, tunnels affectés à la sécurité civile dans les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale. Ces sites ne présentent plus d'intérêt au plan de la défense. C'est ainsi que 58.941 m<sup>2</sup> sont actuellement vacants, auxquels s'ajoutent 17.221 m<sup>2</sup> faisant l'objet d'une rétrocession à des tiers. Cela représente 27 sites ; 9 sites n'ont pas été évalués, 8 sites ont été évalués à l'euro symbolique, 10 ont fait l'objet d'une évaluation supérieure à 1 euro, soit une valeur vénale actuelle globale annoncée au TGPE d'un montant de 100.000 euros. Votre Rapporteur spécial souhaite que les neuf sites non évalués le soient sans délai.

- Immeubles vacants

La réimplantation du centre de déminage de Brest dans de nouveaux locaux au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2005 a entraîné la vacance de 112 m<sup>2</sup> de bureaux et locaux divers. La vacance de 76.162 m<sup>2</sup> du programme « coordination des moyens de secours » correspond aux abris, forts, blockhaus, tunnels qui ont été pour la plupart affectés à la sécurité civile dans les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale. Ces sites destinés soit à la protection de la population, soit en vue de stockage de matériels ou de vivres en cas de conflits ou de tension grave, ne présentent plus d'intérêt au plan de la défense. C'est ainsi que 17 221 m<sup>2</sup> font l'objet d'une rétrocession à des tiers. Parmi ceux-ci les 2.960 m<sup>2</sup> du fort Joffre-Lefebvre sont en cours de vente à la commune de Lingolsheim (68).

- Logements de fonction

La DDSC dispose, pour loger les agents appelés à exercer leurs fonctions, d'un parc de 10 logements au total, tous situés rue Pellerin à Asnières dont :

- 6 pour les militaires du COMFORMISC ;
- 2 en nécessité absolue de service pour le DDSC, l'autre étant vacant ;
- 2 en utilité de service pour l'adjoint au DDSC et haut fonctionnaire de Défense et le Chef de bureau.

TABLEAU DES CONCESSIONS PAR UTILITE DE SERVICE

Catégorie	Localisation	Surface	Valeur locative	Montant du loyer
Appartement le plus grand	Rue Pellerin – 92600 Asnières	130 m <sup>2</sup>	885 euros mensuels	708 euros mensuels
Appartement le plus petit	Rue Pellerin – 92600 Asnières	115 m <sup>2</sup>	704 euros mensuels	563 euros mensuels

Par ailleurs, il est à noter que la DDSC, qui assure par obligation le logement des cadres militaires et des militaires du rang, a pris en location dix logements.



## II.- LA POLITIQUE DE SECURITE CIVILE

La loi de modernisation de la sécurité civile prévoit explicitement 23 décrets nécessaires à son application. Les textes d'application des articles 3 (conseil national de la sécurité civile), 44 (conférence nationale des SDIS), 64/87 (application du fonds d'aide à l'investissement des SDIS à Marseille et Mayotte), 71 (transfert de l'INESC), 72 (projet de fin de carrière des sapeurs pompiers professionnels), 76 (bonification des sapeurs pompiers professionnels) et 83 (allocation de fidélité des sapeurs pompiers volontaires) ont d'ores et déjà été publiés.

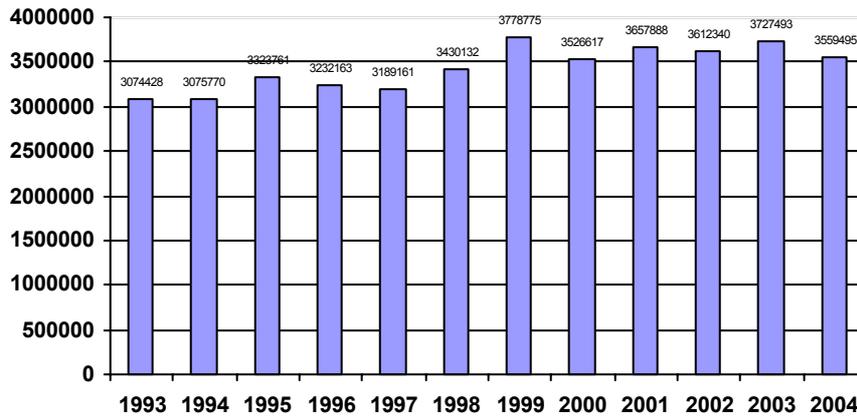
Par ailleurs, six décrets respectivement relatifs aux articles 8 (alerte des populations), 9 (interopérabilité des réseaux), 13 (plan communal de sauvegarde), 14 (ORSEC), 15 (ouvrages soumis à PPI) et 75 (CHS) sont actuellement en phase de contre-signature par les ministres concernés et seront publiés dans les toutes prochaines semaines. Enfin le Conseil d'État doit statuer dans les prochains jours sur les articles 35 (associations), 46 (armes hypodermiques) et 83 (prestation de fidélisation). Au total, à l'automne 2005, 70 % des décrets d'application expressément prévus par la loi de modernisation de la sécurité civile auront été publiés.

### A.- LES INTERVENTIONS

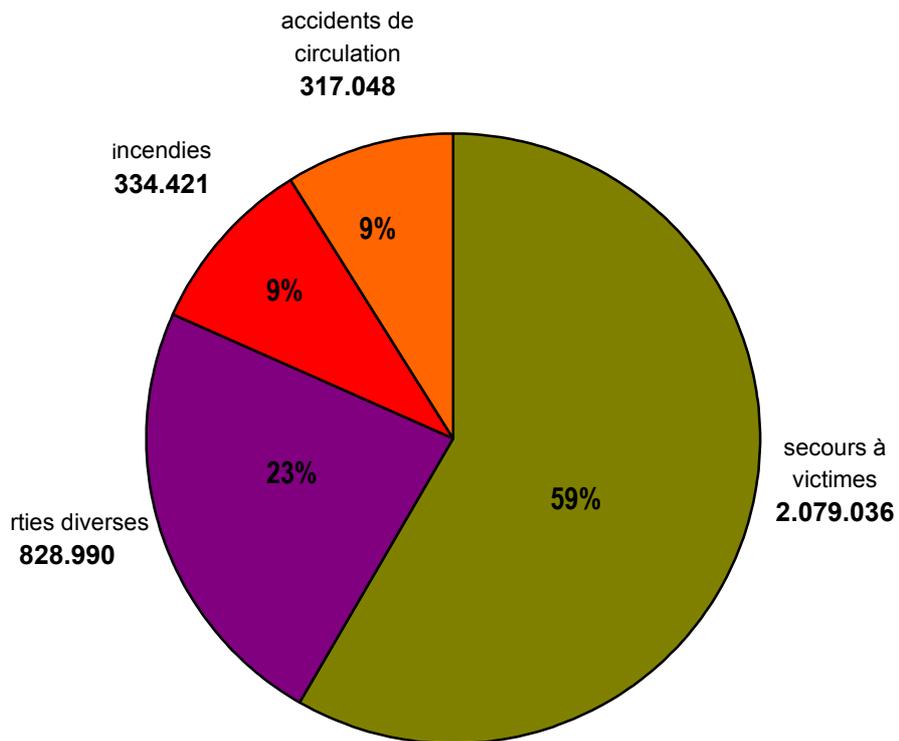
Le nombre d'interventions a crû de 3,07 millions en 1993 à 3,56 millions en 2004, soit près de 10.000 par jour ; 59 % concernent les secours à personne, 9 % les incendies et 9 % les accidents de circulation.

<b>Interventions</b>	<b>1993</b>	<b>1997</b>	<b>2004</b>	<b>(en %)</b>	<b>Évolution 1994-2004 (%)</b>
Secours à victimes	1.010.996	1.264.666	2.079.036	58,41	98,17
Incendies	300.114	321.093	334.421	9,40	15,83
Accidents de circulations	385.069	405.060	317.048	8,91	- 16,02
Interventions diverses	1.378.249	1.198.342	828.990	23,29	- 39,06
<b>Total Interventions</b>	<b>3.074.428</b>	<b>3.189.161</b>	<b>3.559.495</b>	<b>100</b>	<b>15,73</b>

### BILAN DU NOMBRE D'INTERVENTIONS DEPUIS 1993



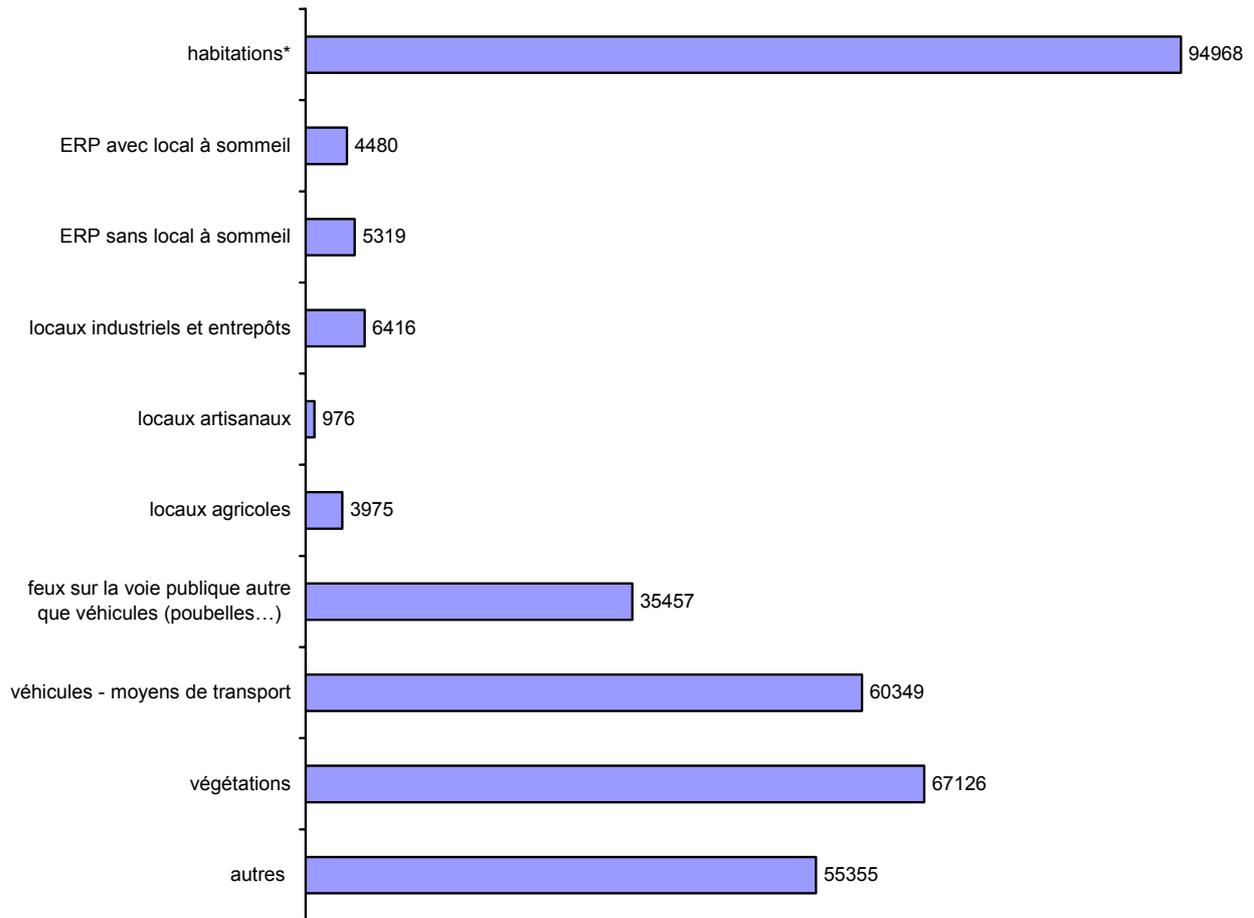
### REPARTITION DES INTERVENTIONS PAR NATURE



**3.559.495** interventions sur l'année 2004.

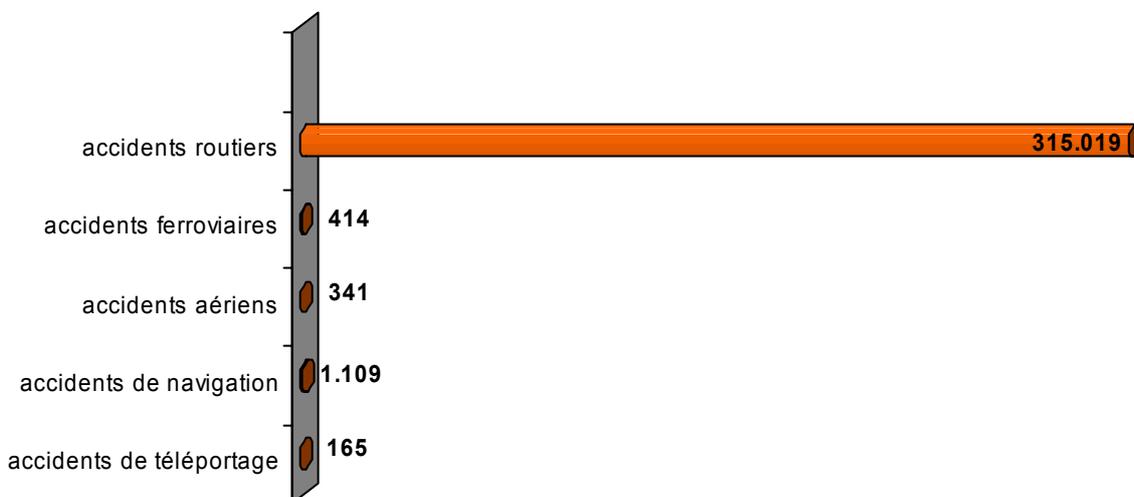
Soit **9.725** interventions par jour ou 1 intervention toutes les **8.9** secondes.

**INCENDIES : 334.421**  
*(explosions – fumées suspectes)*



\* dont 37.527 feux de cheminée

**ACCIDENTS DE CIRCULATION : 317.048**

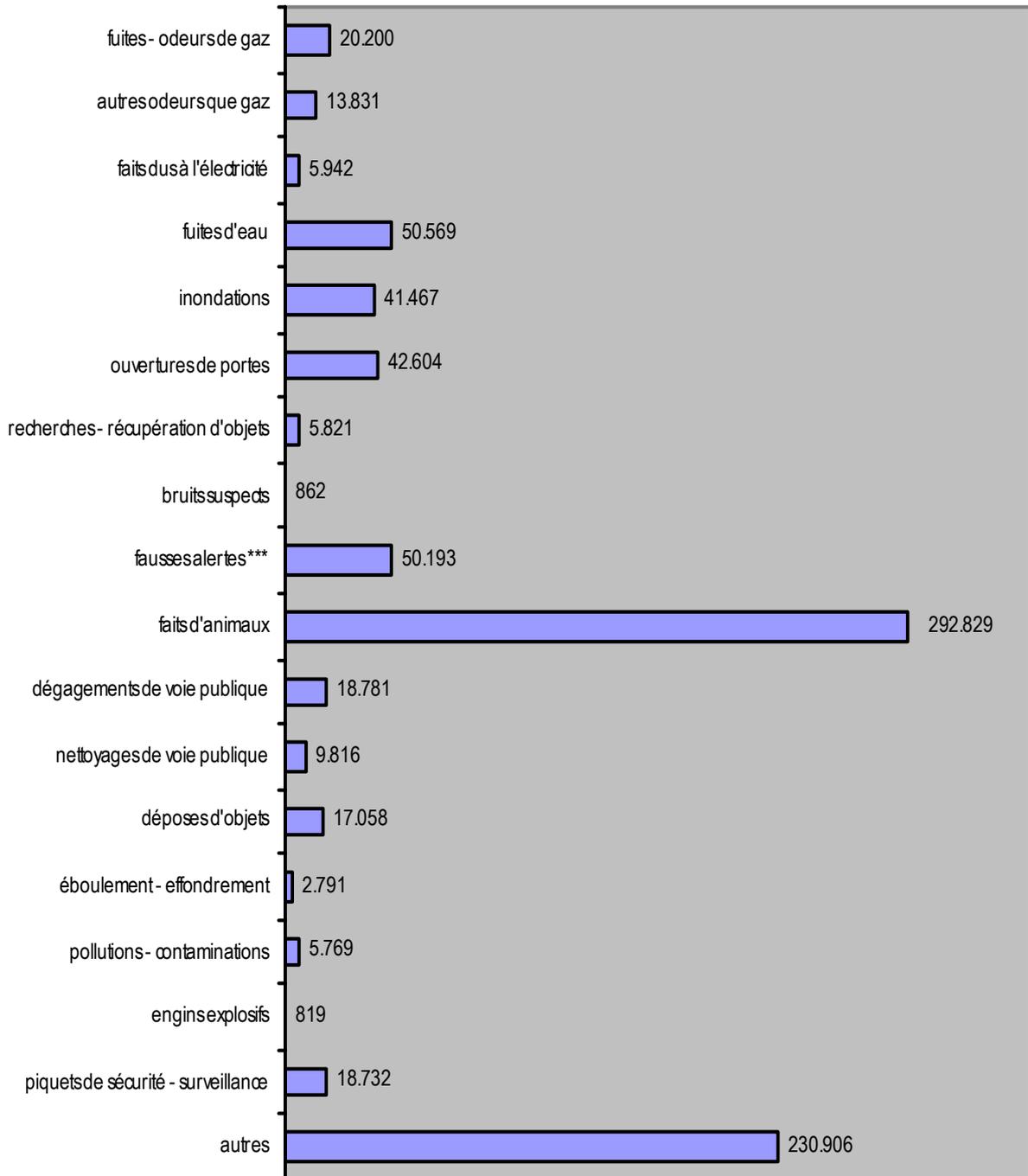


**SECOURS A VICTIMES – AIDE A PERSONNES : 2.079.036**



\*\* dont 1.768 intoxications par monoxyde de carbone.

**OPERATIONS DIVERSES : 828.990**



\*\*\*dont 11.626 téléalarmes

## 1. La lutte contre les feux de forêt

- Les surfaces incendiées

Lors des cinq dernières années, 115.000 ha ont été parcourus par le feu dans les départements méditerranéens, 12.000 incendies étant recensés. Plus de la moitié des surfaces (61.500 ha) a été touchée durant l'année 2003, alors que les conditions de risques n'avaient pas connu de précédent. En intégrant ce bilan très exceptionnel, la superficie moyenne annuellement parcourue par le feu s'établit à 23.000 ha. Ce dernier chiffre est à rapprocher des destructions recensées avant que ne soit mise en œuvre la stratégie d'attaque des feux naissants et intensifiées les actions de prévention à la fin des années 80 : 34.250 ha étaient alors chaque année parcourus par le feu.

En 2003, 61.500 ha ont été touchés par le feu dans les départements méditerranéens sur l'année, dont 58.000 ha durant l'été. Depuis l'instauration de la base de données statistiques Prométhée en 1973, de tels chiffres n'avaient jamais été atteints. Les très importants incendies de forêts qui se sont développés ont entraîné d'importantes mesures de protection des populations et se sont produits dans un contexte météorologique particulièrement difficile du fait d'une sécheresse sans précédent qui a sévi sur l'ensemble des départements méditerranéens, aggravée par des températures caniculaires. Les départements les plus touchés sont ceux de Haute-Corse (21.000 ha touchés), du Var (19.000 ha), de Corse-du-Sud (6.500 ha). Mais la quasi-totalité des autres départements méditerranéens a également connu des feux importants. Plusieurs dizaines de constructions ont été touchées par ces incendies et les décès de 10 victimes, dont 4 sapeurs-pompiers, témoignent de l'intensité des feux. Une centaine de sauveteurs ont également été blessés dont 2 très grièvement. 820 des 2.000 feux enregistrés durant l'été ont bénéficié du concours de moyens nationaux.

En 2004, 10.500 ha ont été touchés par le feu dans les départements méditerranéens, dont 8.500 ha 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. Ces résultats ont été obtenus alors que les risques météorologiques ont été supérieurs à la moyenne. Ils témoignent ainsi 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 %.

S'agissant de la Haute-Corse, indépendamment des handicaps liés au milieu naturel (difficulté d'accès, nature de la végétation, climat) et aux ressources des collectivités locales qui pénalisent l'équipement du SDIS en moyens d'intervention, cette situation s'explique en grande partie par le nombre élevé de

départs de feu, souvent simultanés, qui perturbe l'organisation des secours : ce nombre s'établit en moyenne estivale à près de 400, ce qui représente plus de 20 % des départs de feu en région méditerranéenne (alors que les espaces naturels de Haute-Corse représentent 10 % de la surface sensible au feu).

Le premier bilan de la campagne feux de forêts en 2005 montre que 17.000 ha ont été touchés par le feu dans des conditions météorologiques très difficiles du fait de la sécheresse des vents !

- L'origine des incendies

Près d'une centaine de personnes ont été interpellés à la suite des incendies qui se sont développés en 2003, et 35 ont été incarcérées. Ces chiffres, très supérieurs à ceux des années précédentes, montrent l'engagement des services de police et de gendarmerie pour rechercher les auteurs des incendies, volontaires ou non, et exercer une action dissuasive. Cette action ne s'est pas atténuée durant l'été 2004, lors duquel 38 auteurs d'incendie ont été mis en cause, dans un contexte opérationnel moins critique, qu'en 2003, ni en 2005, puisque plus de 80 auteurs présumés d'incendie ont été interpellés, une vingtaine d'entre eux étant écrouée.

À l'initiative de la gendarmerie, depuis l'été 2004, un plan VULCAIN a été appliqué dans les départements méditerranéens, permettant d'améliorer la circulation des informations des services concernés par la protection de la forêt, et l'activation de cellules pluridisciplinaires de recherche des causes de feu. Le ministre de la Justice est également intervenu auprès des parquets en leur demandant de mettre en œuvre des poursuites sous forme de comparution immédiate à l'encontre des auteurs d'incendie et de requérir des peines d'emprisonnement ferme, pour répondre aux dommages considérables à l'environnement et au traumatisme des populations.

Les efforts entrepris ces dernières années par les préfets et les procureurs ont permis que l'origine soit déterminée dans 60 % des cas, alors qu'elle l'était dans 20 % en 1995. La Haute-Corse qui est le département qui connaît traditionnellement le plus grand nombre de feux (et les surfaces détruites les plus importantes), mais dont l'origine n'est que rarement déterminée (17 % des cas en 2003). Le département des Pyrénées-Orientales (31 %), n'a pas un non plus un taux d'élucidation des causes de feu satisfaisant. Dans tous les autres départements méditerranéens, le taux d'élucidation de l'origine des incendies est proche de 60 % ou supérieur.

En 2004, par rapport aux causes connues, la répartition de l'origine des incendies est la suivante :

– imprudence.....	48 %
– malveillance .....	31 %
– accidentelles (EDF, Chemins de fer, dépôts d'ordure...)	12 %
– foudre .....	9 %

- Prévention

C'est le ministère de l'Agriculture qui a en charge le pilotage des actions de prévention des incendies de forêts. Les crédits qu'il y consacre s'élèvent à 28 millions d'euros, en léger retrait par rapport aux années précédentes (30,9 millions d'euros en 2004, 32 millions d'euros en 2003). Le ministère de l'Écologie anime la coordination des « plans de prévention des risques d'incendie de forêts » (PPRIF), dont l'objet est de prendre en compte les conséquences d'éventuels feux de forêts dans les documents d'urbanisme, et qui ont connu un développement marqué en 2004 et 2005 (51 communes sont à présent dotées d'un PPRIF approuvé, et 149 d'un PPRIF prescrit).

Si le ministère de l'Intérieur ne supporte pas de dépenses préventives au sens strict du terme, il finance des mesures de « prévention opérationnelle » destinées à diminuer les délais d'alerte et d'intervention, grâce à la mobilisation, en période de risques élevés, de moyens avant tout départ d'incendie. Ces moyens qui quadrillent alors le terrain avant tout départ d'incendie ont en outre un effet dissuasif à l'encontre d'incendiaires éventuels et contribuent à la tendance à la diminution des incendies observée depuis plusieurs années.

Le ministère de l'Équipement, grâce à Météo-France, fournit chaque jour des éléments d'appréciation sur les risques en fonction desquels sont déclenchées des mesures de surveillance du terrain. Les régions, départements et communes contribuent également à la prévention des incendies par l'aménagement des massifs forestiers, la maîtrise de l'occupation du sol et la sensibilisation de la population.

Un établissement public, l'entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt et de l'environnement contre l'incendie, qui regroupe 14 départements méditerranéens, tient également un rôle en matière d'information, de recherche, de formation et de cartographie. Enfin, dans le Sud-Ouest les propriétaires forestiers participent activement aux aménagements des massifs forestiers landais.

Dans les départements sensibles aux incendies, doivent également être élaborés sous l'autorité des préfets des plans de protection des forêts contre l'incendie dont l'objet est de définir les stratégies et de coordonner les interventions des différents intervenants en vue de diminuer le nombre des éclosions et de leurs conséquences. La rédaction de ces plans doit être achevée en fin d'année. En région méditerranéenne, la coordination de ces actions est confiée depuis 1987 au préfet de la zone Sud qui peut s'appuyer sur la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne.

Les fonds du Conservatoire de la forêt méditerranéenne sont des crédits du programme « forêt » du ministère de l'Agriculture destinés à soutenir des mesures de prévention des incendies de forêts. Ils sont mis à disposition du préfet de la zone Sud, chargé de coordonner l'ensemble des mesures à prendre par l'État et les

collectivités territoriales dans les départements méditerranéens pour la prévention et la lutte contre les feux de forêt qui détermine, au vu des programmes présentés, les subventions du conservatoire de la forêt méditerranéenne destinées aux collectivités locales.

Le ministère de l'Intérieur bénéficie en 2005 d'une participation de 1,3 million d'euros de la part du Conservatoire pour contribuer au financement des opérations de mobilisation préventive mises en œuvre par les SDIS.

- Formation à la prévention des risques et aux missions des services de secours

L'action de sensibilisation de la population est prévue par l'article 5 de la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, qui insère après l'article L. 312-13 du code de l'éducation, un article L. 312-13-1 ainsi rédigé : *« tout élève bénéficie, dans le cadre de sa scolarité obligatoire, d'une sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premier secours. Cette formation ne peut être assurée que par des organismes habilités ou des associations agréées en vertu de l'article 35 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. »*

Il est à noter que la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique dans son article 48 complète également le code de l'éducation dans son article L312-16 des dispositions suivantes : *« un cours d'apprentissage sur les premiers gestes de secours est délivré aux élèves de collège et de lycée, selon des modalités définies par décret. »*

Un projet de décret est en cours d'élaboration. Il intègre dans les horaires et programmes de l'enseignement primaire une sensibilisation aux questions de prévention des risques, aux missions des services de secours et une formation aux premiers secours (articles 1 et 2 du projet). Pour ce qui est de l'enseignement secondaire, ces mêmes enseignements sont intégrés dans les actions d'éducation à la santé et à la citoyenneté définies dans la politique de l'établissement définie dans le projet d'établissement (articles 1 et 3 du projet). Le projet de décret prévoit expressément l'insertion dans la formation initiale et continue des enseignants ainsi que des personnels d'éducation et de santé, des apprentissages concernant ces nouvelles matières.

L'objectif poursuivi par le ministère de l'Intérieur est de permettre à l'ensemble d'une classe d'âge de suivre durant l'école une formation à l'APS (« apprendre à porter secours ») et durant le collège la formation à l'AFPS (attestation à la formation aux premiers secours). Les questions relatives aux risques et aux services de secours dans l'ensemble des matières enseignées (sport, géographie, SVT, éducation civique ...), chaque fois que l'occasion en est donnée, plutôt que de créer une matière spécifique.

Il est prévu la mise en place d'un comité de pilotage national interministériel et d'un dispositif académique chargé de mobiliser les acteurs locaux et les ressources disponibles. Les textes du projet de décret et de circulaire ont été soumis à consultation technique entre les trois ministères. Le projet de décret simple a été étudié par le Conseil supérieur de l'éducation le 13 octobre 2005, et mis à la signature début novembre 2005.

## 2.- La lutte contre les autres catastrophes naturelles et technologiques

- Communes ayant été déclarées en l'état de catastrophe naturelle

Au cours des sept premiers mois de l'année 2005, la commission interministérielle « catastrophes naturelles » s'est réunie à sept reprises. Au 30 juillet 2005, 1.878 demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ont été examinées et 1.344 ont obtenu satisfaction, soit 71,6 %. On observe sur ces sept premiers mois de l'année, une diminution de 19,2 % du nombre de reconnaissances accordées par rapport à la même période de l'année 2004. Le 1<sup>er</sup> semestre 2005 a vu une baisse de près de 74 % du nombre de communes examinées par rapport à la même période en 2004. Cependant, si on exclut le phénomène de subsidence (affaissement de terrain), le nombre de demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle a diminué de 65 % par rapport au 1<sup>er</sup> semestre 2004.

Pour ce début d'année 2005, la majorité des demandes sollicitées relèvent du phénomène de subsidence avec 1.629 demandes, soit près de 87 % des demandes examinées, immédiatement suivie du phénomène d'inondations et coulée de boue avec 170 demandes, soit 9 % des demandes totales, tous phénomènes confondus.

Au premier semestre 2005, la répartition est la suivante :

- Inondations et coulées de boue : 170 communes présentées et 108 communes retenues,
- Inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues : 3 communes présentées et 1 commune retenue,
- Inondations par remontée de nappe phréatique : 2 communes présentées et 1 commune retenue,
- Mouvements de terrain : 20 communes présentées et 10 communes retenues,
- Mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols : 1.629 communes présentées et 1.209 communes retenues,
- Séismes : 6 communes présentées et aucune commune retenue,
- Avalanches : néant,
- Événements Outre-Mer : 48 communes présentées et 15 communes retenues.

- Prévention et gestion des risques technologiques

Les activités susceptibles de présenter des risques technologiques englobent une grande diversité d'activités économiques, industrielles ou de transport ; certaines infrastructures civiles sont également à même de présenter de tels risques (tunnels, ports par exemple). En conséquence, la gestion de ces risques relève des compétences de plusieurs ministères.

C'est ainsi que l'on trouve entre autres : le ministère chargé de l'environnement pour les installations classées pour la protection de l'environnement ; les ministères chargés de l'industrie et de l'environnement, pour les installations nucléaires de base ; le ministère chargé de l'industrie, pour les stockages souterrains de gaz et pour les canalisations de transports d'hydrocarbures et de gaz ; le ministère chargé des transports, pour le transport des matières dangereuses, pour les ports maritimes, pour les tunnels et pour les gares de triage.

Ces administrations ont en charge l'élaboration des réglementations visant à la maîtrise des risques technologiques, de l'animation et de la coordination des corps de contrôle. Elles s'appuient sur les avis de commissions spécialisées dans lesquelles le ministère chargé de la sécurité civile est représenté et peut faire valoir son point de vue de responsable de l'organisation des secours : conseil supérieur des installations classées, commission du transport des matières dangereuses, commission nationale des tunnels...

En matière de gestion des risques technologiques, la DDSC a une responsabilité générale d'organisation des secours sur l'ensemble du territoire et de coordination nationale et interministérielle si nécessaire. Le rôle réglementaire de la direction en 2004 s'est ainsi attaché à la rédaction du projet de décret concernant les plans particuliers d'intervention en application de l'article 15 de la loi de modernisation de la sécurité civile n° 2004-811 du 13 août 2004. Pour tous les risques technologiques liés à une installation fixe ce décret est appelé à se substituer au décret 88-622 sur les plans d'urgence. Pour les risques nucléaires, la DDSC dispose d'une cellule spécifique. Des guides, circulaires, aides méthodologiques à l'élaboration des PPI sont préparés pour aider les services préfectoraux dans leurs tâches de planification d'urgence.

En cas d'insuffisance des moyens de secours au niveau départemental, ou en cas de besoins de secours très spécialisés d'équipements spécifiques, la DDSC recherche, avec les structures spécialisées des zones de défense, les moyens nécessaires et les met à disposition du département demandeur. La DDSC, en cas d'événement pouvant avoir un retentissement national, a également mission d'organiser la coordination interministérielle entre les moyens de santé, de transport et d'équipement. Le centre opérationnel de gestion interministérielle de crise a été mis en place à cet effet et assure une veille nationale permanente.

Enfin la circulaire du 27 mars 2003 relative à l'organisation et au développement du retour d'expérience a pour ambition d'apporter un appui concret pour la réalisation des procédures de retour d'expérience pour les situations de crise significatives.

### 3.– Les secours à personne

- Les accidents de montagne

Depuis quelques années le bilan des accidents de montagne fait l'objet d'une comptabilité analytique mise en œuvre par le Système national d'observation de la sécurité en montagne, organisme mis en place par la commission de l'information et de la sécurité, au sein du Conseil Supérieur des Sports de Montagne. Ce bilan concerne les activités suivantes : alpinisme, descente de canyon, escalade, parapente et deltaplane, randonnées à pieds, spéléologie, *via ferrata* et VTT.

Année	Décédés	Blessés	Disparus	Malades
2003	116	1.497	3	204
2004	110	1.536	3	187

L'été 2004 a vu une légère augmentation du nombre d'intervention et de blessés, toutefois le nombre de victimes décédées est en baisse (5 %). De nouvelles activités sont venues solliciter les secours en montagne. Aujourd'hui, l'espace montagnard est investi dans toutes ses dimensions y compris dans les lieux auparavant non fréquentés (canyon, parois pour la *via ferrata*, pistes de ski empruntées en VTT, ...). L'activité de VTT donne lieu à une forte demande de secours par rapport aux autres activités. Il semble aujourd'hui que les paramètres vitesse et pratique « *free-ride* » fassent naître de nouvelles contraintes, tant sur le plan de la cohabitation des usagers de la montagne que sur celui du rapprochement de l'accidentologie avec celle de la sécurité routière.

La randonnée à pied ne connaît pas d'évolution notable de la demande de secours. Néanmoins, il s'opère insensiblement une transformation du « profil » des randonneurs secourus. En effet, dans ce domaine d'activité, les demandeurs de secours sont en constante progression dans la tranche des plus de 50 ans. La saison 2004 indique que la demande de secours émanant des alpinistes est en baisse. En revanche la prévention en direction des alpinistes étrangers demeure à l'ordre du jour (40 % des décédés). Le bilan des accidents sur le domaine skiable s'établit comme suit.

Années	2003/2004	2004-2005
Décédés	54 (*14)	54 (*25)
Blessés	54.745	50.413
Indemnes	1.169	858

(\*x) = dont x décès non accidentels.

En été, les pratiques de sport et loisirs en montagne provoquent plus de décès que durant la saison hivernale. Plus du tiers des décès en montagne a une origine non traumatique (crise cardiaque généralement). Ceci provient du fait que de nombreux pratiquants sont insuffisamment préparés sur le plan physique et présument de leur force ou sont de santé fragile. Une tendance générale se dessine : le nombre de décès reste stable malgré une augmentation constante de la fréquentation de la montagne et de la multiplication des activités nouvelles.

La saison 2003/2004 se caractérise par quatre aspects : la forte progression des opérations de secours en direction des *snowboarders* et autres sports de glisse que le ski alpin, la baisse sensible des interventions de secours concernant des personnes indemnes, la gravité des accidents de collision contre obstacles touchant des skieurs alpins, la gravité des chutes de *snowboarders* en terrain abrupt hors des pistes. Les skieurs sont plus concernés par les collisions. Les avalanches occasionnent 43 % des morts traumatiques hors des pistes. Pour la saison 2004/2005, les campagnes de prévention se sont orientées vers deux messages : « *maîtrisez votre vitesse !* » et « *priorité au skieur aval* ». Suite à un retour positif sur cette campagne, elle sera renouvelée pour la saison 2005/2006.

- L'organisation des secours en montagne

S'agissant des secours en montagne, ceux-ci diffèrent, dans leur organisation pratique, selon la zone géographique d'intervention, sur les domaines skiables ou en montagne proprement dits. 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, qui est soit communal, soit placé dans le cadre d'un contrat de prestation de service s'il est de droit privé. Il est formé de pisteurs secouristes, tous titulaires d'un brevet d'État.

Le service des pistes a pour mission d'assurer la sécurité et les secours sur tout le domaine skiable, et notamment assistance et secours dans toutes les situations et réponse à toute détresse, recherche de personnes égarées ou ensevelies sous avalanche, transport de personnes blessées, surveillance constante et une aptitude à intervenir sur l'ensemble du domaine skiable, ...

En dehors des domaines skiables, l'organisation des secours en montagne s'appuie sur les principes généraux en la matière, à savoir :

- le code général des collectivités territoriales portant sur la responsabilité du maire sur le territoire de la commune ou du préfet en cas de substitution,
- la loi du 13 août 2004 confirmant la responsabilité de cette organisation à l'État (via le préfet) dans l'hypothèse où plusieurs communes sont concernées et/ou si le caractère exceptionnel de la situation l'exige (plan ORSEC).

L'État intervient dans le cadre de plans d'urgence déclenchés par le préfet et activant l'ensemble des moyens de secours en montagne (annexes ORSEC ou

PSS), les plans spéléo-secours, qui peuvent éventuellement être associés à des plans « rouge » ou des plans d'hébergement.

On peut distinguer les acteurs publics et privés. Les acteurs publics du secours sont notamment : le ministère de l'Intérieur (CRS montagne, hélicoptères), le ministère de la Défense (PGHM – peloton de gendarmerie de haute montagne et hélicoptère de la gendarmerie), les services départementaux d'incendie et de secours, dont notamment les groupes de reconnaissance et d'intervention en milieu périlleux (GRIMP), les structures hospitalières (SAMU, SMUR). Les acteurs privés et associatifs sont notamment : les sociétés de secours en montagne, les spéléo-secours, les exploitants de remontées mécaniques (pisteurs secouristes) pour l'hiver, le ski d'été et certaines activités d'été (VTT, luges), les équipes cynophiles de recherche en avalanche, les gardiens de refuges et les réseaux d'alarme en montagne.

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, les communes peuvent 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. L'article 54 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 permet aux communes qui le souhaitent d'exiger une participation aux frais même lors d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisir.

Les articles 27 et 28 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 indiquent que :

– la commune, dans le cadre de ses compétences, pourvoit aux dépenses relatives aux besoins immédiats des populations (mesures d'accompagnement) ;

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

– lorsque le comité d'organisation des 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 ;

– l'engagement des moyens privés peut se faire par le biais de la réquisition. Les modalités en sont définies à l'article L.2215.1.4 du code général des collectivités territoriales.

Compte tenu de la très grande diversité des opérations de secours en montagne (sauvetage d'alpinistes en haute montagne, avalanche, accident de pratiques sportives...) le coût moyen de ces opérations n'est pas vraiment représentatif. Toutefois l'inspection générale de l'administration, diligentée en juillet 2001, en a estimé le coût moyen à 4.500 euros, tout en soulignant l'imprécision des statistiques sur le sujet.

- Les accidents consécutifs à la pratique de loisirs nautiques

D'une façon générale, 1.163 noyades accidentelles ont été recensées en France entre le 1<sup>er</sup> juin et le 30 septembre 2004 (outre-mer inclus), dont 368 ont été suivies de décès (31,6 %). La fréquence de ces derniers augmente avec l'âge de la victime (54 % de décès pour les adultes âgés de plus de 45 ans). Les hommes sont plus concernés que les femmes (4 pour 1 pour les décès). La mer est le lieu où les noyades sont le plus nombreuses : 58,6 %, dont 90 % dans la bande littorale des 300 m.

#### 4.- La neutralisation des engins explosifs

Le rattachement des artificiers de la police nationale au service du déminage de la direction, en mai 2004, a eu pour effet de doubler les effectifs qui s'établissent désormais à 311 agents. Aux 18 centres de déminage se sont rajoutés 2 nouveaux centres à Toulouse et à Ajaccio, la création de 4 antennes à Marseille, Nice, Calais et Strasbourg, la prise en compte de 3 sites à Roissy, Orly et au terminal de Coquelles pour Eurotunnel.

En 2005, 2,468 millions d'euros (crédits de fonctionnement et d'investissement) ont été inscrits pour le plan de modernisation, principalement dédié à l'achat des matériels nécessaires à l'accomplissement des missions.

Pour 2006, 2,438 millions d'euros (crédits de fonctionnement et d'investissement) ont été inscrits pour le plan de modernisation, principalement dédié à la formation des ex-artificiers dans le domaine du désobusage et du débombage, dont la neutralisation et la destruction des munitions et la sécurisation des voyages officiels et des grands événements, pour lesquels ils doivent être dotés des véhicules et des matériels spécifiques correspondant.

Compte tenu de la montée en puissance du service du déminage, il apparaît nécessaire de trouver de nouveaux locaux conformes à la réglementation permettant d'abriter les services, et la DDSC a entrepris la recherche de nouvelles emprises.

En 2005 1,093 million d'euros ont été consacrés aux infrastructures et ont permis la poursuite des travaux de construction de la zone vie de Brest (travaux réceptionnés en mars 2005), le lancement des travaux de construction de la zone vie Caen en mai 2005 (travaux prévus d'être réceptionnés en juin 2006), le lancement des études des soutes de stockage de Caen et de la zone vie de Châlons-

en- Champagne, le lancement des études du site de stockage du déminage de Lyon (Fort Corbas).

En 2006, 212.700 euros sont dédiés aux travaux d'infrastructures. Ils permettront notamment de remettre à niveau les anciennes alvéoles des missiles PLUTON du camp de Suippes (Marne), afin de continuer le stockage des munitions chimiques dans les conditions imposées par l'OIAC lors de ses contrôles. D'autres travaux sont à l'étude permettant ainsi de doter les centres de Toulouse, Amiens, Montpellier, Lyon, Versailles, La Rochelle, Ajaccio, Bastia et Rouen ne disposent pas de soutes de stockage ainsi que l'ensemble des antennes. Celles de Caen et de Nantes doivent faire l'objet d'une mise aux normes.

En 2005, le Service du Déminage a détruit 433 tonnes de munition pour un coût d'environ 1.000 euros la tonne. Il convient de souligner la difficulté de trouver des lieux de destruction, seuls les centres de Toulon, Laon, Nantes, Chalon en Champagne et Amiens bénéficient d'infrastructures performantes. En 2004, 12.838 interventions de déminage ont été réalisées ; sur 1.409 missions de contrôle d'objets suspects, 218 ont permis de découvrir un engin réel.

Pour assurer ces missions le service du déminage possède un parc de 190 véhicules. L'effort récent qui a porté essentiellement sur le développement et l'acquisition des matériels visant à contrer la menace terroriste devra se poursuivre dans les années futures ainsi que le remplacement ou l'acquisition de moyens permettant la sécurité des intervenants et la sécurité de l'environnement.

## 5.- La flotte aérienne

Le Groupement des moyens aériens, échelon central de commandement et de coordination, situé à la DDSC, comprend deux unités aériennes opérationnelles : BASC (Base Avions de la Sécurité Civile) et GHSC (Groupement d'Hélicoptères de la Sécurité Civile).

La flotte de la sécurité civile comporte, au 1<sup>er</sup> septembre 2005, 65 aéronefs : 10 avions bombardiers d'eau CANADAIR CL 415, dont un en location-vente (1 CL 415 s'est crashé le 1<sup>er</sup> août 2005 en Corse) ; 10 avions bombardiers d'eau TRACKER dont 9 remotorisés (turbopropulseurs, 2 TRACKER se sont crashés le 19 juillet et le 20 août dernier) et 1 avec moteurs à pistons ; 1 avion bombardier d'eau gros porteur polyvalent DASH 8 Q 400 MR. Un deuxième exemplaire sera livré le 1<sup>er</sup> octobre 2005 ; 3 avions d'investigation et de liaison de type BEEHCRAFT 200. Ces avions sont tous stationnés, en dehors des périodes de détachements d'été (Ajaccio, Bastia, Carcassonne, Cannes, Bordeaux), sur la plate-forme de Marignane, où se trouvent le commandement et tous les services de soutien de la Base d'Avions. Au cours de la saison feux de l'été 2005, 1 CL 415 et 2 Tracker ont été perdus sur accident causant la mort de 4 pilotes.

La flotte comporte également : 6 hélicoptères Alouette III ; 4 hélicoptères Ecureuil dont 3 B2 et 1 B. Un Ecureuil B 2 s'est crashé le 16 février 2005 en mission en Guadeloupe ; 31 hélicoptères EC 145. Ces hélicoptères sont mis en œuvre sur 22 bases hélicoptères, dont 21 réparties sur l'ensemble du territoire national et 1 en Guadeloupe (opérationnelle depuis fin octobre 2002). L'échelon de commandement du GHSC ainsi que les centres de maintenance et de formation sont implantés sur la plate-forme de Nîmes Garons.

Avec 7.763 heures de vol effectuées en 2004, la BASC a enregistré l'une de ses plus faibles activités, alors que les risques météorologiques étaient deux fois plus élevés que la moyenne et après la saison feux 2003 exceptionnelle par son intensité, sa précocité, sa durée et son étendue géographique.

Au 1<sup>er</sup> septembre 2005, 3.500 heures de vol d'avions bombardiers d'eau ont été effectuées depuis le début de l'été, dont 1.570 heures à l'occasion de missions de guet aérien armé (lors desquelles 200 feux ont été traités). La part des heures opérationnelles consacrées au guet aérien armé (45 %), est supérieure à la moyenne qui s'établit à 32 %, ce qui correspond aux impératifs opérationnels résultant du niveau élevé des risques. À l'occasion de ces missions 1.900 tonnes de produit retardant valorisant l'apport des avions bombardiers d'eau ont déjà été utilisées (les crédits délégués au préfet de zone Sud au titre de ces produits dépassent de 300.000 euros l'enveloppe prévue pour cette action).

Avec 18.218 heures de vol soit une hausse de 5 % par rapport à 2003, l'année 2004 marque le nouveau record d'activité pour le GHSC. Plusieurs facteurs expliquent cette augmentation de près de 33 % par rapport à la moyenne des dernières années :

– la modification de composition de la flotte hélicoptères. L'adoption de l'EC 145 génère une obligation de formation des équipages et des partenaires consommatrice de potentiel. De plus, il faut également prendre en compte l'augmentation des effectifs de navigants et les nouvelles qualifications des équipages introduites par l'EC 145 et notamment le vol aux instruments ou IR (instrument rating) ou les jumelles de vision nocturne ;

– l'augmentation de la demande de secours hélicoptérée due à la triple conjonction de la modification structurelle de la prise de congés (courte durée et plus active augmentant les risques), de l'extension des réseaux de téléphonie portable rendant plus aisé la sollicitation des secours, et d'un mode de gestion des équipes SAMU pour palier le manque d'effectifs ;

– l'augmentation des contraintes opérationnelles pour des opérations de grande ampleur (opération de police AZF, visite papale, techno, « rave », etc...), des exercices ou d'adaptation du dispositif (hélicoptère feux de forêts en Corse).

Bien que prévisible, prévue, normale et justifiée, cette augmentation de potentiel ne peut cependant pas perdurer car l'utilisation des EC 145 est plafonnée à 15.500 heures de vol annuelles (plafond maximal du marché de maintenance :

500 H par appareil et par an), et le surplus ne peut être reporté sans limites sur les deux autres types d'appareils en service, Alouette III et Ecureuil sans difficultés techniques et financières. Certes, certains facteurs d'évolution telle la formation initiale des équipages ont un caractère conjoncturel et dès 2006 se stabiliseront à un niveau inférieur. Il n'en demeure pas moins que 2004 est le plafond quasi maximal de ce que peut effectuer le GH avec sa flotte actuelle.

La disponibilité opérationnelle des hélicoptères sur bases s'établit à 92,67 % pour une disponibilité globale (incluant les arrêts pour maintenance programmée) de 81,3 %. Maintenir de tels taux tout en maîtrisant les coûts de maintenance relève du défi quotidien et traduit la forte implication des techniciens du centre de maintenance de la sécurité civile. Toutefois, en l'absence d'appareils de réserve, c'est l'unique solution pour garantir un service public du secours hélicoptéré efficace et performant.

L'activité 2005 demeure très soutenue et a augmenté de 11,15 % au 31 août. La tendance à la hausse des missions de secours à personnes se confirme avec une augmentation de 11 %.

La modernisation de la flotte avions est une constante de la sécurité civile. D'une part, il faut tenir compte du vieillissement du parc et de ses conséquences directes : renchérissement des coûts de maintenance et baisse du taux de disponibilité opérationnelle. D'autre part, les évolutions techniques ou réglementaires peuvent rendre obsolète voire impossible le maintien en vol de certains avions par l'absence d'équipements de navigation spécifiques ou l'impossibilité de respecter des normes techniques (bi motorisation, amiante etc..) ou environnementales (bruit, pollution). Enfin, les progrès réalisés en matière de lutte aérienne contre les feux de forêts doivent être régulièrement introduits dans notre flotte pour en conserver sa performance.

#### 6.- Le réseau national d'alerte

En raison de son architecture centralisée et de son obsolescence, le réseau national d'alerte (RNA), créé dans les années cinquante pour faire face à une menace aérienne en provenance des pays du pacte de Varsovie, ne répond pas complètement à la mission essentielle de protection générale des populations mise récemment en exergue dans la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

C'est pourquoi, dans ce nouveau cadre législatif, le ministre de l'Intérieur a décidé de refonder le réseau et d'aboutir à la mise en place d'un système d'alerte modernisé, utilisable pour l'ensemble des risques. Celui-ci s'appuierait d'une part, sur les sirènes, ce qui permettrait ainsi d'atteindre un grand nombre de personnes en cas de survenance d'un danger immédiat, et d'autre part, sur des moyens d'alerte faisant appel aux nouvelles technologies plus adaptées au regard de certaines circonstances locales.

L'inspection générale de l'administration a fait part de sa réflexion dans un rapport d'étape en date du 12 mai 2005 et a proposé la réalisation d'une expérimentation dans un ou plusieurs départements. Il s'agirait de mettre en place un mini réseau de sirènes sur un ou deux bassins de risques. Ces sirènes seraient raccordées à un ou plusieurs centres opérationnels. Cette expérimentation permettrait de vérifier la faisabilité opérationnelle de ce système et de fournir une première approche des coûts de fonctionnement (raccordements, liaisons, abonnements, maintenance) du nouveau système d'alerte. Pour cette réalisation, 18.000 euros sont prévus en 2005.

Par ailleurs, il est précisé qu'une application informatique permettant un suivi « en temps réel » de l'état de fonctionnement du RNA est opérationnelle depuis mars 2005 sur l'intranet du ministère de l'Intérieur 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.

## B.— LA COORDINATION

### 1.— La préparation à la gestion de crise

Le conseil national de sécurité civile, dont l'institution a été prévue dans l'annexe d'orientation de la loi de modernisation de sécurité civile, a été créé par le décret du 8 février 2005. Il est chargé d'évaluer l'état du recensement des risques et de leur connaissance, des mesures de prévention et de la préparation face aux risques et menaces pouvant affecter les personnes, les biens et l'environnement. Il émet des avis sur la prévention des risques, la veille, l'alerte, la gestion des crises, les actions de protection des populations et contribue à l'information du public.

Le conseil comprend 55 membres, répartis en cinq collèges : représentants de l'État, élus, acteurs du secours et opérateurs de services publics, personnalités qualifiées, organismes experts. En outre sont membres de droit les chefs des 15 inspections générales concernées, et le conseil peut comprendre des membres associés au titre de leurs compétences particulières.

Dès la remise du rapport Dussourd au ministre de l'Intérieur, le comité de pilotage des salles opérationnelles mis en place en 2001 a amplifié son action. Il a programmé des visites dans les préfetures pour leur apporter un appui technique, méthodologique et financier. Au total, deux tiers des préfetures sont aujourd'hui dotées d'une salle opérationnelle et fonctionnelle. En 2006, les trois quarts en seront pourvues.

Cette mise à niveau concerne aussi bien l'immobilier que l'équipement des salles en mobiliers et en outils de gestion de crise : informatique, télécommunications, systèmes d'information géographique. Plus que jamais, l'accent a été mis sur l'interopérabilité entre les outils existants. Ceci se traduit,

lorsque les outils développés sont incompatibles entre eux, par une démarche et complémentaire.

S'agissant des systèmes d'information et de gestion, une circulaire a été adressée le 1<sup>er</sup> juillet 2005 à tous les préfets pour leur faire connaître l'acquisition, par le ministère de l'Intérieur, de fonds de cartes à données vectorielles pouvant être exploitées par informatique.

Parallèlement, certains SIG ont été développés au plan local, d'abord pour le risque « feux de forêts » puis étendus à d'autres catégories de risques. À ce jour, les SIG opérationnels sont :

– SIZIF, pour la zone de défense Sud, auquel les départements de l'Ardèche et de la Drôme sont raccordés, épousant ainsi la configuration opérationnelle du dispositif de lutte contre les feux de forêts ;

– SIFORA, pour la zone de défense Sud-Ouest.

L'application SYNERGI (système numérique d'échange, de remontée et de gestion de l'information), qui permet de suivre un événement en réel, a été étendue à l'ensemble des préfetures en métropole et auprès des services déconcentrés qui ont à connaître des questions relatives à la sécurité civile.

Une évaluation nationale auprès des utilisateurs de SYNERGI a été effectuée dont les premières conclusions indiquent un succès de l'outil – largement utilisé – aussi bien dans ses attendus (gestion et partage de l'information) que pour le niveau d'assistance technique jugé satisfaisant même si un effort supplémentaire en terme de formation doit être initié.

Enfin, l'inspection générale de l'administration a rendu, le 30 juin 2005, son rapport sur les salles opérationnelles, qui préconise les mêmes améliorations que le rapport Dussourd.

L'équipement des préfetures pour la gestion des crises correspond essentiellement à la modernisation des salles opérationnelles. Bien avant le rapport Dussourd, un effort avait été entrepris, et accéléré depuis, sur la base du rapport Sanson et l'expertise des services compétents du ministère de l'intérieur.

Ainsi, depuis 2000, des programmes de modernisation ont été effectués et ce jour, 70 préfetures environ disposent d'une salle opérationnelle fonctionnelle.

## 2.– La coordination des acteurs de la sécurité civile

Une consultation des DDASS a été réalisée au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2005. Des 63 réponses reçues, seuls 17 départements ont déclaré posséder une convention tripartite SAMU / SDIS / ambulanciers privés signée, 36 l'ont en cours d'élaboration, les 10 départements restants n'ont, soit pas répondu à la question, soit déclarés ne pas avoir débuté les travaux relatifs à la conclusion de cette

convention. Il convient de noter que dans ces 10 départements figurent Paris, les Hauts de Seine, le Seine Saint Denis, le Val de Marne où intervient la brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP). Seule une interconnexion « expérimentale » est mise en place à Paris et en Seine-Saint-Denis.

Votre Rapporteur spécial ne peut que regretter le faible niveau de coordination de ces différents services d'urgence.

- Numéros de téléphone d'appel d'urgence

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'ARCEP reconnaît actuellement comme numéros d'urgence le « 15 », le « 17 », le « 18 », le « 112 », le « 115 », le « 119 ».

L'attribution de la réception du « 112 » à un service d'urgence est confiée au préfet de département, dans le cadre des actions déconcentrées de l'État. 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 10 départements.

Le « 112 » a connu une montée en puissance importante à partir de la fin des années 90 avec le développement de la téléphonie mobile. L'expérience positive constatée auprès des centres de réception communs « 15-18 » conduit à penser que cette solution présente une alternative techniquement et économiquement intéressante, sous réserve de l'adhésion de l'ensemble des acteurs concernés. Votre Rapporteur spécial ne peut qu'encourager une plus grande coordination des services chargés de répondre aux appels d'urgence, où souvent les sinistrés eux-mêmes se perdent...

### 3.- La défense civile

Dans le cadre et le prolongement des directives du Premier ministre (SGDN), le ministère de l'Intérieur a assuré la coordination interministérielle que les textes lui confient, et notamment pour la période concernée (2004-2005), en matière de planification anti-terroriste et d'organisation d'exercices de défense civile surtout axés sur les menaces NRBC.

Le dispositif VIGIPIRATE a été refondu pour mieux répondre au nouveau dimensionnement de la menace terroriste. Adopté le 17 mars 2003, il a été déclenché dès le 27 mars 2003. Ce dispositif se présente désormais comme un outil gradué qui repose sur quatre niveaux d'alerte (jaune, orange, rouge et écarlate) résultant de l'évaluation de la menace (imprécise, plausible, hautement probable, certaine). À chaque niveau d'alerte correspondent de multiples mesures

de vigilance, de prévention et de protection, adaptées et proportionnées à la menace effectivement perçue, toutes identifiées et recensées dans le plan.

À la suite de la refonte du plan VIGIPIRATE, il est apparu nécessaire de réviser les plans gouvernementaux d'intervention Pirate, qu'ils relèvent du domaine NRBC (PIRATOX, BIOTOX ET PIRATOME) ou d'autres domaines (PIRATAIR-INTRUSAIR, PIRATE-MER ET PIRANET) :

- pour les mettre en cohérence avec VIGIPIRATE ;
- pour les rendre plus cohérents entre eux, dans une perspective d'interopérabilité en cas d'attentats multiples ;
- pour les mettre à jour, par la prise en compte de nouvelles menaces, de nouveaux outils et procédures de gestion de crise, des réformes administratives intervenues depuis leur approbation ou leur dernière révision.

La révision des plans d'intervention répond ainsi à des préoccupations d'homogénéité, de simplicité et de rapidité des procédures de gestion de crise.

Les plans PIRATE ont été validés par le Premier ministre en septembre 2003 et ont été diffusés aux zones de défense ainsi qu'aux départements.

Concernant les plans NRBC, les préfets ont été rendus destinataires d'une instruction ministérielle en date du 2 mai 2005 qui précise les ressources et les moyens nationaux mis à la disposition de l'autorité chargée de la direction des opérations à l'échelon local. Ce document conçu comme un outil d'aide à la rédaction des plans zonaux et départementaux, appelle l'attention des préfets de zone sur l'obligation de rendre compte au haut fonctionnaire de défense « intérieur » de l'état de préparation de leurs propres services et des départements de la zone ainsi que de la programmation et de la prévision des exercices et entraînements.

Par ailleurs, pour optimiser l'efficacité du plan PIRATAIR-INTRUSAIR, une instruction ministérielle en date du 26 juillet 2005 a été diffusée aux préfets. Ce texte à vocation opérationnelle, a pour objet de définir les actions incombant aux services concernés relevant de l'échelon central ou local dans l'hypothèse d'un acte de terrorisme aérien et d'aider à la mise en place éventuelle d'un plan d'action PIRATAIR d'aérodrome dans certains départements.

Enfin, il convient de préciser que le plan PIRATE MER d'intervention en cas de menace ou d'acte de terrorisme maritime a fait l'objet d'amendements qui seront prochainement soumis à validation.

Le livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme, dont la rédaction a été décidée par le ministre de l'intérieur le 7 mars 2005, sur la demande du Président de la République, répond à un triple objectif :

– définir les menaces et les scénarii d’actions terroristes sur le sol français (stratégique) ;

– évaluer les besoins techniques et juridiques nécessaires au maintien d’un dispositif de protection adapté (opérationnel) ;

– informer nos concitoyens sur la réalité de la menace terroriste et les moyens mis en œuvre pour y faire face.

À cet effet, les six groupes de travail qui ont été constitués doivent présenter leurs conclusions à la fin du mois d’octobre 2005, étant précisé que le livre blanc doit être finalisé à la fin de l’année 2005.

En marge de ces travaux, la Fondation pour la recherche stratégique poursuit l’étude qui lui a été confiée en 2004 par le ministère de l’Intérieur dans le domaine de la sécurité intérieure : état des lieux de ce qui existe en France et à l’étranger, réunions avec les industriels impliqués dans le domaine de la sécurité. Pour ce qui concerne la seconde phase qui doit s’achever à la fin de 2005, le tour de table a été élargi aux opérateurs, aux établissements recevant du public, aux secteurs d’activité d’importance vitale et aux collectivités territoriales.

Par ailleurs, le ministère de l’Intérieur participe activement, sous l’égide du SGDN, à la préparation du Programme européen de recherche de sécurité (PERS 2007) et en particulier, au recueil des besoins exprimés en matière de sécurité intérieure tant par ses services (police nationale et DDSC notamment) que par ceux des autres ministères.

### C.– LA COOPERATION INTERNATIONALE

Depuis plus d’une vingtaine d’années, la DDSC apporte une réponse aux demandes d’assistance humanitaire internationale formulées par des pays frappés par des catastrophes naturelles, technologiques ou par des conflits, grâce à ses détachements spécialisés.

Les missions de la sécurité civile à l’étranger sont supportées sur le budget de la Délégation à l’action humanitaire du ministère des Affaires étrangères.

Au cours de l’année 2004, les services de sécurité civile sont intervenus à 7 reprises à l’étranger ou dans les collectivités d’outre-mer :

– Mission médicale d’urgence en Iran - fin décembre 2003/début janvier 2004 : le séisme qui a frappé le sud-est de l’Iran le 26 décembre 2003, d’une magnitude de 6.6 sur l’échelle de Richter, fut encore plus dramatique dans ses conséquences humaines. Le bilan définitif fera état de 40.000 morts et 30.000 blessés ; la citadelle historique de Bam fut presque entièrement détruite ;

– Mission d’expertise en Tunisie – 4 au 8 janvier 2004 : à la suite d’une demande d’assistance du gouvernement de la Tunisie, le ministère des Affaires

étrangères a sollicité la direction de la DDSC pour constituer un détachement d'évaluation de la situation provoquée par de fortes précipitations dans ce pays ;

– Séisme du 24 février 2004 au Maroc : un séisme de magnitude 6 sur l'échelle de Richter a secoué la région d'Al Hoceima, au nord-est du Maroc, dans la nuit du 23 au 24 février 2004, faisant 628 morts et 926 blessés ;

– Passage du cyclone Gafilo sur Madagascar le 7 mars 2004 : dans la journée du 7 mars 2004, alors qu'il venait de passer au stade de cyclone très intense, le cyclone Gafilo a touché les côtes nord-est de Madagascar, à hauteur de Antalaha. Les vents étaient alors estimés à 125 nœuds (plus de 230 km/heure) et de fortes pluies les accompagnaient ;

– Passage du cyclone Ivan sur la Grenade les 7 et 8 septembre 2004 : le cyclone Ivan a frappé la Grenade dans la nuit du 7 au 8 septembre 2004, y faisant des dégâts exceptionnels (38 victimes, 90 % des maisons endommagées ou détruites, potentiel agricole anéanti). Aucune infrastructure n'a résisté à ce cyclone ;

– Passage du cyclone Jeanne sur Haïti le 18 septembre 2004 : la tempête tropicale Jeanne a touché la République dominicaine dans la nuit du 18 au 19 septembre, faisant 20 morts et 45.000 déplacés ;

Hormis les interventions à l'étranger, la sécurité civile est également intervenue en décembre 2004 dans une collectivité d'outre-mer :

– Feux de brousse en Nouvelle Calédonie - mission du 5 au 22 décembre 2004 : la Nouvelle-Calédonie a connu, en 2004, une saison sèche particulièrement difficile en matière de feux de brousse. De janvier à début décembre 2004, plus de 15.000 ha ont ainsi été touchés, sans heureusement faire de victime.

Depuis le début de l'année 2005, la sécurité civile a effectué six missions opérationnelles dans les DOM ou à l'étranger :

– Tsunami en Asie du Sud-Est le 26 décembre 2004 : le 26 décembre 2004, aux environs de 10 heures locales, un tremblement de terre de magnitude 9 sur l'échelle de Richter s'est produit à 250 km au large de l'île de Sumatra en Indonésie. Ce tremblement de terre a provoqué dans la région proche de l'épicentre des déformations et modifications des paysages (pointe de Sumatra déplacée de 21 mètres, îles englouties ou coupées en plusieurs parties, etc.), mais surtout des dégâts humains et matériels très importants ;

– Inondations en Roumanie – mission du 28 mai au 15 juin 2005 : à la suite d'inondations affectant depuis début mai 2005 la région de Timisoara, dans l'ouest de la Roumanie, la France a envoyé un détachement de Sécurité Civile ;

– Thaïlande – Missions de localisation et de recherches des victimes françaises du tsunami : à la suite de la catastrophe qui a touché les côtes de la

Thaïlande, fin décembre 2004, la France a décidé d'envoyer une équipe de recherche pour localiser et récupérer des éventuelles dépouilles de victimes françaises dans le secteur de l'hôtel Sofitel, à Khao Lak ;

– Crash d'avion au Venezuela le 16 août 2005 : un MD-82 de la compagnie charter colombienne West Caribbean Airways s'est écrasé le 16 août à Maracaïbo, dans le Nord-Ouest du Venezuela. Ses 160 occupants (152 passagers martiniquais et huit membres d'équipage colombiens) sont décédés ;

– Inondations du mois d'août 2005 au Sénégal : des pluies diluviennes se sont abattues depuis la mi-août 2005 sur le Sénégal, provoquant l'effondrement d'habitations dans l'agglomération de Dakar, mais aussi des inondations dans la capitale et des localités de l'intérieur du pays ;

– Passage de l'ouragan « Katrina » sur les États du sud des États-Unis le 29 août 2005 : accompagné de vents dépassant par endroits 240 km/h, l'ouragan Katrina, de catégorie 5, s'est abattu le 29 août 2005 sur la Louisiane, le Mississippi, l'Alabama et l'Ouest de la Floride. La zone dévastée couvre une surface de 235.000 km<sup>2</sup>. Les eaux ont pénétré à l'intérieur des terres jusqu'à 1,5 km en certains points du Mississippi avec une vague de plus de 9 mètres dans certaines villes côtières, frappées parallèlement par des pluies torrentielles (plus de 250 litres d'eau par m<sup>2</sup> ont été déversés par le passage de l'ouragan).



### III.– LES ACTEURS DE LA SECURITE CIVILE

#### A.– LA DIRECTION DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE CIVILE

- La Direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC)

Au cœur des situations d'urgence la DDSC est la structure centrale, responsable de la gestion des risques en France, qu'il s'agisse des accidents de la vie courante ou des catastrophes majeures. Placée sous l'autorité d'un préfet, haut fonctionnaire de défense, elle compte dans ses rangs 2.500 personnels civils et militaires répartis sur 60 sites, dont le siège d'Asnières-sur-Seine. Au quotidien, ils soutiennent l'action locale des sapeurs-pompiers, des bénévoles, des associations, des préfectures et des mairies.

Dans les situations d'urgence, cette mosaïque de personnels et de compétences agit de concert avec les autres ministères notamment ceux de la Défense, de la Santé, de l'Environnement et des Transports pour mobiliser les experts et les matériels spécialisés. Ces hommes et ces femmes partent parfois à l'étranger à la demande d'un pays sinistré par une catastrophe naturelle.

Pour soutenir les services décentralisés de sécurité civile, le ministre de l'Intérieur dispose des services opérationnels de la DDSC. Ils interviennent sur l'ensemble du territoire français et contribuent aux actions internationales de secours, notamment dans le cadre du mécanisme communautaire de coopération renforcée dans le domaine de la protection civile.

Répartie dans 20 centres et 6 antennes, en métropole et outre-mer, les 307 démineurs ont trois missions principales : la neutralisation et la destruction des munitions des deux derniers conflits mondiaux ; la détection, la neutralisation et la destruction des objets suspects ; la sécurisation des voyages officiels et des grandes manifestations.

Chaque année, les 40 hélicoptères de la sécurité civile, mis en œuvre par 210 pilotes et mécaniciens sauveteurs, portent secours à 10.000 personnes. Implanté dans 21 bases en métropole et 1 en Guadeloupe, le groupement hélicoptère dispose à Nîmes, d'un centre de formation des équipages et d'un centre de maintenance des appareils avec une cinquantaine de techniciens.

L'appui aérien à la lutte contre les feux de forêts est assuré par les avions de la base de Marignane. La Sécurité civile dispose ainsi d'une flotte de 25 bombardiers d'eau (Canadair, Tracker et Dash 8) et de 3 avions de liaison et d'investigation. Les bombardiers d'eau effectuent, en moyenne, 10.000 heures de vol et 18.000 largages par an.

Les formations militaires de la sécurité civile renforcent les sapeurs-pompiers territoriaux lorsque les circonstances exigent un appui ou une

préparation particulière face aux risques. Ces sapeurs-sauveteurs, issus de l'arme du génie, sont notamment compétents dans les domaines des feux de forêts, des risques technologiques et de la recherche de personnes ensevelies. Basés à Nogent-le-Rotrou (28), Corté (2B), Brignoles (83), les 1.500 hommes et femmes des unités instruction et d'intervention de la Sécurité civile (UIISC), participant également aux actions internationales de secours.

La sous-direction des sapeurs-pompier et des acteurs du secours est l'interlocuteur privilégié des SDIS. Elle réunit et met à disposition les informations utiles à la gestion locale et au pilotage national de ces services. Elle assure le secrétariat de la conférence nationale des services d'incendie et de secours. Elle définit la doctrine d'emploi des 250.000 sapeurs-pompier civils et militaires, qu'ils soient professionnels ou volontaires. Cette sous-direction arrête les référentiels de formation et habilite les écoles à délivrer les attestations de capacité. Elle anime les travaux de normalisation, de préconisation ou de spécification des équipements.

Elle a la responsabilité des textes régissant les conditions de travail, la rémunération et la protection sociale des sapeurs-pompier professionnels et volontaires. Elle assure la gestion nationale des officiers de sapeurs-pompier et instruit la nomination conjointe aux emplois de direction. Elle anime la politique nationale en faveur du volontariat des soldats du feu. Elle agréé les associations qui concourent à la sécurité civile et promeut le développement des réserves communales de Sécurité civile.

Pour faire face aux catastrophes ou aux interruptions éventuelles de la vie nationale, la sous-direction de la gestion des risques s'applique à maîtriser les trois phases de la crise : la préparation, la réponse et le retour d'expérience. Dans ces domaines, elle anime et soutient le travail des représentants de l'État dans les zones de défense et dans les départements. Elle assiste le directeur de la DDSC dans sa mission de membre du comité exécutif du conseil national de la Sécurité civile.

En relation avec de très nombreux organismes, cette sous-direction analyse le risque quelle que soit son origine (naturelle, technologique, nucléaire, pollution marine ...). Elle assure, en propre, la prévention et les réglementations en matière d'incendie. Elle définit également le cadre de la planification des secours des mesures de défense civile ; elle participe à l'information et la sensibilisation des populations aux risques et menaces, y compris les systèmes d'alerte.

Enfin, elle assure la veille de sécurité civile en liaison avec les états-majors de zone de défense, les autres centres opérationnels nationaux et le centre d'information et de suivi de la commission européenne. Pour cela, elle met en œuvre en permanence le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) et sur décision du ministre, la cellule interministérielle de suivi du ministre, la cellule interministérielle de suivi des crises (CISC). C'est elle qui

assure l'information du gouvernement et qui répond aux demandes de renforts des préfets de zone ou des pays étrangers en mobilisant les moyens appropriés, publics ou privés.

Les spécialistes des quatre ESOL étudient les moyens d'interventions des opérationnels. À ce titre, ils réalisent des équipements spécifiques, comme des stations de traitement d'eau ou des robots pour le déminage.

L'Inspection évalue périodiquement les SDIS et leur encadrement. Des missions d'enquête et de contrôle lui sont confiées notamment en cas d'accident de service. En son sein, des spécialistes sont également chargés de collecter et de rassembler des informations sur la nature des accidents et de proposer aux services les mesures permettant d'en limiter le nombre et la gravité.

La Mission des relations internationales élabore des programmes de coopération bilatérale et multilatérale, en liaison avec la mission des affaires internationales du secrétariat général, les attachés de sécurité intérieure des ambassades et les établissements publics du ministère.

Le service du Haut fonctionnaire de Défense seconde le Directeur au titre de ces fonctions. Il coordonne l'ensemble des actions de défense civile relevant du ministère de l'intérieur, et anime la planification de défense. Il met en œuvre les procédures de sécurité et de défense. Enfin, il veille à la sécurité des systèmes d'information de l'ensemble du ministère.

- Les zones de défense

Les dispositions du décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002 fixent les attributions du préfet de zone pour ce qui concerne la coordination, la préparation et la mise en œuvre de l'ensemble des mesures de défense non militaires : la coopération civile et militaire, la cohérence des plans civils de protection avec les plans militaires de défense, la sécurité civile, la gestion de crise et la coordination de matière de circulation routière.

Le préfet de zone est assisté pour l'ensemble de ces missions d'un préfet délégué pour la sécurité et la défense (dont les missions propres sont fixées par le décret n° 2002-917 du 30 mai 2002) et d'un état-major de zone. Pour l'exercice de ses compétences zonales, le préfet de zone s'appuie sur son état-major. Celui-ci est organisé autour d'un centre opérationnel zonal (COZ), fonctionnant sans arrêt et qui sert d'interface entre l'échelon national et l'échelon départemental notamment pour ce qui concerne la remontée et la transmission de l'information.

Tous les acteurs de terrain s'accordent pour reconnaître à la zone son efficacité et son dimensionnement dans la coordination de crise. Le rôle du préfet de zone dans la coopération civile et militaire est conforté, les zones administratives coïncidant avec les zones de défense militaire. Enfin, le rôle d'animation du préfet de zone dans la gestion des outils de crise, en particulier de SYNERGI (système numérique d'échange, de remontée et de gestion de

l'information), apparaît positif : la zone peut être le relais de l'échelon central dans la remontée de l'information des départements.

Le rôle de coordination du préfet de zone nécessite toutefois que les services des départements ministériels parviennent à une meilleure organisation : des services zonaux pour la police, la gendarmerie, les affaires sanitaires, les systèmes d'information et de communication. Certains existent et devront être renforcés, d'autres sont à organiser.

À terme, la mutualisation des états-majors de zone et des centres régionaux d'information et de coordination routière est souhaitable pour une prise en compte globale des crises générées par les perturbations du trafic routier. À cet égard, la zone de défense Est a bâti et financé un projet en ce sens, qui renforce la prévention et le suivi en matières de gestion de crise.

#### B.- L'ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES OFFICIERS DE SAPEURS POMPIERS

Le budget 2005 de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP) est de 27 millions d'euros comprenant notamment la contribution de l'État (6,3 millions d'euros), celle du CNFPT (2.2 millions d'euros), des ressources propres à l'école (7 millions d'euros), des ressources diverses (750.000 euros). La participation des SDIS pour la formation des sapeurs-pompiers (4,6 millions d'euros) et un emprunt (5,8 millions d'euros). Cet établissement a dispensé en 2004 environ 32.500 journées stagiaires, soit 10 % de plus qu'en 2003.

L'ENSOSP doit être transférée à Aix Les Milles. Les terrains prévus pour le projet sont : une implantation à Aix-en-Provence formalisée pour un coût de 5,142 millions d'euros. Une implantation de l'ENSOSP à Vitrolles est prévue fin 2005. Ces deux terrains seront apportés en dotation à l'ENSOSP par le ministère de l'Intérieur. 12 millions d'euros d'investissement seront alloués à l'investissement en moyens matériels, notamment pour les véhicules incendies.

Le coût global hors foncier du transfert est de 90 millions d'euros : 50 millions d'euros pour l'école ; 28 millions d'euros de plateau technique et 12 millions d'euros d'équipement pédagogique. Le financement prévu est : 50 millions d'euros de financement par emprunt de l'ENSOSP avec abondement annuel de l'État ; 40,8 millions d'euros participation des partenaires (30,5 millions d'euros : Conseil général des Bouches-du-Rhône ; 5,8 millions d'euros : Conseil régional Provence, Alpes, Côte d'Azur ; 1,8 million d'euros : Commune d'Aix-en-Provence ; 2,7 millions d'euros : Communauté du pays d'Aix). Le budget de fonctionnement de l'ENSOSP est estimé à 30 millions d'euros en année pleine (à partir de 2009).

## C.– LES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Les services de l'État ont, comme nous l'avons vu, un rôle primordial dans l'organisation et l'intervention des secours. Mais historiquement ce sont les collectivités locales qui sont en charge des interventions opérationnelles, avec les communes et leurs regroupements puis, depuis la loi du 3 mai 1996, les départements, avec les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Votre Rapporteur spécial fait, comme tous les élus locaux, le constat d'une **explosion des coûts des SDIS depuis la départementalisation**. Cette évolution est essentiellement la conséquence de l'augmentation du nombre des sapeurs pompiers professionnels et de l'amélioration de leurs statuts (rémunération, organisation des gardes, 35 heures, retraites...). Elle a également pour cause l'effort d'équipement important entrepris depuis 1996, en partie pour rattraper le retard pris par les communes, en partie pour améliorer la couverture du territoire et les matériels. Les communes, quand elles géraient les services d'incendie et de secours, avaient une connaissance de proximité et géraient les dépenses au plus près des intérêts du contribuable. La départementalisation a entraîné un éloignement, source d'anonymat de la dépense. Les départements ont alors accepté plus facilement des décisions de personnel ou d'investissement sources de dépenses lourdes. Paradoxalement, la mutualisation des moyens et leur optimisation qu'aurait dû entraîner la départementalisation ont engendré une augmentation des coûts, dans des proportions importantes. La Cour des comptes note que *« la réforme de 1996 n'a pas été conduite à coût constant et que la rationalisation des moyens à l'échelon départemental ne s'est pas traduite par une réduction de charges »*.

La Direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) note qu'avant la départementalisation, les services d'incendie et de secours connaissaient une grande disparité selon les communes. Elle reconnaît que la départementalisation a entraîné, au sein de chaque département, une « mise à niveau par le haut » des moyens humains et matériels.

Ainsi, dans les départements du sud de la France, qui connaissent les feux les plus fréquents, l'augmentation du nombre de sapeurs pompiers et des équipements en matériel est relativement peu efficace ; on sait que ce sont les vingt premières minutes qui comptent pour les grands feux, donc les moyens aériens sont alors essentiels. Il faudrait donc des moyens aériens en nombre suffisant pour intervenir rapidement. Les moyens humains et terrestres sont efficaces essentiellement pour protéger les habitations.

Dans son **rapport public pour 2004**, publié en février 2005, la **Cour des comptes** a confirmé 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. La Cour estime que manquent les données de nature à permettre une meilleure adaptation des moyens aux missions, ainsi que la mesure des performances du service. L'implantation géographique des centres de secours est restée inchangée. La Cour des comptes conclut en soulignant que les SDIS devront maîtriser leurs dépenses et 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.

La DDSC avance aussi que l'augmentation des dépenses est également due à l'augmentation des interventions. Ainsi les secours à personne ont crû de 98 % depuis 10 ans ; et les interventions de secours, toutes modalités confondues, ont crû de 15,8 % entre 1996 et 2003.

L'État finance certes les dépenses occasionnées par des circonstances exceptionnelles (incendies de 2003). Il a substitué en 2003 au versement de la DGF pour les SDIS un fonds d'aide à l'investissement, doté initialement de 45 millions d'euros, qui s'élève à 65 millions d'euros en crédits de paiement en 2005, avec un objectif à cinq ans de 90 millions d'euros ; l'objectif de ce fonds est de faciliter l'adhésion des SDIS aux projets d'investissement d'importance nationale (système de transmission ANTARES...). La loi de finances pour 2005 a prévu l'attribution aux départements d'une fraction de taux de la taxe sur les conventions d'assurance automobile, correspondant à 900 millions d'euros, en échange d'une part de la DGF. Cette ressource est de 2,5 % plus dynamique en moyenne sur les cinq dernières années que la part de la DGF à laquelle elle se substitue ; les départements en retireront chaque année un surcroît cumulé de recettes de quelque 22 millions d'euros au départ, ce qui les aidera à supporter l'évolution des charges liées aux SDIS.

Mais la forte augmentation des dépenses des services d'incendie et de secours constatée depuis 1996 a été supportée essentiellement par les départements et les communes.

Votre Rapporteur spécial demande donc que les SDIS prennent conscience de l'ampleur de cette augmentation et qu'**une pause** soit observée dans la course aux recrutements et aux investissements. Le niveau des coûts est maintenant aux limites de ce qui est supportable pour les contribuables et il faut privilégier l'optimisation des moyens et leur mutualisation effective.

#### 1.— Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

La départementalisation a commencé avec par la loi du 3 mai 1996, par un processus progressif de transfert de compétences des communes aux départements ; elle s'est terminée en 2001 pour les dépenses et doit se terminer en 2008 pour les recettes, où la totalité des contingents incendie des communes sera remise sous forme de DGF aux départements.

Il s'agit certes de compétences territoriales qui excèdent le champ de la mission « Sécurité civile ». Mais on ne peut rester indifférent à cette dérive générale des dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). De par les termes mêmes de sa mission, l'État est en charge de la « *coordination des moyens de secours* ». Or les SDIS manquent de référentiel de besoins d'équipement par habitant, de moyens humains, de matériel. Faute de standards définis au niveau national, on constate que la dépense explose sous la pression des demandes des personnels et des communes.

Certes, le **président du conseil général** est le président du conseil d'administration du SDIS. Les dépenses des SDIS sont votées librement par le conseil général. Et la **conférence nationale des SDIS** créée par la loi institue un pilotage national du système des SDIS. Les élus, avec 20 sièges sur 32, dont 14 pour l'assemblée des départements de France, y disposent de la majorité. Mais cette conférence ne peut qu'émettre des avis sur les projets de loi et de décrets, même s'il sera difficile au ministre de passer outre, par exemple s'agissant du travail de normalisation concernant les matériels d'intervention et d'équipement des sapeurs pompiers. Il n'est pas sûr qu'avec cette conférence les conseils généraux aient les moyens de contrôler les mesures nationales qui peuvent s'imposer pour des raisons de qualité ou d'interopérabilité du service, ou en raison du statut unique des sapeurs pompiers professionnels, lesquels font partie de la fonction publique territoriale.

#### La conférence nationale des SDIS

Le décret d'application de l'art 44 de la loi de modernisation de la sécurité civile relatif à la création de la conférence nationale des SDIS a été publié le 29 octobre 2004. En application de la loi, elle est structurellement composée d'une majorité de représentants des conseils d'administration des SDIS. Sa composition est tripartite : État, département et sapeurs pompiers professionnels. Elle est présidée par un président de conseil d'administration. Installée le 16 décembre 2004, la conférence s'est réunie à 4 reprises depuis sa création. Elle a émis un avis sur neuf projets de textes réglementaires pris essentiellement en application de la loi de modernisation de la sécurité civile.

C'est donc maintenant sur les présidents de conseils généraux que repose la responsabilité de la gestion des SDIS. Ils doivent maintenant assurer l'optimisation de leur gestion. Comme le souligne le **rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'évolution de la fiscalité locale**<sup>(1)</sup>, « *il faut prendre la mesure des casernements nécessaires en redéfinissant le maillage territorial, et pas nécessairement - comme c'est trop souvent le cas - atteindre les plafonds d'officiers définis par les statuts, gérer de manière plus dynamique les périodes de repos et de garde des sapeurs-pompiers professionnels et travailler à une bonne répartition des tâches entre SDIS, SAMU et professionnels de santé libéraux, notamment les ambulanciers privés.* »

---

(1) Rapport (n° 2436) présenté le 5 juillet 2005 par M. Hervé Mariton au nom de la Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale.

*a) Les dépenses*

Les budgets des SDIS représentent 3,7 milliards d'euros au total en 2004.

Le tableau suivant montre la forte augmentation des dépenses depuis 1996, avec les pics des années 1999 et 2000 du fait des transferts. Mais le transfert des communes aux départements s'est terminé en 2001, et les dépenses continuent à augmenter fortement, de près de 7 % encore en 2003 et 2004. La tendance sur 2005, au vu des budgets primitifs, serait encore du même ordre.

COMPTES ADMINISTRATIFS DES SDIS

	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses totales	Évolution annuelle
1996	968.102.427,62	285.541.018,41	1.253.643.446,03	
1997	1.066.865.441,74	273.560.107,39	1.340.425.549,13	6,92
1998	1.173.903.413,95	309.488.491,99	1.483.391.905,94	10,67
1999	1.477.265.703,65	315.860.546,03	1.793.126.249,68	20,88
2000	2.046.128.957,24	382.433.716,16	2.428.562.673,40	35,44
2001	2.218.068.367,20	536.834.178,33	2.754.902.545,53	13,44
2002	2.589.380.425,60	666.365.422,07	3.255.745.847,67	18,18
2003	2.805.454.591,70	661.232.425,89	3.466.687.017,59	6,48
2004	2.995.992.790,52	711.509.512,22	3.707.502302,74	6,95

Source : DDSC

Votre Rapporteur spécial a été étonné d'apprendre que la DDSC ne tenait pas un compte consolidé des dépenses de secours et d'investissement des communes et départements. En particulier les dépenses des services de secours des communes jusqu'en 2001 n'étaient pas séparées du reste du budget communal, avec notamment les personnels administratifs ou certaines dépenses de fonctionnement courant. Il n'est donc pas possible, au vu du précédent tableau, de faire la part entre les simples transferts des comptes des communes vers les SDIS et l'évolution globale des budgets des SDIS.

Votre Rapporteur spécial note également l'effort croissant des SDIS en matière d'**investissements** (casernes, matériels roulants...) qui ont quasiment **triplé** depuis la départementalisation (de 286 millions d'euros en 1996 à 712 millions d'euros en 2004). Cette évolution n'est pas seulement due au transfert des communes vers les départements, puisqu'elle continue après 2001 (de 537 millions d'euros en 2001 à 712 millions d'euros en 2004).

*b) Les moyens de financement des SDIS*

Le mode principal de financement des SDIS est constitué des contributions des départements et des communes. L'État complète avec la DGF et le fonds d'aide à l'investissement des SDIS. En outre, les SDIS ont des recettes propres provenant des missions « hors cadre » (nids de guêpe, inondations, ouvertures de porte...), le remboursement des interventions sur le domaine routier

et autoroutier et des interventions en carence des SAMU ou des ambulanciers privés.

La contribution au SDIS représente 3,25 % des recettes de fonctionnement des départements et 2,05 % des recettes de fonctionnement des communes et des EPCI, soit une contribution de 26 euros par habitant pour les conseils généraux. Le coût global des SDIS toutes collectivités confondues s'élève à 57 euros par habitant. Le plafonnement au taux d'évolution de la DGF des contributions des communes et des EPCI depuis 2002 se répercute sur les contributions des départements, qui doivent payer l'excédent.

Le financement des services départementaux d'incendie et de secours est prévu par l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales à partir des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des départements. Historiquement, aux termes de cet article, il appartenait au conseil d'administration du SDIS de fixer le montant des contributions des communes, du département et des EPCI.

Pour maîtriser une évolution de la dépense jugée trop forte, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a modifié les modalités de financement des SDIS en prévoyant :

- la suppression des contributions communales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 et leur remplacement par un prélèvement opéré sur la dotation forfaitaire et la dotation d'intercommunalité ;

- la limitation, à compter des exercices suivants la promulgation de la loi, du montant global de ces contributions au niveau atteint à l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation.

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a apporté de nouvelles et importantes modifications à ces dispositions en laissant au conseil général le soin de fixer lui-même le montant de sa contribution au budget du SDIS, au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service au cours de l'année à venir, rapport adopté par le conseil d'administration de celui-ci, et en reportant au 1<sup>er</sup> janvier 2008 la date de suppression des contingents communaux.

Enfin, la loi de finances pour 2005 a attribué à chaque département une fraction du produit de la taxe sur les conventions d'assurance automobile en contrepartie d'un montant équivalent de la DGF abondée de la participation de l'État au financement de la prestation de fidélisation des sapeurs-pompiers volontaires, calculé au prorata du nombre de sapeurs-pompiers volontaires de chaque département. Ainsi, une somme de 900 millions d'euros sera répartie entre les départements, et il sera procédé à une réfaction de la DGF des départements pour un montant de 880 millions en 2005 et 870 millions en 2006. Cette mesure vise à donner aux départements une ressource propre dynamique et modulable en substitution de la DGF, pour financer les SDIS.

En application de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, qui a tracé le cadre juridique de la gestion départementalisée des moyens de secours humains, matériels et financiers des SDIS, les transferts obligatoires ont été effectués dans un délai de cinq ans, et sont donc effectifs depuis le 4 mai 2001. Le coût de la gestion unique de ces services à l'issue du processus de départementalisation apparaît donc pour la première fois pour l'ensemble des départements dans les budgets primitifs des SDIS pour l'année 2002.

Pour l'exercice 2003, les **contributions des départements, des communes et des EPCI** s'élevaient à 2,89 milliards d'euros, (soit 54,38 euros par habitant) soit une augmentation de 7,90 %. Pour l'exercice **2004**, ces mêmes contributions s'élèvent à **3,07 milliards d'euros**, (soit **57,85 euros par habitant**), soit **une augmentation de 6,39 %**.

En 2003, la participation financière des conseils généraux au SDIS représentait en moyenne 46,36 % des contributions au SDIS, (+ 16,94 % par rapport à 2002) et varie de 99,90 % à 12,27 % selon les départements. En 2004, la participation financière des départements représente 48,53 % du total des contributions, soit une progression de 11,52 %.

Pour 2003, la contribution des communes et des EPCI s'élevait à 1,5 milliard d'euros, soit une augmentation de 1,15 % et représentait 53,64 % du total des contributions. En 2004, la participation des communes et des EPCI enregistre une progression de 1,96 % et représente 51,47% du total des contributions. **Le taux de croissance annuelle des contributions s'est établi à 10,8 % en 1998 puis, successivement, à 26,8 %, 44 %, 17 %, 11,2 %, 8 % et enfin 6,4 % en 2004. Pour 2005, l'estimation fondée sur les budgets primitifs est encore de 6,2 %. Là encore on constate un triplement des contributions depuis la départementalisation.**

#### EVOLUTION DES CONTRIBUTIONS DES COLLECTIVITES LOCALES AUX SDIS

	Départements	Communes +EPCI	Total	Part du Département	Part des communes et EPCI	Évolution du département (en %)	Évolution des communes + EPCI (en %)	Évolution du total (en %)
1997	611.030.189	406.974.130	1.018.004.320	60,02	39,98			
1998	664.055.796	463.823.399	1.127.879.196	58,88	41,12	8,68	13,97	10,79
1999	777.650.031	652.771.207	1.430.421.238	54,37	45,63	17,11	40,74	26,82
2000	893.561.725	1.166.657.488	2.060.219.214	43,37	56,63	14,91	78,72	44,03
2001	992.080.045	1.417.785.635	2.409.865.680	41,17	58,83	11,03	21,53	16,97
2002	1.146.564.878	1.533.586.686	2.680.151.564	42,78	57,22	15,57	8,17	11,22
2003	1.338.634.382	1.552.974.106	2.891.608.488	46,29	53,71	16,75	1,26	7,89
2004	1.492.905.557	1.583.348.431	3.076.253.988	48,53	51,47	11,52	1,96	6,39

Source : DDSC

La même remarque vaut pour le tableau précédent et le tableau concernant les dépenses : il s'agit des contributions aux SDIS *stricto sensu*, et non des coûts

pour les communes et les départements des services d'incendie et de secours (données non collectées par la DDSC).

L'article 129 de la loi de finances pour 2003 a instauré un « fonds d'aide à l'investissement des SDIS », pérennisé à l'article L.1424-36-1 du code général des collectivités territoriales, destiné à soutenir ces établissements publics dans leurs efforts d'investissement en équipements et matériels nécessaires à l'exercice de leurs diverses missions.

Les modalités d'attribution des subventions de ce fonds sont fixées par les articles D.1424-32-3 à D.1424-32-11 du code général des collectivités territoriales. Aux termes de ces articles, le fonds est réparti entre les zones de défense en fonction de la population DGF des départements composant la zone de défense ; le montant attribué à chaque zone est ensuite attribué aux services départementaux d'incendie et de secours sur décision du préfet de zone, après avis d'une commission composée des présidents de conseils d'administration des SDIS de la zone.

Doté initialement de 45 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement en 2003, le montant du fonds s'est élevé en 2004 à 54 millions d'euros en AP et 45 millions d'euros en CP. La loi de finances pour 2005 a prévu 61,450 millions d'euros en AP et 65 millions d'euros en CP. Les crédits attribués aux zones de défense ont été répartis entre les SDIS par les préfets de zone, après avis des commissions zonales.

La mise en œuvre de la répartition des dépenses de secours entre l'État, les SDIS et les communes (article 27 de la loi de modernisation de la sécurité civile) s'est traduite par une circulaire du 29 juin 2005 co-signée par le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire et par le ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement. Les premières conséquences budgétaires pourront être exposées à l'issue de la « saison feux » 2005, avec le remboursement aux services départementaux d'incendie et de secours des dépenses engagées au titre de la mise en œuvre des colonnes de renfort.

L'article 27 limite aux dépenses d'assistance immédiate la charge incombant aux communes et instaure une nouvelle répartition du financement des opérations entre les SDIS et l'État. La commune, dans le cadre de ses compétences, pourvoit aux dépenses relatives aux besoins immédiats des populations. Au vu de la situation particulière de certaines communes soumises, à ce titre, à une charge dépassant manifestement leurs capacités, les préfets peuvent procéder la prise en charge par l'État, à titre exceptionnel, de tout ou partie des frais exposés par la commune. Les dépenses directement imputables aux opérations de secours, menées dans le cadre des dispositions de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales, sont prises en charge par les SDIS. La prise en charge par l'État des frais consécutifs à une opération de secours ne s'applique que pour les moyens publics mobilisés par le représentant de l'État et

extérieurs au département ; elle est l'illustration de la solidarité nationale lors d'un sinistre ou d'une catastrophe nécessitant des moyens spécifiques. L'engagement des SDIS extérieurs au département fait l'objet d'un remboursement par l'État de dépenses engagées (personnel, frais de transit, dégradation de matériel).

**RECETTES DES SDIS**  
(Compte administratif 2004)

<b>Recettes de fonctionnement</b>	
Département	1.486.483.740,80
Communes + EPCI	1.577.931.677,85
Total contributions collectivités 2004	3.064.415.418,65
Autres participations (État, Région)	38.771.500,06
Autres recettes	133.350.359,81
Recettes réelles de fonctionnement	3.236.537.278,52
Reports année 2003	198.572.064,20
Recettes de fonctionnement	3.435.109.342,72
<b>Recettes d'investissement</b>	
Subvention d'inv (État, communes, dpt)	71.533.719,25
Emprunts	204.840.973,84
Autres	4.602.854,03
Recettes d'équipement	280.977.547,12
État	97.736.558,49
Emprunts	40.499.459,18
Autres	3.349.250,73
Recettes financières	141.585.268,40
Recettes réelles d'investissement	422.562.815,52
<b>Recettes SDIS</b>	<b>3.857.672.158,24</b>

*c) Effectifs et coûts salariaux des sapeurs pompiers professionnels*

Les rémunérations des SPP sont déterminées librement par les SDIS et les conseils généraux, sur la base de minima nationaux.

Les effectifs des sapeurs-pompiers professionnels en 2004 se répartissent de la manière suivante :

Grades	Effectifs 2004	Coût annuel d'un SPP
Colonel	129	92.239
Lieutenant-colonel	345	71.816
Commandant	643	67.359
Capitaine	1.364	54.270
Lieutenant	1.209	47.313
Major	2.957	45.248
<b>Total officiers</b>	<b>6.647</b>	<b>51.900</b>
Adjudant	5.028	41.059
Sergent	9.408	39.377
<b>Total sous-officiers</b>	<b>14.436</b>	<b>39.950</b>
Caporal et sapeur	15378	32.185
<b>Total général</b>	<b>36.461</b>	<b>38.850</b>

L'évolution du nombre des sapeurs pompiers professionnels est donnée dans le tableau ci-après :

Année	Nombre de sapeurs pompiers professionnels
1996	27.525
1997	28.025
1998	27.399
1999	29.494
2000	30.582
2001	31.749
2002	33.727
2003	35.451
2004	36.461

La départementalisation, qui s'est effectuée **entre 1996 et 2001**, a entraîné **une augmentation de 4.000** du nombre de sapeurs pompiers professionnels. **Entre 2001 et 2004, ce nombre a encore augmenté de 5.000...**

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'efficacité d'un tel accroissement du nombre de sapeurs pompiers. Une part importante de cette proportion est due à la réduction du temps de travail, qui produit ses effets entre 2002 et 2005. Mais les conseils généraux sont sans doute allés au-delà, et ont dû céder face aux pressions des organisations syndicales de sapeurs pompiers professionnels... La Cour des comptes note que « *compte tenu de l'enjeu que constitue pour l'avenir le recrutement des SPP, les SDIS auraient intérêt à se doter d'outils communs d'évaluation des besoins en personnel professionnels et volontaires* ».

Si l'on regarde les dépenses de personnel des SDIS, **on constate entre 2001 et 2004 une augmentation de 42,47 %.**

#### DEPENSES DE PERSONNEL DES SDIS

2001	2002	2003	2004
1.584.110.947,05	1.973.889.752,51	2.140.207.196,12	2.256.910.755,13

Si l'on regarde les différents grades, on constate pour 2003 : 6.647 officiers, 14.436 sous-officiers, pour un total de 36.461 sapeurs pompiers professionnels, soit **un taux d'encadrement de 57,8 %** (21.083 officiers et sous-officiers sur un total de 36.461). La départementalisation, encore une fois, s'est accompagnée d'un fort mouvement d'intégration dans les corps, avec des mesures de promotion importantes.

Votre Rapporteur spécial estime que cette augmentation des effectifs des sapeurs pompiers professionnels doit maintenant cesser, pour des raisons de coût évidentes. L'évolution ultérieure devra vraisemblablement se faire avec une grande proportion de sapeurs pompiers volontaires, qui présente une meilleure efficacité, car ils sont payés au nombre d'interventions effectuées.

*d) L'organisation du travail des sapeurs-pompiers professionnels*

- Le temps de travail

Avant la départementalisation, la plus grande variété prévalait dans l'organisation du temps de travail dans les différentes communes : on constatait des régimes allant de 80 à 160 jours de garde de 24 heures par an. Certains sapeurs-pompiers professionnels (SPP) sont logés sur place en nécessité absolue de service.

La départementalisation a entraîné un processus d'harmonisation, même si ce sont les SDIS, sous l'autorité des conseils généraux, qui restent libres des rythmes de travail. Une journée de garde de 24 heures donne lieu à 8 heures de travail effectif et 16 heures, affectées d'un coefficient d'équivalence inférieur à un.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, les dispositions législatives et réglementaires sur l'aménagement et la réduction du temps de travail contenues dans les décrets n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, ont entraîné une modification du mode de fonctionnement des SDIS.

La spécificité des missions des SDIS, et notamment l'obligation d'assurer une veille opérationnelle permanente 24 heures sur 24 avec des effectifs suffisants, avait conduit ces derniers à aménager des cycles de travail correspondant aux nécessités du service. Actuellement, les régimes les plus répandus reposent essentiellement sur des cycles de 24 heures qui alternent des périodes d'intervention, d'entraînement physique et technique, de maintenance, de formation et de permanence.

Le **rapport** du Conseiller d'État **Gosselin** du 12 janvier 1998 sur le régime de service des sapeurs pompiers professionnels cite le rapport du groupe de travail présidé par le **Préfet Inizan** de mai 1995 et proposait d'en adopter les conclusions. Le raisonnement de base du rapport Inizan peut être résumé ainsi :

- le sapeur-pompier professionnel est un agent de la fonction publique territoriale à part entière, et, à ce titre, il doit effectuer, sur la période d'une année, le même nombre d'heures de travail que ses collègues des autres cadres d'emploi ;

- toutes les permanences durant lesquelles le SPP est tenu de demeurer disponible pour répondre à un éventuel appel constituant des services effectifs ;

- l'existence de système d'équivalence entre-temps de permanence et temps de travail est indispensable pour convertir en heures de travail les heures de service, étant considéré qu'une heure de permanence sans activité professionnelle particulière vaut tout de même moins qu'une heure passée à travailler.

Le rapport Inizan, après avoir donné une définition commune des différentes situations de service (garde active, garde simple, service hors rang) a établi certaines normes. Une heure de garde simple vaut 0,4 heure de travail. C'est ainsi que sur la base d'une durée du travail fixée à 39 heures par semaine, une journée de travail continu de 24 heures donne lieu à 8 heures de travail + (16 heures de garde simple X 0,4), soit 14,4 heures de travail. Si la durée du travail est de 35 heures, une journée de garde de 24 heures vaut 7 heures de travail + (17 heures de garde simple X 0,4), soit 13,8 heures de travail. Le rapport conclut que les SPP doivent **120 jours de garde** de 24 heures pour une durée hebdomadaire de **39 heures** et **113 jours** de garde de 24 heures pour une durée de **35 heures**.

Le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, pris au cours des derniers mois actifs de la précédente législature n'a malheureusement pas repris ces calculs. Sous la pression des syndicats, ce décret dispose qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, la durée du temps de travail annuel, après équivalence, « *ne peut être inférieure à 2.280 heures ni excéder 2.400 heures* ». Sur la base de gardes de 24 heures, cela signifie **entre 90 et 100 jours de garde par an**. *A contrario*, votre Rapporteur spécial compte que les SPP ont **270 jours de liberté par an...** La Cour des comptes note le paradoxe créé par la limitation de la disponibilité des sapeurs-pompiers professionnels alors même qu'ils peuvent souscrire des contrats de sapeurs-pompiers volontaires en complément de leur temps de travail.

Ce texte, qui avait reçu un avis favorable du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, a fait l'objet en février 2002 de quatre recours en annulation devant le Conseil d'État déposés par le Syndicat des travailleurs corses, la Fédération autonome des sapeurs-pompiers professionnels, SUD et FO. Le Conseil d'État, dans un arrêt « Syndicat des travailleurs corses et autres » du 31 mars 2004, a rejeté l'ensemble des griefs formulés contre le décret précité et a confirmé sa conformité aux directives européennes et à la législation française.

Votre Rapporteur spécial constate que les SPP sont très fortement attachés au système des gardes de 24 heures, qui permet ce rythme de travail. Ce système entraîne malheureusement la nécessité d'un fort recrutement, et l'inflation des coûts que nous voyons actuellement. Le décret du 31 décembre 2001 permet cependant aux SDIS de combiner différents cycles (par exemple en alternant des gardes de 12 et de 24 heures) selon les besoins du service. Un nombre croissant de SDIS opte ainsi pour un régime de travail réel (8 ou 12 heures) en compensant la perte d'effectif qui en résulte par une meilleure gestion de ceux-ci. Des améliorations sont notamment apportées afin de permettre une meilleure adéquation des effectifs au nombre moyen d'interventions constaté au cours d'une plage horaire donnée.

Il faut aller, pour votre Rapporteur spécial, vers une modulation des systèmes de garde. Les gardes de 24 heures ne sont pas les plus efficaces et sont les plus coûteuses. On peut en outre s'interroger sur l'état d'un SPP en fin de

période de 24 heures, alors qu'il s'agit d'un métier physique... Il faut revoir l'organisation des effectifs de garde pour les adapter de façon fine aux besoins (pointes entre 6 heures et 10 heures, à midi, et en fin d'après midi jusqu'à 21 heures, périodes creuses pendant les vacances scolaires...). La période la plus active court de 8 heures du matin à 21 heures ; l'activité est très faible entre 23 heures et 6 heures du matin. Il serait absurde d'avoir un effectif constant à toute heure de la journée ou de la nuit. Le décret de 2001 a été source d'une réduction du temps de travail et d'une inflation des coûts. Mais le fait qu'il raisonne en contingent annuel d'heures de travail devrait au moins permettre que l'on utilise cette flexibilité en favorisant les gardes de 12 heures, voire de 8 heures.

Ainsi, votre Rapporteur spécial note que, sur la base des 1.607 heures par an de droit commun, en application de la législation sur la réduction du temps de travail, et **avec des gardes de 8 heures** (comptabilisés à 100 % en temps de travail), **les SPP pourraient effectuer jusqu'à 200 jours de travail par an**. Ce rythme serait plus conforme à l'équité et correspondrait à une bonne utilisation des ressources financières. Bien sûr des modulations seraient possibles, en fonction des nécessités du service, avec des gardes de 8 heures, de 10 heures et de 12 heures.

Les SDIS sont libres de définir leur propre régime d'équivalence. Il ressort d'une étude de la DDSC que la plupart des SDIS ont adopté un régime d'équivalence qui comptabilise une garde de 24 heures pour 15 ou 16 heures de travail effectif. Les SPP assujettis aux gardes de 24 heures travaillent actuellement entre 90 et 105 jours par an. Au fur et à mesure de l'application des 35 heures, depuis trois ans, le nombre de jours de garde se rapproche de 95 ou même 90 jours par an. Les gardes de 12 heures sont en général comptabilisées pour 12 heures de travail effectif. Les gardes de 10 heures et de 8 heures suivent le même régime. Les SPP logés sur place font en général 20 % de gardes de plus que leurs autres collègues non logés.

Les SDIS s'orientent de plus en plus vers des systèmes mixtes combinant les SPP et des SPV. Les systèmes de garde des SPP sont encore majoritairement de 24 heures, avec de plus en plus de modulation grâce à des gardes de 12 heures, 10 heures ou 8 heures.

La départementalisation, combinée à la réglementation sur la réduction du temps de travail a entraîné un passage d'un ratio de trois SPP pour un poste avant 1996 à cinq SPP pour un poste maintenant.

- Réforme des textes statutaires des SPP

L'organisation départementale du service public d'incendie et de secours résultant des lois du 3 mai 1996 a conduit à une réforme de l'ensemble des textes statutaires. À la logique statutaire a été préférée une approche nouvelle consistant à répondre aux spécificités du mode de fonctionnement des corps de sapeurs-pompiers.

Six décrets relatifs à la filière des sapeurs-pompiers professionnels ont ainsi été pris le 30 juillet 2001.

Le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels a pour objet d'instaurer certaines dérogations au I de l'article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, transposé à l'égard des fonctionnaires territoriaux par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Le décret du 31 décembre 2001 permet aux SDIS de conserver les cycles de travail de 24 heures, tout en laissant la possibilité de combiner différents cycles (par exemple en alternant des gardes de 12 et de 24 heures) selon les besoins du service. Le décret autorise également les SDIS à instaurer, par dérogation, une durée équivalente à la durée annuelle du travail dans le cadre des gardes de 24 heures.

Le décret n° 2003-1278 du 26 décembre 2003 portant modification de diverses dispositions relatives aux sapeurs-pompiers professionnels a permis de modifier certaines dispositions statutaires relatives aux cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels et de réaliser des ajustements techniques apparaissant comme nécessaires au bon fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours, après plusieurs mois de mise en œuvre de la réforme de la filière.

Parallèlement, l'application aux sapeurs-pompiers professionnels du nouveau régime d'indemnisation des travaux supplémentaires, ainsi que la création d'un comité technique paritaire unique au sein des services départementaux d'incendie et de secours constituent des réformes qui rapprochent les sapeurs-pompiers professionnels du droit commun de la fonction publique territoriale.

Le décret n° 2003-1013 du 23 octobre 2003 modifiant le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux rend applicable aux fonctionnaires des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels le dispositif prévu par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et le décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires des services déconcentrés, dans les mêmes conditions que dans le reste de la fonction publique territoriale.

Le décret n° 2003-1118 du 19 novembre 2003 modifiant certaines dispositions relatives aux comités techniques paritaires, aux comités d'hygiène et de sécurité et aux commissions administratives paritaires des collectivités

territoriales et de leurs établissements publics, publié au Journal officiel du 26 novembre 2003, supprime le comité technique paritaire spécifique des sapeurs-pompiers professionnels existant au sein des services départementaux d'incendie et de secours, issu du décret n° 97-279 du 24 mars 1997, pour le remplacer par le comité technique paritaire de droit commun, compétent pour l'ensemble des agents de l'établissement public, substituant ainsi à une conception statutaire et dérogatoire du CTP une logique d'établissement.

- Fin de carrière

La loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a modifié le dispositif du congé pour difficulté opérationnelle pour mieux prendre en compte les situations de difficultés opérationnelles que peuvent rencontrer certains sapeurs-pompiers professionnels d'au moins 50 ans en leur permettant d'établir un véritable projet de fin de carrière offrant des modalités améliorées et plus diversifiées de reclassement professionnel.

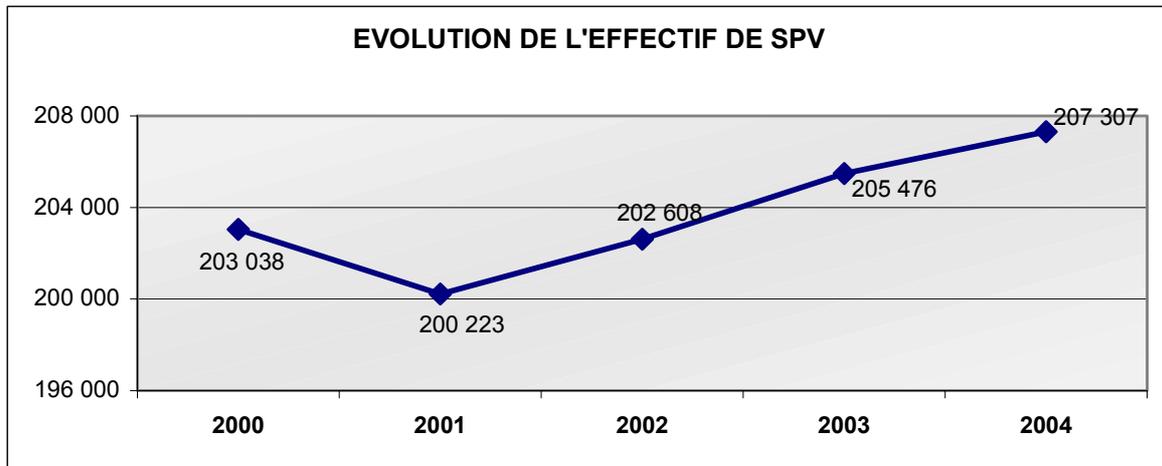
Depuis la publication du décret n° 2005-372 du 20 avril 2005 qui détermine les modalités d'application des dispositions législatives relatives au projet de fin de carrière, le nouveau dispositif est mis en œuvre au sein des SDIS.

Trois des nouvelles modalités du dispositif du projet de fin de carrière méritent d'être signalées. Le congé pour difficulté opérationnelle interdisait tout cumul avec une autre activité professionnelle. Avec le nouveau congé pour raison opérationnelle, le sapeur-pompier peut désormais, tout en percevant son revenu de remplacement, exercer une activité privée. Les sapeurs-pompiers admis au nouveau régime bénéficient de la bonification du cinquième après 25 ans d'ancienneté au lieu des 30 ans qui étaient exigés. Les sapeurs-pompiers professionnels qui n'auraient ni proposition de reclassement dans une collectivité, ni possibilité d'accès à une nouvelle activité sont autorisés à cotiser pendant le congé.

Votre Rapporteur spécial s'inquiète de tentations qui pourraient amener à négocier avec les SPP une augmentation de leur nombre de jours de gardes annuels contre un **abaissement de l'âge de la retraite, en deçà de 55 ans**. Il y va de l'équité de notre système national de retraite, en comparaison par exemple des ouvriers du bâtiment. Certes, le métier de SPP est difficile, peut parfois être dangereux et les conditions de son exercice doivent être reconnues. Mais une bonne gestion des ressources humaines peut très bien affecter prioritairement les SPP les plus jeunes aux missions les plus exposées, en épargnant en contrepartie d'autant les SPP ayant plus de 50 ans.

*e) Les sapeurs pompiers volontaires*

L'évolution des effectifs de sapeurs-pompiers volontaires des cinq dernières années est présentée ci-dessus. Là encore on constate une augmentation d'environ 4 000 sapeurs pompiers volontaires entre 2000 et 2004.



Dans les services départementaux d'incendie et de secours, on constate, d'après les enquêtes menées auprès de ces services, que la problématique du volontariat est prise en compte et à l'heure actuelle, seuls 10 % des SDIS n'ont pas encore créé de bureau du volontariat. L'activité de ces bureaux porte principalement sur des actions de communication visant à mieux faire connaître les sapeurs-pompier du département. La gestion des sapeurs-pompier en ressource humaine est plus précise et des nombreux contacts sont établis avec la sous-direction des sapeurs-pompier 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-pompier volontaires au sein des entreprises et 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-pompier 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.

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-pompier et les services de l'État. Les rapports du préfet O'Mahony et de l'IGA sont terminés et ont été remis au ministre. Les propositions résultant du travail du groupe quadripartite également.

Le congrès national des sapeurs-pompier qui s'est tenu du 14 au 17 septembre à Bourges, a été l'occasion pour le ministre de présenter ces travaux et d'annoncer des mesures visant à faciliter la disponibilité des sapeurs-pompier

volontaires auprès de leurs employeurs, en particulier l'application au SDIS de la loi sur le mécénat.

- Prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires

L'article 83 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile institue une prestation de fidélisation et de reconnaissance au bénéfice des sapeurs-pompiers volontaires, destinée à encourager leur fidélité et à reconnaître leur engagement au bénéfice de la collectivité.

Cette prestation de fidélité et de reconnaissance prend effet à partir du 1er janvier 2005. Le projet de décret est en cours de validation par le conseil d'État et a été présenté le 5 juillet dernier à la conférence nationale des services d'incendie et de secours, qui a émis un avis favorable. Cette prestation concernera tous les sapeurs-pompiers volontaires encore en exercice au 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2004 percevront l'allocation de fidélité. Le décret n° 2005-405 est paru le 29 avril 2005 et s'applique à cette catégorie de sapeurs-pompiers volontaires dès l'année 2004.

Les sapeurs-pompiers volontaires ayant cessé leur activité avant le 1<sup>er</sup> 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 15<sup>ème</sup> année.

Il est à noter que 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.

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.

Cet effort est important, ce qui justifie la participation de l'État à ce dispositif, mais cette réforme est maîtrisée pour les collectivités. 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 vétéranse. Cet encouragement fort au volontariat devrait être compensé par une moindre augmentation des dépenses relatives à la masse salariale des professionnels, principal poste de dépenses des SDIS.

La contribution de l'État au financement de la prime de fidélisation et de reconnaissance s'effectuera sous la forme d'un abondement de la DGF des départements, à hauteur de 20 millions d'euros en 2005, puis de 30 millions d'euros par an les années suivantes. Il restera donc 30 millions à la charge des SDIS. D'après les éléments obtenus lors des enquêtes préalables, on estime à environ 4 à 5.000 le nombre de nouveaux vétérans chaque année.

2.— La brigade des sapeurs pompiers de Paris et le bataillon des marins-pompiers de Marseille

*a) La brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP)*

La brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), unité militaire de l'armée de terre, est placée sous l'autorité du Préfet de Police. Elle est commandée par un officier général. Il dispose d'un colonel adjoint ainsi que d'un état-major sous les ordres d'un chef d'état-major du grade de colonel. La BSPP est chargée de la lutte et de la protection contre les incendies et les autres sinistres ou catastrophes de toute nature sur le territoire des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, représentant, au total, plus de six millions d'habitants.

La Brigade a répondu en 2004 à 807.791 appels sur le 18 (– 6 % par rapport à 2003) et 438.778 sur le 112 (– 20,7 %). Cette deuxième baisse consécutive importante témoigne de l'efficacité de la mesure de blocage des appels vers le 112 à partir de téléphones mobiles sans carte SIM, qui a préservé la brigade de près de 1.800 appels non urgents par jour. 415.868 interventions ont été traitées après le départ, sur des entreprises spécialisées, d'un certain nombre d'appels ne présentant pas de critères suffisants de risque ou d'urgence. Ces interventions sont en légère diminution de 2,94 % par rapport à l'année 2003, ce qui confirme la stabilisation enregistrée les deux années précédentes.

En 2004, les interventions pour secours à victime ont diminué par rapport à 2003 (- 2.05 %), ainsi que les accidents de circulation traités (– 3.5 %). Les diverses interventions ont occasionné 334 blessés, brûlés ou intoxiqués dans les rangs de la brigade. L'unité a participé à plus de 3.000 commissions de sécurité et a traité 13.200 dossiers, soit un volume d'activité semblable à l'année 2003.

Au 1<sup>er</sup> août 2005, la BSPP dispose d'un parc de 874 véhicules dont plus de 75 % sont utilisés pour des missions opérationnelles et dont un peu plus de 11 % sont « hors d'âge ». Les effectifs de la Brigade, hors détachements, sont au 1<sup>er</sup> janvier 2005 de 7.418 militaires,

Le budget de la BSPP figure au budget spécial de la Préfecture de Police. Il comprend les dépenses de fonctionnement (y compris la part autofinancée de l'investissement) auxquelles l'État participe et l'investissement immobilier supporté intégralement par les collectivités locales qui concourent au financement

de cette unité militaire. Abstraction faite des dépenses intégralement remboursées, il a évolué comme suit au cours des deux trois dernières années :

	2003	2004	2005
État (ministère de l'intérieur)	60,581	62,727	65,447
Départements de la petite couronne	79,852	79,663	83,233
Communes des départements ci-dessus	70,707	68,121	72,682
Ville de Paris	74,287	73,431	76,634
	285,427	283,942	297,996

Pour faire face aux risques NRBC, la BSPP demande de création de 54 postes de spécialistes NRBC au titre de la LFI 2006, afin de pouvoir bénéficier au moins de deux chaînes de décontamination en permanence armées d'un médecin sur les six chaînes en dotation (c'est-à-dire sans personnel en « doublure »). A terme, si le phasage de la montée en puissance de l'unité NRBC est respecté, en 2008 les six chaînes doivent disposer d'un armement médical permanent.

La BSPP a créé un centre de formation « risques technologiques » visant à la formation des sapeurs-pompiers de Paris mais également à celle des autres acteurs de la chaîne de secours (police nationale, gendarmerie nationale, RATP, SNCF, ADP, service de santé, ...).

Elle a révisé la doctrine d'emploi des moyens NRBC en s'appuyant sur le retour d'expérience des exercices majeurs, tels que PIRATOX, qui s'est déroulé le 22 octobre 2003 aux Invalides. Deux exercices internes majeurs ont été réalisés en 2004, sur les sites de Champerret et de Villeneuve-Saint-Georges. Ils ont permis de faire progresser la mise en œuvre des chaînes de décontamination et d'améliorer l'ensemble du dispositif de secours. En mai 2005, un exercice au fort de La Briche à Saint-Denis a également été joué, afin de valider le concept d'intervention élaboré à la BSPP, en cas d'intervention à caractère chimique ou radiologique de grande ampleur. Un exercice par semestre sera joué à compter de la rentrée 2005. Le principal enseignement porte sur la nécessité d'acheminement de moyens massifs et équipés dès la survenance de cette catégorie d'intervention. Les moyens ainsi dépêchés doivent respecter un schéma d'engagement précis.

*b) Le bataillon des marins pompiers de Marseille (BMPM)*

Formation de la marine nationale, la BMPM est placée sous les ordres du maire de Marseille en application des dispositions de la loi du 13 août 2004 (article 23). Il assure les missions de sécurité civile à Marseille, ses ports et son aéroport. Le budget 2005 du BMPM supporté par la ville de Marseille s'établit à :

– 76,4 millions d'euros en fonctionnement ;

– 8 millions d'euros en équipement hors infrastructure (crédits de paiement au titre de la programmation des dépenses d'investissement),

auxquels il faut soustraire 17,6 millions d'euros de prévisions de recettes (prestations au profit du Port, de l'aéroport, du SAMU, prestations de formation, etc.). Le coût prévisionnel s'établit donc à 66,8 millions d'euros. Le bilan opérationnel du bataillon en 2004 sur l'ensemble de sa zone de compétence reste soutenu avec 108.888 interventions, ce qui représente une activité toutes les cinq minutes. L'absence de canicule, de feux liés à la grève des éboueurs et d'inondations a fait sensiblement chuter le nombre d'interventions par rapport à l'année 2003. Durant l'été 2004, le BMPM a participé à plusieurs reprises sur l'ensemble des Bouches-du-Rhône à la lutte contre les feux de forêt (10 missions de renfort dans le département hors de la commune de Marseille).

En janvier 2005, il a participé à l'exercice « Métrotox » simulant un attentat par gaz toxique dans le métro. Le BMPM participe à diverses commissions nationales de prévention, opérationnelles et techniques, notamment à des commissions de normalisation. Il participe également à la formation d'officiers, de cadres et de sapeurs-pompiers des corps départementaux. L'effectif réalisé au 15 juillet 2005 est de 2.418 militaires et civils. Il faut noter que dans cet effectif 17 postes militaires sont pris en charge par le budget de la défense. Cet effectif connaîtra une augmentation de 60 personnes par an durant les deux ans à venir pour tenir compte de l'amélioration du maillage de la ville en postes de secours.



## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des finances a procédé à l'examen des crédits de la mission « Sécurité civile » le 25 octobre 2005.

**Votre Rapporteur spécial** a indiqué que le projet de budget pour l'année 2006 marque une date dans la sécurité civile car pour la première fois cette politique publique fait l'objet d'une discussion budgétaire spécifique avec une mission à part entière.

Les services du ministère de l'Intérieur en charge de la sécurité civile, se sont vus reconnaître le rôle de « chef de file » d'un sujet qui ressort également des compétences d'autres missions et programmes gérés aux ministères de l'Ecologie, de l'Agriculture, de la Santé et des Transports. L'élaboration d'un « document de politique transversale » sur la sécurité civile renforce la coordination interministérielle, dans une matière qui en a un besoin impérieux, autant pour des raisons de coût que d'efficacité. L'action de l'État pour la sécurité civile n'est que la partie émergée de l'iceberg, puisque les services opérationnels sont décentralisés, avec les « services départementaux d'incendie et de secours », l'État ne conservant que son rôle de coordination, de solidarité et de mise en commun d'équipements lourds, notamment aériens.

Trois montants éclairent les ordres de grandeur : un peu moins d'un demi-million d'euros de crédits budgétaires pour les actions du ministère de l'Intérieur, un peu plus d'un demi-million d'euros de crédits pour les actions des autres ministères et environ 3,7 milliards de dépenses pour les collectivités locales (SDIS).

La seule intervention des collectivités locales (3,7 milliards d'euros) représente un budget supérieur, par exemple, à celui des Affaires étrangères (2,4 milliards), ou de l'Agriculture (3 milliards).

Au niveau de l'État, la mission « sécurité civile » prévoit pour 2006 des crédits de paiement à hauteur de 463,5 millions d'euros alors qu'en 2005 ils s'élevaient à 452,6 millions d'euros. Les trois priorités du projet de budget pour 2006 sont de maintenir la capacité et d'améliorer la performance des moyens aériens, de mieux répondre aux risques naturels et technologiques et à la menace NRBC (nucléaire, radioactif, bactériologique et chimique), et de garantir la cohérence de la sécurité civile au plan national. La mission « sécurité civile » comprend deux programmes : « interventions des services opérationnels » et « coordination des moyens de contrôle ».

Exprimé en équivalents temps pleins, le plafond d'emplois est fixé à 2.248 pour le premier programme et à 356 pour le deuxième ; les effectifs sont stables par rapport à l'an passé.

La préconisation du rapport de la mission d'information sur la LOLF de ne retenir que deux objectifs transversaux (l'un de disponibilité et l'autre de réduction des coûts de maintenance) dans le programme « Intervention des services opérationnels » a été prise en compte puisque figurent dans le « bleu » budgétaire un indicateur relatif au taux de disponibilité des avions et un indicateur relatif au taux de disponibilité des hélicoptères de la sécurité civile. L'indicateur relatif à l'optimisation du coût d'exploitation de la flotte de la base d'avions a par ailleurs été élargi à celle de la flotte d'hélicoptères. En ce qui concerne le programme « Coordination des moyens de secours », l'indicateur « nombre de retours d'expérience ayant fait l'objet d'une analyse nationale » a été supprimé et remplacé par l'indicateur « taux de formation des acteurs de gestion de crise » qui constitue un véritable indicateur de performance. L'indicateur relatif au coût de l'action support a été modifié, puisque celui-ci a été rapporté au coût total de la mission.

La loi de modernisation de la sécurité civile de 2003 prévoit explicitement 23 décrets d'application. Au total, à l'automne 2005, 70 % des décrets d'application prévus par la loi de modernisation de la sécurité civile auront été publiés au journal officiel. Le nombre d'interventions des services d'incendie et de secours a crû de 3,07 millions en 1993 à 3,56 millions en 2004. Les seuls secours à personne ont doublé en 10 ans. Il y a maintenant près de 10 000 interventions par jour : 59 % concernent les secours à personne.

Les services de l'État ont un rôle primordial dans l'organisation et l'intervention des secours. Mais, historiquement, ce sont les collectivités locales qui sont en charge des interventions opérationnelles, avec les communes et leurs regroupements puis, depuis la loi du 3 mai 1996, les départements et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Force est de constater une explosion des coûts des SDIS depuis la départementalisation. Certes, le nombre des interventions a augmenté. Mais cette évolution est essentiellement la conséquence de l'augmentation du nombre des sapeurs pompiers professionnels et de l'amélioration de leurs statuts (rémunération, organisation des gardes, 35 heures, retraites...). Elle a également pour cause un effort d'équipement important.

La départementalisation a entraîné un éloignement, source d'anonymat de la dépense. Les départements ont alors accepté plus facilement des décisions de personnel ou d'investissement qui génèrent des dépenses lourdes. Paradoxalement, la mutualisation des moyens et leur optimisation qu'aurait dû entraîner la départementalisation ont engendré une augmentation des coûts, dans des proportions importantes. Ainsi, dans les départements du sud de la France, qui connaissent les feux les plus fréquents, l'augmentation du nombre de sapeurs pompiers et des équipements en matériel est relativement peu efficace ; on sait que ce sont les vingt premières minutes qui comptent pour les grands feux, donc les moyens aériens.

La Cour des comptes dans son rapport publié en février 2005, note que « *la réforme de 1996 n'a pas été conduite à coût constant et que la rationalisation des moyens à l'échelon départemental ne s'est pas traduite par une réduction de charges* ». La Cour estime que les SDIS devront maîtriser leurs dépenses et 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.

Certes, le président du conseil général est le président du conseil d'administration du SDIS. Les dépenses des SDIS sont votées par le conseil général, et la conférence nationale des SDIS créée par la loi institue un pilotage national du système. Les élus y sont majoritaires avec 20 sièges sur 32. Mais cette conférence ne peut qu'émettre des avis sur les projets de loi et de décrets, même s'il sera difficile au ministre de passer outre. Il n'est pas sûr qu'elle donne aux conseils généraux les moyens de contrôler les mesures nationales. C'est donc maintenant sur les présidents de conseils généraux que repose la responsabilité de la gestion des SDIS. Ils doivent assurer l'optimisation de leur gestion, comme le souligne le rapport du 5 juillet 2005 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'évolution de la fiscalité locale.

Les budgets des SDIS, qui représentaient 3,7 milliards d'euros en 2004, ont triplé depuis 1996. Le transfert des communes explique, certes, l'augmentation jusqu'en 2001, mais les dépenses ont continué de croître, d'environ 1 milliard d'euros entre 2001 et 2004... Au vu des budgets primitifs, l'augmentation sera encore de près de 7 % en 2005.

Le mode principal de financement des SDIS est constitué des contributions des départements et des communes. L'État complète avec la DGF et le fonds d'aide à l'investissement des SDIS. Doté initialement de 45 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement en 2003, ce fonds s'est élevé en 2004 à 54 millions d'euros en AP et 45 millions d'euros en CP ; la loi de finances pour 2005 a prévu 61,45 millions d'euros en AP et 65 millions d'euros en CP. En outre, les SDIS disposent de recettes propres comme les missions « hors cadre », le remboursement des interventions sur le domaine routier et autoroutier et des interventions en carence des SAMU ou des ambulanciers privés. Pour l'exercice 2004, les contributions des départements, des communes et des EPCI s'élevaient à 3,07 milliards d'euros, (en moyenne 57,85 euros par habitant).

Les conseils généraux fixent librement le nombre des sapeurs pompiers professionnels et volontaires qu'ils emploient et leur rémunération, sur la base de minima nationaux. La départementalisation a entraîné une augmentation de 4 000 du nombre des sapeurs pompiers professionnels entre 1996 et 2001. Entre 2001 et 2004, ce nombre a encore augmenté de 5 000, pour totaliser maintenant 36 461. On peut s'interroger sur l'efficacité d'un tel accroissement du nombre de sapeurs pompiers professionnels. Une part importante de cette proportion est due à la réduction du temps de travail, qui produit ses effets entre 2002 et 2005. Mais les

conseils généraux sont sans doute allés au-delà, et ont dû parfois céder face aux pressions des organisations syndicales.

Si l'on regarde les dépenses de personnel des SDIS, on constate entre 2001 et 2004 une augmentation de 42,47 %. Concernant les différents grades, il y a, en 2004, 6.647 officiers, 14.436 sous-officiers, pour un total de 36.461 sapeurs pompiers professionnels, soit un taux d'encadrement de 57,8 %. La départementalisation, encore une fois, s'est accompagnée d'un fort mouvement d'intégration dans les corps, avec des mesures de promotion internes importantes.

Cette augmentation des effectifs des sapeurs pompiers professionnels doit maintenant cesser, pour des raisons de coût évidentes. L'évolution ultérieure devra vraisemblablement se faire avec une grande proportion de sapeurs pompiers volontaires, payés au nombre d'interventions effectuées.

Avant la départementalisation, on constatait des régimes entre 80 et 160 jours de garde de 24 heures par an. Les rapports Inizan et Gosselin de 1995 et 1998 avaient conclu que les sapeurs pompiers professionnels devaient 120 jours de garde de 24 heures pour une durée hebdomadaire de 39 heures et 113 jours de garde de 24 heures pour une durée de 35 heures. Malheureusement, le décret du 31 décembre 2001, relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, pris au cours des derniers mois actifs de la précédente législature, dispose qu'à compter du 1er janvier 2005, la durée du temps de travail annuel, après équivalence, « *ne peut être inférieure à 2.280 heures ni excéder 2.400 heures* ». Sur la base de gardes de 24 heures, cela signifie entre 90 et 100 jours de garde par an. *A contrario*, les sapeurs pompiers professionnels ont 270 jours de liberté par an !

Les organisations syndicales de sapeurs pompiers professionnels marquent un fort attachement au système des gardes de 24 heures. Ce système entraîne malheureusement la nécessité d'un fort recrutement, et l'inflation des coûts. Le décret du 31 décembre 2001 permet cependant aux SDIS de combiner différents cycles (par exemple en alternant des gardes de 8, 12 et 24 heures) selon les besoins du service. Un nombre croissant de SDIS optent ainsi pour un régime de travail réel (8 ou 12 heures) en compensant la perte d'effectif qui en résulte par une meilleure gestion. Il s'agit de mieux adapter les effectifs au nombre moyen d'interventions constaté au cours d'une plage horaire donnée.

Il faut donc aller vers une modulation des systèmes de garde pour les adapter de façon fine aux besoins. Les gardes de vingt-quatre heures ne sont pas les plus efficaces et sont les plus coûteuses. La période de garde la plus active court de 8 heures du matin à 21 heures ; l'activité est très faible entre 23 heures et 6 heures du matin. Il serait donc absurde d'avoir un effectif constant à toute heure de la journée ou de la nuit. On peut noter que, sur la base des 1.607 heures travaillées par an, en application de la législation nationale sur la réduction du temps de travail, et avec des gardes de 8 heures (comptabilisés à 100 % en temps de travail), les sapeurs pompiers professionnels pourraient effectuer jusqu'à 200 jours de travail par an.

Dans ces conditions, on ne peut que s'inquiéter de tentations qui pourraient amener à négocier avec les sapeurs pompiers professionnels une augmentation de leur nombre de jours de gardes annuels contre un abaissement de l'âge de la retraite, en deçà de 55 ans. Il y va de l'équité de notre système national de retraite, en comparaison, par exemple, des ouvriers du bâtiment. Certes, le métier de sapeurs pompiers professionnels est difficile et peut parfois être dangereux. Mais une bonne gestion des ressources humaines peut très bien affecter prioritairement les sapeurs pompiers professionnels les plus jeunes aux missions les plus exposées, en épargnant en contrepartie d'autant les sapeurs pompiers professionnels ayant plus de 50 ans.

Il faut donc que les conseils généraux prennent conscience de l'ampleur de cette augmentation des budgets des SDIS et qu'une pause soit observée dans la course aux recrutements et aux investissements. Le niveau des coûts est maintenant aux limites de ce qui est supportable pour les contribuables ; l'optimisation des moyens et leur mutualisation effective doivent maintenant être privilégiées.

**M. Alain Rodet** a précisé que si la pyramide de l'encadrement comporte de nombreux officiers et sous-officiers, il est normal que les personnels engagés dans une longue carrière puissent bénéficier de perspectives de promotion. On retrouve d'ailleurs souvent cet équilibre dans l'armée, notamment dans la marine. On peut par contre s'interroger sur la proportion des capitations entre les grandes villes et les petites communes pour le financement des SDIS. On constate que celle des grandes villes est plus importante que ce qui était prévu lors de la départementalisation.

**M. Jean-Louis Dumont** s'est interrogé sur le statut des SDIS en Nouvelle-Calédonie, où de très graves incendies ont eu lieu l'an dernier. Par ailleurs, la place future des sapeurs-pompiers volontaires semble aujourd'hui incertaine, ceux-ci étant parfois découragés par la hiérarchie. Enfin, il apparaît étonnant que les plans départementaux soient élaborés par les préfets, suscitant ainsi des attentes fortes au sein de la population alors que ce sont, in fine, les SDIS qui devront financer cet effort.

**M. Augustin Bonrepaux** a souligné le parallèle entre la prise en charge de la sécurité civile par les collectivités locales à hauteur de 3,7 milliards d'euros et celle de l'État à hauteur de 463 millions d'euros. Ici encore l'État décide la dépense et fait payer les autres. Pour revenir sur le diagnostic de la commission d'enquête, il faut souligner l'état déplorable tant du matériel que des casernes quand les communes en avaient la charge. Le Rapporteur est néanmoins incomplet sur deux points :

– il faut connaître l'évolution de la participation de l'État ces dernières années, participation encore réduite avec la baisse de la DGE prévue par le projet de loi de finances ;

– il manque également le coût et l'incidence de la dernière loi sur les retraites des sapeurs-pompiers volontaires, la compensation de l'État étant très loin des 50 % prévus.

**M. Michel Bouvard, Président,** s'est interrogé sur la possibilité d'identifier au sein des augmentations des personnels des SDIS ce qui est dû à l'évolution des normes décidées par l'État, notamment en matière d'encadrement. Il a également interrogé votre Rapporteur sur la pertinence des dispositifs de performance prévu dans le PAP.

**Votre Rapporteur spécial** a répondu que les départements définissent la formule de péréquation entre les différentes villes. Il s'agit là d'un acquis fondamental de la départementalisation. Par ailleurs, si le préfet peut effectivement donner des instructions aux présidents des conseils généraux, ceux-ci ont en main les effectifs, ainsi que le nombre de jours de garde. Enfin, on peut constater que l'effort financier de l'État est passé de 452 millions d'euros en 2005 à 463 millions dans le projet de loi de finances pour 2006.

Après que votre Rapporteur a émis un avis favorable, votre Commission a *adopté* les crédits de la mission Sécurité civile et vous demande de les *adopter*.

## ANNEXE

### COUR DES COMPTES – RAPPORT PUBLIC 2004

Le rapport complet est consultable sur le site internet de la Cour des comptes<sup>(1)</sup>. Mais votre Rapporteur spécial tient à diffuser la synthèse du chapitre concernant les SDIS.

La loi du 3 mai 1996, relative aux services d'incendie et de secours, a substitué à la logique d'organisation communale une logique départementale. Cette départementalisation a eu comme objectif la coordination et la rationalisation de la lutte contre l'incendie et des secours en optimisant les moyens mis en œuvre et en renforçant les solidarités locales.

Les chambres régionales des comptes constatent que les ambitions n'ont pas été pleinement satisfaites. Les interventions des SDIS ont beaucoup évolué. La lutte contre l'incendie, compétence exclusive des SDIS, est devenue très minoritaire, alors que le secours à victime, mission partagée avec d'autres services représente 4 interventions sur 10. Mais si la nature des interventions est connue, les autres données nécessaires à caractériser plus finement l'activité des SDIS et permettre une meilleure adaptation des moyens aux missions ainsi que la mesure des performances du service, comme l'évaluation des moyens mobilisés et la durée de chaque intervention, sont encore parcellaires ou inexistantes.

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) que chaque SDIS doit élaborer n'a pas été, en général, l'outil d'une évolution significative. L'implantation géographique des centres de secours et les délais d'intervention sont restés inchangés. L'adéquation des matériels aux risques incendie est prévue, mais les schémas n'ont pas traité de façon approfondie l'organisation des services en fonction des secours à victime. L'absence d'un dispositif d'évaluation risque de peser sur les conditions de la révision de ces schémas.

Le regroupement des centres de traitement de l'alerte (CTA) et l'organisation d'un centre opérationnel d'incendie et de secours (CODIS) pour assurer la coordination des interventions ont été un des premiers efforts d'investissement lourd. Cependant, très peu de services ont saisi l'opportunité de regrouper le CTA avec les centres de réception et de régulation des appels, le « 15 ». La Cour note que les niveaux de « détresse vitale » ou de « secours d'urgence » devraient être caractérisés de façon identique afin de faciliter l'organisation de la réponse aux appels d'urgence.

Certaines des interventions des SDIS, notamment lors des secours à victimes, donnent lieu à des participations financières des bénéficiaires. Quelle

---

(1) [http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2004/sommaire-rp\\_2004.htm](http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2004/sommaire-rp_2004.htm) (février 2005).

que soit la situation, mise à disposition de moyens en faveur des centres hospitaliers, suppléance d'une carence des ambulanciers privés ou réponse à la demande des personnes privées ou publiques, la prise en charge financière, quand elle existe, est toujours inférieure au coût réel supporté par le SDIS.

Au cours des cinq années qui ont suivi la publication de la loi de 1996, les budgets des SDIS ont connu dans l'ensemble un accroissement important. De fait, les charges ont été sous-estimées lors des premiers transferts. Les charges de gestion administrative n'étaient pas isolées dans le budget de chaque collectivité. Les transferts des agents communaux administratifs et techniques n'ont pas été à la hauteur des besoins. La diversité des moyens techniques mis en commun et la nécessité de conforter la sécurité ont conduit à renouveler et à compléter les matériels mis à la disposition des SDIS. Les créations nettes d'emploi, notamment pour intégrer les sapeurs-pompiers volontaires ont été un autre motif d'augmentation des budgets. Les mesures statutaires nouvelles, les revalorisations de la carrière des sapeurs-pompiers et les effets de l'aménagement et de la réduction du temps de travail s'y sont ajoutés.

Doit être souligné l'importance de l'effectif des sapeurs-pompiers volontaires, qui représente 80 % de l'effectif des SDIS. Leur présence permet le maillage actuel en centres de secours. Mais l'intégration d'une partie d'entre eux aux corps départementaux et la réduction significative des engagements de volontaires depuis plusieurs années font craindre une difficulté à terme pour répondre aux sollicitations de la population.

Par ailleurs, la Cour note le paradoxe créé par la limitation de la disponibilité des sapeurs-pompiers professionnels par la réglementation soucieuse de préserver un haut degré de vigilance, alors même qu'ils peuvent souscrire des contrats de sapeurs-pompiers volontaires en complément de leur temps de travail. Malgré les charges qui ont accompagné la départementalisation, les chambres régionales des comptes estimaient que la situation financière de la plupart des SDIS, au 31 décembre 2001, était saine. Cependant, elles constatent aussi que le renouvellement des équipements et la rénovation des casernements prévus dans les plans d'équipement ainsi que le nouveau régime de retraite accordé récemment aux sapeurs-pompiers professionnels conduiront à un accroissement important de charges.

Cet accroissement interviendra à un moment où le montant global annuel des contributions des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale aura été limité. Les SDIS devront donc maîtriser leurs dépenses, pour cela se doter d'outils de contrôle de gestion qui n'ont que rarement été développés. Ils devront aussi s'interroger, avec les départements, sur l'évolution de leurs ressources financières.

-----