



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 44

SÉCURITÉS

SÉCURITÉ CIVILE

Rapporteur spécial : M. Patrick LEBRETON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	7
A. LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2013	8
B. L'ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2014	10
C. LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT	16
1. La montée en puissance du centre commun de formation et d'entraînement civil et militaire pour les risques NRBC-E	16
2. La poursuite de la mise en place du système d'alerte et d'information des populations	17
3. La montée en puissance du centre d'alerte spécifique au risque tsunami en Atlantique Nord Est et en Méditerranée.....	18
4. La poursuite du programme ANTARES.....	20
II. LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	21
A. LES AUTRES CRÉDITS D'ÉTAT CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ CIVILE	21
B. LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS).....	22
1. Les dépenses des SDIS	22
2. L'échec de la coopération interdépartementale des SDIS	23
C. LES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS	25
a. Les emplois supérieurs de direction.....	25
b. La réforme des cadres d'emplois des infirmiers et infirmiers d'encadrement de sapeurs-pompiers professionnels.....	26
c. La réglementation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels au regard de la directive européenne 2003/88/CE relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail	26
D. LES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES	27
E. LES FORMATIONS MILITAIRES DE SAPEURS-POMPIERS	29

1. La brigade des sapeurs-pompiers de Paris	29
2. Le bataillon des marins-pompiers de Marseille	30
F. LES ACTEURS PRIVÉS: RÉSERVES COMMUNALES ET ASSOCIATIONS DE SÉCURITÉ CIVILE	31
1. Les réserves communales de sécurité civile	31
2. Les associations	33
EXAMEN EN COMMISSION	37
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	39

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

En France, traditionnellement, la politique de sécurité civile est définie au niveau national, mais largement gérée et financée à l'échelon de nos collectivités territoriales.

Les dépenses d'ensemble que l'État effectue pour la sécurité civile sont évaluées ainsi à environ 1 milliard d'euros, mais les collectivités territoriales y consacrent annuellement près de 5 milliards d'euros. Et les intervenants dans ce domaine sont en réalité nombreux.

Les crédits de la sécurité civile qui, pour 2014, à la différence des exercices budgétaires précédents, figurent dans une mission d'ensemble *Sécurités* et sont inclus dans un seul programme budgétaire ne représentent, d'ailleurs, que 45 % environ des dotations que l'État affecte lui-même à la sécurité civile de nos concitoyens.

Avant de procéder à l'examen des moyens financiers prévus pour 2014, le Rapporteur spécial veut insister sur deux points.

L'obligation dans laquelle notre pays se trouve de parvenir à une gestion stricte, rationnelle des crédits, du fait de la situation des comptes publics ne doit pas faire oublier l'importance de la sécurité civile pour nos concitoyens et la nécessité d'actions résolues pour la protection des populations et la gestion des crises. La multiplication en 2012 et 2013 des phénomènes de crues, d'inondations est bien là pour le rappeler.

L'analyse parfois aride des données financières ne doit, par ailleurs, pas masquer les réalités humaines ; le fait ainsi, qu'en 2012, 11 sapeurs-pompiers sont décédés en service ; que 1 234 sapeurs-pompiers ont été victimes d'agressions sur le territoire national, soit une centaine de plus qu'en 2011 ; qu'une personne est secourue en France par hélicoptère toutes les 39 minutes et que, chaque jour, les femmes et les hommes intervenant en sécurité civile donnent l'exemple du désintéressement et du courage.

I. L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Dans le projet de loi de finances pour 2014, le programme budgétaire 161 *Sécurité civile* porte, au sein de la mission *Sécurités*, l'ensemble des politiques conduites par le ministère de l'Intérieur pour la protection des populations et la gestion des crises.

Ce programme regroupe ainsi les crédits des programmes 161 *Intervention des services opérationnels* et 128 *Coordination des moyens de secours* qui composaient la mission *Sécurité civile*.

Cette nouvelle présentation budgétaire qui suit les recommandations de la Cour des comptes ainsi que du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) doit permettre, selon les indications fournies par le projet annuel de performances, de distinguer les dépenses rigides issues d'engagements ou venant en application de textes qui s'imposent aux responsables de programmes, (subvention à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris), d'autres dépenses variant en fonction de l'activité opérationnelle et de la survenue de crises (carburant des avions, crédits d'extrême urgence).

Elle doit permettre, par ailleurs, une clarification des responsabilités dans la chaîne de commandement de la dépense.

Les moyens budgétaires affectés à la sécurité civile s'appliquent aux actions que l'État met à la disposition de la population au quotidien (secours à personnes, opérations de déminage) ou lors de catastrophes majeures, naturelles ou technologiques (feux de forêts, inondations, tempêtes, séismes, épisodes de sécheresse, canicules, éruptions volcaniques, risques pandémiques ou nucléaires, radiologiques, bactériologiques, chimiques, explosifs...). Ils visent également la coordination des acteurs locaux et nationaux susceptibles de contribuer à l'anticipation et à la gestion des crises.

Le projet de loi de finances pour 2014 propose, la loi de finances 2013 ayant été retraitée, de porter les autorisations d'engagement de 408,42 millions d'euros à 590,32 millions d'euros ; elle prévoit que les crédits de paiement passeront de 439,59 millions d'euros en 2013 à 438,68 millions d'euros en 2014.

En 2014, comme les années précédentes, les actions privilégiées portent sur le développement des synergies entre les moyens nationaux, afin d'en renforcer l'efficacité et sur l'essor des partenariats avec les acteurs de la sécurité nationale, tels que la médicalisation des interventions hélicoptérées ou l'aérotransport en hélicoptère ou en avion des forces de sécurité.

Elles concernent également la montée en puissance de l'unité mobile de démantèlement des munitions identifiées et, pour les Outre-mer, la création d'une

base hélicoptérée en Martinique, ainsi que la reprise de la zone aéroportuaire du Raizet en Guadeloupe, permettant de regrouper, sur une emprise réaménagée, la base d'hélicoptères et les démineurs de la sécurité civile.

Le budget de la sécurité civile pour 2014 comporte aussi des innovations touchant à la rationalisation des dépenses d'équipement : rapprochement des flottes d'hélicoptères de la sécurité civile et de la gendarmerie nationale, création, au 1^{er} janvier 2014, d'un service des achats commun aux directions générales de la gendarmerie nationale, de la police nationale et de la sécurité civile, lancement de l'opération de déménagement de la base aérienne de la sécurité civile vers l'aéroport de Nîmes, nouveau régime contractuel de maintenance des avions de la sécurité civile.

A. LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2013

Pour le programme 161 *Intervention des services opérationnels*, le taux de consommation des crédits ouverts s'élevait, au 20 septembre 2013, à 39 % pour les autorisations d'engagement et à 51 % pour les crédits de paiement.

Le rythme de consommation des crédits hors titre 2 de ce programme est de fait fortement lié au calendrier de l'activité opérationnelle, notamment à la saison feux de forêts. Ainsi, les dépenses de maintenance des avions, de carburant aérien et de produit retardant, qui représentent une part importante des crédits du programme augmentent très fortement à partir du mois de septembre.

Par ailleurs, une partie des crédits de paiement (2,35 millions d'euros) doit être transférée avant la fin de l'année vers le ministère de la Défense au titre, d'une part, de la participation de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises à l'acquisition de deux appareils de type Dauphin N3 basés en Polynésie française (1,26 million d'euros), d'autre part, de commandes effectuées par le ministère de la défense pour des prestations effectuées sur des hélicoptères de la sécurité civile (1,09 million d'euros).

Un transfert d'un montant de 2,04 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement doit enfin être effectué vers le ministère de la défense au titre de la participation des armées à la prévention et à la lutte contre les feux de forêts dans la zone Méditerranée dans le cadre du plan Héphaïstos.

Une réserve de précaution est appliquée au programme ; elle s'élève à 8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 8,3 millions d'euros en crédits de paiement, dont 0,5 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement qui relève du « surgel » de début de gestion.

Le décret de transfert n° 2013-632 du 16 juillet 2013 a annulé 1,46 million d'euros en crédits de paiement. Il s'agit d'un transfert de crédits sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense* pour le

paiement de factures relatives à des commandes effectuées par la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels (SIMMAD) du ministère de la Défense pour des opérations de maintenance sur des hélicoptères de la sécurité civile.

Les crédits reçus au titre des fonds de concours s'élèvent, quant à eux, à la date du 20 septembre 2013, à 1,46 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ils correspondent pour 1,29 million d'euros au produit de la vente de quatre hélicoptères de type « Écureuil ».

Les reports de crédits s'élèvent à 17,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3,1 millions d'euros en crédits de paiement.

Ils correspondent, d'une part, à des opérations immobilières et de maintien en condition opérationnelle des avions affectées mais non engagées (11,7 millions d'euros en autorisations d'engagement), d'autre part, à des crédits gelés jusqu'à la fin de la gestion 2012 (6,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3 millions d'euros en crédits de paiement).

Malgré la réalisation d'économies, une part de la couverture des besoins de l'année 2013 devrait être assurée par la levée totale du gel appliqué sur le programme (8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,3 millions d'euros en crédits de paiement).

Dans le cas où le dégel serait accordé et, grâce aux effets des mesures de contrôle de l'exécution des marchés de maintien en condition opérationnelle des aéronefs et de la faible intensité de la saison feux de forêts, le report de charges sur la gestion 2014 serait limité à 4,1 millions d'euros, pour un report initialement attendu d'un montant de 8 millions d'euros.

Pour le programme 128 *Coordination des moyens de secours*, le taux de consommation des crédits ouverts s'élevait, au 20 septembre 2013, à 50 % des autorisations d'engagement et à 59 % des crédits de paiement, ce qui correspondait à un taux normal d'exécution à ce stade de l'année.

Une réserve de précaution est appliquée au programme ; elle s'élève à 14,97 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 16,45 millions en crédits de paiement, dont 6,5 millions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement qui relèvent du « surgel » de début de gestion.

Les crédits reçus au titre des fonds de concours s'élevaient, à la date du 20 septembre 2013, à 8,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ils correspondent notamment à la participation de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (0,9 million d'euros) et à celle des services départementaux d'incendie et de secours, les SDIS (7,38 millions d'euros) aux frais de fonctionnement de l'infrastructure nationale partagée des transmissions (INPT).

Enfin, les reports de crédits s'élèvent à 49,62 millions d'euros en autorisations d'engagement et 0,5 million d'euros en crédits de paiement.

Ils correspondent pour l'essentiel à des autorisations d'engagement affectées mais non engagées (49,1 millions d'euros) pour la mise en œuvre du nouveau système d'alerte et d'information de la population (SAIP) et la poursuite du projet ANTARES (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours).

B. L'ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2014

Le nouveau programme unique 161 *Sécurité civile* comporte quatre actions.

(en euros)

Numéro et intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014	Ouvertes en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014
161.– Sécurité civile (libellé modifié – LFI 2013 retraitée)	408 425 453	590 327 192	11 759 000	439 593 434	438 684 508	11 759 000
11.– Prévention et gestion des crises	26 098 832	23 535 983		35 986 224	30 648 239	
12.– Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	250 482 812	428 459 447	213 500	256 955 632	260 795 244	213 500
13.– Soutien aux acteurs de la sécurité civile	125 297 068	132 139 235	11 545 000	140 104 837	141 048 498	11 545 500
14.– Fonctionnement, soutien et logistique	6 546 741	6 192 527		6 546 741	6 192 527	

Source : projet annuel de performances.

1.– L'action 11 Prévention et gestion de crises regroupe 4 % des moyens d'ensemble du programme 161. Les crédits prévus s'élèvent à 23,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 30,6 millions d'euros en crédits de paiement (– 14,8 % par rapport à 2013).

Cette action concerne des opérations diverses, mais toutes essentielles : la gestion des crédits d'extrême urgence (pour 0,33 million d'euros, soit un niveau identique à celui de 2013) et des colonnes de renfort composées de sapeurs-pompiers des services départementaux d'incendie et de secours dont les actions sont remboursées par l'État (pour 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, niveau également identique à celui

de 2013) qui permettent, dans les premières heures ou les premiers jours d'une catastrophe, d'apporter une réponse rapide de l'État ; le renforcement des moyens d'intervention dans la lutte contre la menace nucléaire, radiologique, biologique, chimique-explosifs (NRBC-E) (pour 0,8 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ; la mise en place progressive, d'ici à 2015, du système rénové d'alerte et d'information des populations (SAIP) sur les menaces et les risques majeurs et enfin les dotations de l'activité opérationnelle, telles que les moyens en carburant des avions et des hélicoptères (7,3 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit un montant identique à celui de 2013), le produit retardant dans la lutte contre les feux de forêts (2,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, niveau également identique à celui de 2013) et l'application du protocole « Hephæistos » qui a pour objet la mise à disposition par le ministère de la Défense de moyens militaires en cas d'aggravation du risque feux de forêts dans la zone méditerranéenne (0,6 million d'euros, là encore en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement).

2.- L'action 12 *Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux* regroupe 72,6 % des crédits du programme 161 *Sécurité civile* ; correspondant à l'action 1 du programme *Intervention des services opérationnels* des exercices budgétaires précédents, elle rassemble les moyens nationaux que l'État met à la disposition de la population au quotidien ou lors de catastrophes majeures tant naturelles que technologiques. Elle recouvre les crédits nécessaires à leur préparation opérationnelle et à leur emploi.

Les crédits de l'action 12 s'accroissent de 1,5 % par rapport à 2013.

L'action 12 est structurée en cinq sous-actions « métiers » représentatives des différents types d'interventions opérationnelles qui concourent à la politique interministérielle de sécurité civile.

– **Les crédits de la sous-action 1 *Préparations et interventions spécialisées des moyens nationaux aériens-Avions*** s'élèvent à 428,45 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 260,8 millions d'euros en crédits de paiement. Ils correspondent, comme les années précédentes, à l'activité des 26 avions de la sécurité civile dont l'emploi, complémentaire de celui des moyens des services départementaux d'incendie et de secours (les SDIS) vise à assurer la détection rapide des feux de forêts et leur traitement avec des moyens de lutte adaptés.

Comme les années précédentes, ces crédits sont emblématiques de la politique de sécurité civile.

La flotte comprend 12 bombardiers d'eau amphibies Canadair CL 415, 9 bombardiers d'eau ravitaillés au sol Tracker, 2 avions polyvalents bombardiers d'eau Dash 8 Q 400 et 3 avions d'investigation, de coordination et de liaison Beechcraft King 200.

Ces avions sont stationnés, en dehors des périodes de détachements d'été, (Ajaccio, Bastia, Carcassonne et, selon les risques, Bordeaux et La Réunion) depuis 1963 sur la plateforme de Marignane, où se trouvent le commandement et les services de soutien de la base d'avions de la sécurité civile (BASC).

L'État pourvoit au maintien en condition opérationnelle des équipages et des aéronefs. Les moyens aériens nationaux de lutte contre les feux de forêts sont mis ensuite, pour emploi, à la disposition des préfets de zone.

La lutte par l'État contre les feux de forêts a toujours fait figure de priorité budgétaire.

Trois problèmes se posent depuis plusieurs années : celui d'abord du transfert de la base aérienne de la sécurité civile vers un autre site d'implantation.

Si cette position géographique est particulièrement bien adaptée à la lutte contre les feux de forêts, l'implantation de la base d'avions de la sécurité civile sur le site aéroportuaire de Marseille-Provence génère une gêne réciproque pour l'activité commerciale et pour la sécurité civile, alors que les contraintes foncières rendent difficile tout réaménagement du site. Le site de Marignane qui avait été choisi en 1963 est devenu en outre sous-dimensionné, compte tenu de l'accroissement du parc aérien qu'il doit abriter et les installations y ont été insuffisamment modernisées.

Le ministre de l'Intérieur a ainsi annoncé, le 14 janvier 2013, le transfert, pour la saison feux de forêts 2017, de la base d'avions de la sécurité civile, de Marignane à Nîmes, où est déjà basé le groupement d'hélicoptères de la sécurité civile et qui s'avère proche des théâtres d'intervention habituels de lutte contre les feux de forêts. En 2014, la programmation budgétaire prévoit les crédits nécessaires au lancement des procédures de marché et la réalisation des premiers travaux de construction en 2015.

Le second problème posé est **celui du renouvellement de la flotte** : le remplacement des 9 Tracker utilisés dans l'attaque des feux naissants (dans les dix minutes suivant leur éclosion) dans le cadre du guet aérien armé (GAAr) est prévu à l'horizon 2020. Ce remplacement pourrait être l'occasion de redéfinir le modèle économique de propriété de la nouvelle flotte (achat, location).

Une expérimentation d'avions bombardiers d'eau de type Air Tractor a eu lieu durant les mois de juillet et d'août 2013, afin d'évaluer leur aptitude à remplacer, à l'horizon 2020, les avions Tracker.

La flotte d'avions d'investigation et de coordination Beechcraft 200 est, par ailleurs, vieillissante (27 ans). Dans la perspective de son remplacement, des études visant à optimiser l'utilisation des flottes, par la mise en œuvre d'avions de surveillance équipés de moyens modernes de détection, de suivi et de désignation d'objectifs sont en cours.

Enfin les formations militaires de la sécurité civile ont acquis, en juillet 2011, un drone léger de moins de 25 kg de reconnaissance à très basse altitude. Les contraintes d'emploi liées à une réglementation très restrictive ne permettent pas d'envisager à court terme le développement de ce type de flotte.

Le troisième problème concerne **la maintenance des aéronefs**, pour laquelle sont prévus en 2014, 242 millions d'euros en autorisations d'engagement et 75 millions en crédits de paiement (43 millions d'euros pour les avions, 32 millions d'euros pour les hélicoptères).

Les marchés de maintenance des avions de la sécurité civile entrés en vigueur le 1^{er} octobre 2008 couvrent l'intégralité de la flotte, la dépense se décomposant en deux déterminants principaux : le soutien à l'heure de vol et les visites d'entretien des aéronefs.

Certaines dispositions seront revues et un nouvel accord-cadre devant entrer en vigueur en 2015 sera conclu en 2014, mobilisant 167 millions d'euros en autorisations d'engagement lors de la conclusion du contrat avec les titulaires de ce nouveau marché.

L'écart observé entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement s'explique par le lancement prévu d'un nouveau système de maintien en condition opérationnelle (MCO) en 2014, tenant davantage compte des heures de vol : la notification de nouveaux marchés viendra consommer les autorisations d'engagement par anticipation sur les années à venir, conformément à la réglementation en vigueur.

– **Les crédits de la sous-action 2 *Préparation et intervention des moyens nationaux terrestres*** englobent l'ensemble du spectre des missions des Formations militaires de la sécurité civile (ForMISC). Les trois unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) basées à Brignoles, Corte et Nogent-le-Rotrou rassemblent chaque jour 325 militaires en astreinte immédiate, prêts à intervenir sur toute catastrophe naturelle, technologique, terroriste, sanitaire en France, en appui des sapeurs-pompiers territoriaux ou à l'étranger et mis à la disposition du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Pour ces formations militaires sont prévus pour 2014, 1 436 emplois plein temps travaillé (ETPT).

Remplissant des missions très diverses définies par le décret n° 88-296 du 24 mars 1988 et par le contrat opérationnel de la sécurité civile de 2008, ces formations militaires ont, dans la période allant du 1er janvier 2012 au 31 juillet 2013, été sollicitées opérationnellement chaque mois, réalisant 274 missions, notamment pour combattre les inondations survenues à Lourdes, dans l'Aube et les Hautes-Pyrénées, les épisodes neigeux en zones Ouest et Nord ou les feux de forêts dans le sud de la France.

– **Les crédits de la sous-action 3 *Préparation et intervention des moyens nationaux aériens-Hélicoptères*** concernent le fonctionnement de l'échelon central du groupement d'hélicoptères situé à Nîmes-Garons, chargé de la formation, de la préparation des équipages et de la maintenance des appareils ainsi que 23 bases opérationnelles, depuis l'ouverture d'une base à la Martinique au 1^{er} octobre 2012.

Ces bases, dont 13 sont actuellement médicalisées regroupent 35 hélicoptères EC 145 (4 hélicoptères Écureuil qui étaient surtout utilisés pour la prévention et la surveillance des feux de forêt ont été vendus en octobre 2012, compte tenu des contraintes budgétaires), qui assurent des secours 24 heures sur 24, 365 jours par an. C'est ainsi, qu'en 2012, les hélicoptères de la sécurité civile ont assuré 13 482 missions de secours pour 13 581 personnes.

Le Rapporteur spécial insiste sur l'importance des secours par hélicoptères dans notre dispositif de sécurité civile et sur les qualités qu'ils présentent : une réactivité permanente, une capacité « multi-missions », l'aptitude à intervenir rapidement sur certains sites, où l'engagement d'autres moyens pourrait nécessiter de plus longs délais (en mer et surtout dans les zones de montagne).

On peut noter d'ailleurs que la capacité de treuillage concourt de manière incontournable à cette efficacité opérationnelle ; pour l'année 2012, 8 778 treuillages ont été ainsi réalisés en mission de secours, dont environ 1 020 de nuit, spécificité du groupement d'hélicoptères dont tous les équipages sont aptes à intervenir en toute sécurité sous jumelles de vision nocturne.

– **Les crédits de la sous-action 4 *Préparation et intervention des moyens nationaux de déminage*** correspondent à l'action du service de déminage de la sécurité civile, qui comporte 29 implantations territoriales et assure la dépollution du territoire national des munitions anciennes et contemporaines sur terre comme en milieu aquatique, ainsi que la veille antiterroriste sur la menace nucléaire, radiologique, bactériologique, chimique et explosive (NRBC-E) et la sécurisation des voyages officiels en France et à l'étranger et des grands rassemblements (ainsi, en 2012, les Jeux Olympiques de Londres).

Deux défis sont lancés à ce secteur : la réduction des stocks de munitions explosives et chimiques (les premières munitions ont été détruites à titre de test au mois de mai 2013) ; l'évolution de la cartographie des centres permettant une intervention dans les meilleurs délais sur des objets suspects.

– **Quant aux crédits de la sous-action 5 *Préparation et intervention des moyens nationaux de soutien***, ils regroupent l'ensemble des personnels et des moyens mis en œuvre, soit en intervention, soit dans le cadre de la préparation opérationnelle et logistique, par les établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL) aux différents acteurs de la sécurité civile.

Cette composante de l'intervention opérationnelle permet ainsi, en sus des autres moyens nationaux, d'apporter une réponse adaptée lors du déroulement de crises.

3.– Les crédits de l'action 13 *Soutien aux acteurs de la sécurité civile* qui correspondent à 22,4 % des moyens du programme 161 s'élèvent à 141,04 millions d'euros, soit + 0,7 % par rapport à 2013. Ils financent les activités de coordination et de formation des autres acteurs de la sécurité civile (services départementaux d'incendie et de secours, associations de sécurité civile).

L'action 13 concerne ainsi, par exemple, l'harmonisation nationale de l'organisation et du fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), l'animation en faveur du volontariat des sapeurs-pompiers ou encore l'agrément des associations qui concourent à la sécurité civile.

Dans cet ensemble, on peut distinguer la participation de l'État au financement du budget de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, concurremment avec la Ville de Paris et les départements et communes de la « petite couronne » à hauteur de 25 % du budget de la brigade, soit, pour 2014, 82,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement qui permettront notamment de poursuivre la revalorisation de la rémunération des personnels dans le cadre des différents protocoles concernant les personnels du ministère de l'Intérieur.

Il faut mentionner aussi la subvention de l'État au budget de fonctionnement de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, l'ENSOSP (4,02 millions d'euros au lieu de 4,18 millions d'euros en 2013). Cet établissement public national a fait face au cours des dernières années à une profonde restructuration (délocalisation à Aix en Provence intervenue en février 2010, le plateau technique de Vitrolles fonctionnant depuis 2008). Son budget pour 2013 s'élève à plus de 30 millions d'euros ; son activité générale en 2012 a porté sur 75 000 journées-stagiaires (71 657 en 2011).

Il faut mentionner enfin le Fonds d'aide à l'investissement (FAI) des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) qui soutient ces établissements publics dans leurs efforts d'investissements en équipements et en matériels et dont les moyens sont consacrés, depuis plusieurs années, au soutien du réseau ANTARES (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours), soit, pour 2014, 2,8 millions d'euros en crédits de paiement, au lieu de 3,9 millions d'euros en 2013.

Ce programme vise à l'interopérabilité des réseaux de communication des services publics participant aux missions de sécurité civile.

4.– Enfin les crédits de l'action 14 *Fonctionnement, soutien et logistique* ne regroupent qu'1 % des moyens globaux du programme 161. Ils concernent essentiellement le fonctionnement courant et les dépenses

informatiques des services centraux. Ils s'élèvent à 6,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. (– 27,5 % par rapport à 2013).

Ce sont les dépenses d'état-major, afférentes au siège de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises à Asnières.

C. LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT

Plusieurs grands projets d'investissement initiés au cours des années précédentes sont poursuivis en 2014 : le centre de formation et d'entraînement pour les risques NRBC-E, le système d'alerte et d'information des populations, le centre d'alerte spécifique aux risques de tsunamis, le programme ANTARES.

1. La montée en puissance du centre commun de formation et d'entraînement civil et militaire pour les risques NRBC-E

La création officielle d'un centre commun civil et militaire chargé de la réalisation de formations interministérielles dans le domaine des menaces nucléaires, radiologiques, bactériologiques, chimiques et explosives recommandée par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale est intervenue en mai 2013.

Le centre de formation, qui a le statut de service à compétence nationale du ministère de l'Intérieur est placé sous la double tutelle des ministres de l'Intérieur et de la Défense et soumis au principe d'une direction alternée entre les deux ministères, tous les trois ans. Il est implanté à proximité du site de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) à Aix-en-Provence, six centres zonaux d'entraînement devant compléter son action dans l'avenir.

Il faut remarquer que le centre avait commencé à dispenser de premières formations en 2012 dans le cadre d'une préfiguration.

Les ministères se sont accordés sur une clé de répartition des contributions financières et en personnels, proportionnelle au nombre prévisionnel de stagiaires :

– 60 % pour le ministère de l'Intérieur, soit 30 % pour la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et 15 % respectivement pour la Direction générale de la gendarmerie (DGGN) et pour la Direction générale de la police nationale (DGPN) ;

– 20 % pour le ministère de la Défense ;

– 20 % pour le ministère de la Santé.

Le Rapporteur spécial se réjouit de la montée en puissance de ce centre commun de formation et d'entraînement civil et militaire, qui mettra un terme à l'hétérogénéité des formations jusqu'à maintenant prodiguées aux décideurs et à l'insuffisance des entraînements communs.

2. La poursuite de la mise en place du système d'alerte et d'information des populations

L'effort de modernisation de l'alerte et de l'information des populations repose sur la mise en place d'un nouveau dispositif d'alerte performant et résistant en remplacement de l'actuel réseau national d'alerte. Ce nouveau système dont l'instauration avait elle aussi été préconisée par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 doit pouvoir être déclenché, quel que soit le type de risque majeur.

Le Système d'alerte et d'information des populations (SAIP) est un dispositif de proximité qui repose sur une logique de « bassins de risques » et fonctionne à partir de sirènes mises en réseau (État, collectivités locales, entreprises soumises à un plan particulier d'intervention) renforcé par d'autres moyens d'alerte.

Le mécanisme est complété ainsi, élément de nouveauté, par l'envoi de « messages-textes » (« *cell broadcast* ») sur tous les téléphones portables présents dans une zone donnée. Le dispositif partenarial actuel élaboré avec les radios et télévisions du service public (Radio France et France Télévisions) est, par ailleurs, maintenu ; il doit permettre lui aussi de diffuser les informations à la population après le déclenchement de l'alerte.

Le SAIP a deux fonctions essentielles :

- une fonction d'alerte : la population se met immédiatement à l'abri du danger et se porte à l'écoute de la radio ou de la télévision (action réflexe) ;
- une fonction d'information : la population se voit préciser les consignes de sécurité à suivre en urgence et donner des indications sur l'évolution de l'événement.

Le premier marché a été lancé au premier semestre 2011 (développement d'une interface de déclenchement de l'alerte, fourniture et mise en réseau de sirènes, service fourni par les opérateurs de téléphonie mobile et installation et maintien en conditions opérationnelles du système).

Un premier jalon majeur a été fixé en avril 2013 avec la livraison du logiciel et des premiers matériels (sirènes, armoires de commande, armoires électriques, boîtiers émission-réception). Le prestataire chargé de l'élaboration du logiciel a cependant annoncé à l'administration, en juillet 2013, que la livraison du logiciel ne serait effective qu'en juillet 2014.

Concomitamment, les premiers matériels ont été livrés et les installations des sites pilotes retenus dans les deux départements du Rhône et des Bouches-du-Rhône ont été réalisées en juillet 2013, permettant les premières installations de sites en septembre 2013.

Ainsi, le SAIP sera à terme constitué d'un réseau de 5 338 sirènes (3 252 sirènes de l'État, 965 sirènes communales et 1 121 sirènes d'industriels) avec 1 889 nouvelles implantations.

1 743 bassins de risques ont été identifiés. Les disponibilités budgétaires actuelles permettent de réaliser une première vague de déploiement constituée de 2 830 sirènes, dont 2 280 sirènes d'État et 550 sirènes communales.

Outre l'alerte diffusée sur les téléphones mobiles dont les réseaux des opérateurs permettent de prévenir les populations, le système utilisera des moyens d'information complémentaires, tels que les 520 automates d'appel et les 3 100 panneaux à messages variables urbains recensés sur le territoire national.

Le budget initial du SAIP avait été initialement estimé à 78 millions d'euros. Son noyau central correspondant aux équipements indispensables à sa réalisation (logiciel de déclenchement et serveurs, sirènes de l'État) doit nécessairement s'inscrire dans la limite des 44,7 millions d'euros en autorisations d'engagement programmés par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI).

Les négociations se poursuivent avec les opérateurs de téléphonie mobile dans le cadre de marchés pour l'envoi de messages d'alerte et d'informations sur les téléphones portables.

Pour 2014, 7,1 millions d'euros sont prévus en crédits de paiement au bénéfice du SAIP.

3. La montée en puissance du centre d'alerte spécifique au risque tsunami en Atlantique Nord Est et en Méditerranée

À la suite du tsunami de Sumatra du 26 décembre 2004 et de la Conférence de Kobé, la commission océanographique intergouvernementale (COI) de l'Unesco a été chargée par la communauté internationale de mettre en place un système d'alerte aux tsunamis dans chacun des bassins océanographiques concernés.

La France, présente sur plusieurs de ces bassins (pacifique, indien, atlantique, caribbéen et méditerranéen) s'est engagée, à l'occasion des groupes intergouvernementaux de coordination du système d'alerte aux tsunamis pour l'Atlantique Nord-Est et la Méditerranée (GIC SATANEM) de Lisbonne (2007), puis d'Athènes (2008), à développer un centre national d'alerte aux tsunamis pour l'Atlantique Nord-Est et la Méditerranée, à vocation régionale pour la Méditerranée occidentale.

En mars 2009, à l'initiative du ministère de l'Écologie et du ministère de l'Intérieur, le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), en liaison avec le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) et le Centre national de recherche scientifique (CNRS) s'est vu confier la mission de constitution puis d'exploitation d'un centre national d'alerte aux tsunamis pour la Méditerranée et l'Atlantique du Nord-Est, à vocation régionale pour la Méditerranée occidentale.

Une convention cadre conclue entre les ministères et les différents établissements concernés et entrée en vigueur le 22 septembre 2009, a fixé le niveau de leurs contributions respectives : le ministère de l'Intérieur prend en charge la moitié des coûts liés à l'investissement et au fonctionnement, le ministère chargé de l'Écologie assurant le reste du financement.

Le centre national d'alerte aux tsunamis (CENALT), implanté sur le site du CEA de Bruyères-le-Châtel dans l'Essonne est opérationnel depuis le 1^{er} juillet 2012, 24 heures sur 24.

Ce centre s'appuie sur un réseau de marégraphes, de sismographes et de tsunamimètres, mais aussi sur des liaisons haut débit avec le Portugal et l'Espagne rendant possibles les échanges de données. Le dispositif ainsi mis en place doit permettre :

- d'alerter, dans les quinze minutes qui suivent un événement sismique potentiellement tsunamigène en Atlantique Nord-Est ou en Méditerranée occidentale, les autorités de sécurité civile françaises en donnant les paramètres de l'événement (dont l'heure d'arrivée et l'amplitude de la vague) ;

- d'informer, dans le même délai de la survenue de l'événement, en tant que centre à vocation régionale, les centres d'alerte nationaux et régionaux étrangers ;

- de confirmer ou d'infirmer l'occurrence éventuelle d'un tsunami, analyse qui doit être envoyée dans les vingt minutes suivantes.

Le centre national d'alerte aux tsunamis s'appuie sur le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) décrit précédemment.

Pour les années 2012 et 2013, le ministère de l'Intérieur a contribué au budget du centre à hauteur de 1,9 million d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Le Rapporteur spécial se réjouit d'observer la montée en puissance de ce centre d'alerte aux tsunamis pour l'Atlantique Nord-Est et la Méditerranée occidentale, deux régions très habitées.

L'information « niveau jaune » (séisme sans risque de tsunami-très faible vague) donnée par le CENALT à l'occasion du séisme de magnitude 5,7 intervenu aux Açores le 30 avril 2013 a permis de confirmer le caractère opérationnel du dispositif.

Il faut noter que le centre d'alerte aux tsunamis dans le Pacifique est basé à Hawaï et que, pour l'Océan indien, le système, opérationnel depuis le 1^{er} mars 2013, regroupe trois centres d'alerte gérés par l'Inde, l'Australie et l'Indonésie.

4. La poursuite du programme ANTARES

Le programme ANTARES (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours) vise à une interopérabilité des moyens de communication des différents services publics concourant aux missions de sécurité civile.

C'est un réseau unique, permettant donc la communication entre tous les intervenants de la sécurité civile et national, utilisable en tous points du territoire.

73 services départementaux d'incendie et de secours ont d'ores et déjà migré ou sont en cours de migration (+ 7 % par rapport à 2011) et 53 % des postes radio opérationnels sont des terminaux ANTARES.

Depuis 2007, l'État a assumé la charge financière du déploiement du réseau ANTARES sur l'ensemble du territoire et participé, par le biais du Fonds d'aide à l'investissement (FAI) des services départementaux d'incendie et de secours, aux dépenses d'investissement engagées par ces derniers pour acquérir les équipements, notamment les terminaux pour un montant global de 32 millions d'euros.

À partir de 2013, l'État, qui a pour objectif prioritaire d'achever le développement et d'améliorer la couverture du réseau opérationnel des transmissions ANTARES a prévu d'engager 17,75 millions d'euros de travaux jusqu'en 2015.

Compte tenu du contexte budgétaire particulièrement contraint, la loi de finances initiale pour 2013 n'a inscrit aucune autorisation d'engagement au titre du Fonds d'aide à l'investissement pour financer de nouvelles opérations d'investissement des SDIS. Un montant de 3,9 millions de crédits de paiement a permis cependant d'assurer le financement d'opérations d'investissements ayant bénéficié, au cours des exercices précédents, d'une subvention au titre du fonds, mais qui n'ont pas encore été achevées par les SDIS bénéficiaires.

Dans la même optique, le projet de loi de finances pour 2014 prévoit l'inscription d'un montant de 2,85 millions d'euros en crédits de paiement qui correspond au financement d'opérations d'investissements déjà lancées par les SDIS.

Le Rapporteur spécial note que, dans un rapport rendu public le 10 octobre 2012, la commission des finances du Sénat ⁽¹⁾ émettait des doutes sur la possibilité à l'heure actuelle, dans certains cas, de faire fonctionner le système ANTARÈS dans les avions de la sécurité civile.

Il remarque enfin que les crédits du Fonds d'aide aux investissements des SDIS sont « fléchés » depuis plusieurs années en direction d'ANTARÈS, mais que les départements qui ont pu être « pionniers » en la matière n'ont parfois reçu aucune aide et peuvent se trouver pénalisés aujourd'hui.

II. LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Les actions menées en matière de sécurité civile ne se résument pas à celles qui sont retracées dans le programme budgétaire 161. Le monde de la sécurité civile comporte un ensemble très vaste d'acteurs, relevant de la sphère publique, en particulier les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et privée.

A. LES AUTRES CRÉDITS D'ÉTAT CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ CIVILE

Un montant global de plus d'un milliard d'euros est prévu pour 2014 par les différents ministères en faveur de la sécurité civile.

Près de 650 millions d'euros en autorisations d'engagement sont consacrés ainsi par les autres ministères à ces actions, s'ajoutant aux crédits gérés par la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises et rassemblés dans le programme budgétaire 161 *Sécurité civile*.

Les services du ministère de l'Écologie tiennent un rôle central dans la prévention des risques naturels et technologiques ; il en va de même pour le ministère en charge de la Santé pour les urgences sanitaires et du ministère de l'Agriculture pour la lutte précoce contre les feux de forêts. L'établissement public Météo-France est au centre du dispositif d'alerte en matière de risques d'origine météorologique.

La principale responsabilité de l'État réside dans la coordination du dispositif de prévention et de lutte contre les incendies et autres risques naturels et technologiques, tant au niveau national, qu'au niveau zonal ou départemental.

La réorganisation de la Direction de la sécurité civile en Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises a sûrement permis à cet égard une meilleure synergie opérationnelle entre l'anticipation des crises et la gestion des événements.

(1) Rapport n° 33 de M. Dominique de Legge sur les investissements de la sécurité civile.

B. LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS)

1. Les dépenses des SDIS

Selon les indications statistiques transmises par la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, les services départementaux d'incendie et de secours ont réalisé, en 2012, plus de 4,3 millions d'interventions, soit un niveau quasi stable par rapport à l'année précédente, en dépit d'une diminution des interventions pour incendies de 3 % compensée par une augmentation de 2 % du secours à victimes et de l'aide à la personne qui représentent plus de 74 % des interventions.

Selon un rapport publié le 10 octobre 2012 par la commission des Finances du Sénat ⁽¹⁾, les missions de secours à victime et d'aide à la personne auraient progressé de 36,2 % entre 2002 et 2010.

La moyenne des interventions par service d'incendie et de secours est de 115 par jour, avec des variations importantes allant de 237 interventions en moyenne pour un SDIS de 1^{ère} catégorie à 24 pour un SDIS de 5^{ème} catégorie.

L'effectif global des SDIS est voisin de 250 000, dont 193 000 (78 %) sapeurs-pompiers volontaires (SPV), 40 400 (16 %) sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et 12 200 militaires (6 %) de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, du bataillon des marins-pompiers de Marseille et des formations militaires de la sécurité civile.

En 2012, les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires étaient en légère baisse, de 0,5 %, ainsi que ceux des sapeurs-pompiers professionnels de 0,1 %. Quant au nombre de SDIS diminuant leurs effectifs de sapeurs-pompiers professionnels, il est de 41 (au lieu de 31 en 2011).

La féminisation des sapeurs-pompiers continue à progresser (14 % en 2012 contre 13 % en 2011).

Le nombre de centres d'incendie et de secours est en léger accroissement (7 450 contre 7 296 en 2011) ; le potentiel opérationnel journalier se maintient en moyenne et connaît même une légère augmentation dans les départements ruraux.

Pour les régimes de garde, on constate une légère diminution des régimes de 24 heures qui représentent 65 % en moyenne en 2012 comme en 2011, contre 22 % pour les gardes de 12 heures (24 % en 2011).

Les gardes de 24 heures sont les plus importantes dans les SDIS de 1^{ère} catégorie (75 %), alors qu'elles ne représentent que 34 % dans les SDIS de 5^{ème} catégorie.

(1) Rapport n° 33 de M. Dominique de Legge sur les investissements de la sécurité civile.

Pour l'équipement en réseau ANTARÈS, 73 SDIS ont d'ores et déjà migré ou sont en cours de migration, soit une augmentation de 7 % par rapport à 2011 ; le taux d'équipement des SDIS en postes radio est à présent de 65,6 % (60 % en 2010).

L'interopérabilité entre les SDIS et les SAMU augmente, avec 58 SAMU aujourd'hui raccordés, au lieu de 30 en 2011.

Si les dépenses des SDIS ont progressé de 10,71 % entre 2007 et 2009, elles ne se sont accrues que de 1,1 % en 2012 et sont stabilisées depuis 2011.

Le coût moyen par habitant est de 80 euros par mois.

La répartition du financement des SDIS par les collectivités territoriales n'a pas évolué et se maintient à 57 % pour les départements et 43 % pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). En revanche, le nombre de SDIS majoritairement financés par les communes et les EPCI reste stable (34 SDIS en 2012 comme en 2011).

2. L'échec de la coopération interdépartementale des SDIS

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a donné aux SDIS la possibilité de créer un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours (EPIDIS).

Les diverses compétences attribuées aux EPIDIS concernent la formation, l'information et la sensibilisation du public aux risques, l'organisation de marchés groupés et la réalisation d'études et de recherches, de façon à parvenir à une mutualisation des coûts.

Afin de faciliter la création d'EPIDIS, la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises a apporté son soutien, notamment juridique, aux acteurs locaux.

La création d'un EPIDIS nécessite, en effet, un consensus entre les SDIS qui le constituent, sur le choix des compétences et des attributions et sur la constitution de l'équipe de direction de l'établissement.

Un accord de partenariat a été signé le 15 juin 2006 entre les SDIS du Bas-Rhin et du Haut-Rhin définissant les instruments utiles à la création éventuelle d'un EPIDIS. Les deux partenaires ont, dans ce cadre, achevé le déploiement de l'infrastructure ANTARES, financé pour partie par le Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI), pour un coût minoré du fait de la mutualisation de l'achat des matériels et de l'ingénierie et du système de maintenance des matériels de transmissions.

Dans le même esprit, un audit, réalisé en vue de la réorganisation des systèmes informatiques des deux services a permis d'harmoniser leur

fonctionnement et d'assurer une prise en compte optimale de la partie maintenance et entretien du système ANTARES. La mise en commun de matériels d'intervention et d'un poste de commandement de site, d'ores et déjà à disposition des deux départements a été également décidée.

D'autres projets communs sont en cours en matière de formation, pour l'organisation d'un partenariat commun avec les universités allemandes et suisses, en vue de la création d'un pôle de risques technologiques et la création d'un centre régional d'entraînement des sapeurs-pompiers aux risques fluviaux, établissement flottant dont le port d'attache est le port de Strasbourg.

Pilotée par le SDIS du Bas-Rhin avec la participation du SDIS du Haut-Rhin, cette opération a donné lieu à la signature d'une convention INTERREG entre les différents partenaires financiers. Par ailleurs, un groupe de travail a été constitué par les deux SDIS en vue de la mise en commun d'un appui logistique pour les petits matériels ou l'habillement.

Dans ce contexte, le résultat négatif du référendum organisé localement, le 7 avril 2013, auprès de la population alsacienne, pour fusionner, en une seule collectivité, les deux Conseils généraux et le Conseil régional d'Alsace constitue un nouveau facteur à prendre en considération pour la suite des partenariats et des projets communs des deux SDIS.

Par ailleurs, une convention de partenariat a été signée le 28 novembre 2008 entre le Haut-Rhin et le Territoire de Belfort, en vue de la mise en commun de moyens de secours et du rapprochement des stratégies en termes de perspectives d'établissement ou de création d'outils communs. Dans ce cadre, est programmée la construction d'un centre de secours sur le territoire de la commune de Montreux, limitrophe du département du Haut-Rhin.

La réalisation de ce projet nécessite encore la solution de problèmes juridiques touchant au fonctionnement de ce centre. En tout état de cause, d'ores et déjà, la mutualisation d'un véhicule poste de commandement est acquise entre les deux départements.

Le SDIS du Territoire de Belfort est également associé au groupe de travail sur l'habillement et sur la mutualisation de la formation, notamment en matière de lutte contre l'incendie par l'utilisation des caissons à feux. Il peut enfin être associé au projet d'école qui doit être réalisée par les SDIS du Haut-Rhin et du Bas Rhin.

Cette démarche progressive et pragmatique de définition de projets communs pourrait aboutir, à terme, à la création d'un EPIDIS.

C. LES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS

Après plusieurs années marquées par l'absence de publication de textes statutaires relatifs à la filière des sapeurs-pompiers professionnels, l'année 2012 a constitué un tournant, puisque vingt et un textes réglementaires (dont 6 décrets en Conseil d'État) modernisent les statuts de l'ensemble des cadres d'emploi de cette filière territoriale, les nouveaux statuts particuliers étant entrés en vigueur dès le 1^{er} mai 2012.

L'année 2013 a été consacrée à l'appropriation des nouveaux textes par les services départementaux et à la mise en œuvre des nouveaux cadres de gestion des ressources humaines et de la formation.

Les trois catégories sont concernées, un accent particulier étant mis sur les catégories B et C, la catégorie A devant être traitée dans le cadre de la future réforme des emplois supérieurs de direction.

Deux principes guident cette modernisation : un rapprochement avec le droit commun de la fonction publique, symbolisé par la transposition du nouvel espace statutaire de la catégorie B et une approche globale et dynamique visant à garantir un meilleur service public d'incendie et de secours sur le territoire.

L'année 2013 voit se tenir les premiers concours et examens professionnels issus de la réforme statutaire intervenue en 2012.

Plusieurs réformes sont aujourd'hui envisagées pour les sapeurs-pompiers professionnels.

a. Les emplois supérieurs de direction

La gestion actuelle des directeurs départementaux de service d'incendie et de secours (DD SIS) rencontre un certain nombre de difficultés, liées principalement au fait que le pouvoir de nomination dans ces emplois est partagé entre l'État et le Président du conseil d'administration du SDIS (PCASDIS).

Les grandes lignes du projet de réforme envisagé sont les suivantes :

– le directeur départemental du service d'incendie et de secours (DD SIS) et le directeur départemental adjoint (DDA) continuent d'être choisis par le PCASDIS à partir d'une liste de candidats proposés par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises ;

– les emplois de DD SIS et le DDA sont fonctionnalisés pour offrir au PCASDIS une liberté de choix, mais aussi pour lui permettre, dans certains cas, d'y mettre fin. De même, l'État doit demeurer garant de la qualité des DD SIS et DDA ;

– le DDSIS est, dans son SDIS, à la fois le directeur de l'établissement public et le chef de corps ; le DDA est son adjoint pour l'exercice de chacune de ces fonctions.

b. La réforme des cadres d'emplois des infirmiers et infirmiers d'encadrement de sapeurs-pompiers professionnels

Les cadres d'emplois des services de santé et de secours médical des sapeurs-pompiers doivent être modernisés, en vue de rendre ces métiers plus attractifs dans un contexte de pénurie croissante de personnel médical et de forte sollicitation des services d'incendie et de secours au titre de leurs missions de secours à personnes.

Deux axes de réflexion sont retenus : le classement des infirmiers en catégorie A, sur le modèle de la réforme intervenue au profit des infirmiers de la fonction publique hospitalière, mais sans perte de la catégorie active ; la recherche de débuts de carrière plus attractifs pour les médecins.

c. La réglementation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels au regard de la directive européenne 2003/88/CE relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail

La France a été mise en demeure par la Commission européenne de mettre en conformité le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers avec la directive communautaire. Ce décret dérogeait, en effet, à deux dispositions de la directive relatives à des seuils maximaux.

Afin de se conformer à la réglementation européenne, un nouveau projet de décret a été élaboré et a fait l'objet d'échanges avec la Commission européenne.

Des concertations ont été menées avec les employeurs locaux et les partenaires sociaux ; l'avis des élus a été pris en compte, puisque le calendrier de mise en œuvre a été reporté, en ce qui concerne les sapeurs-pompiers professionnels logés au 1^{er} juillet 2016. Le projet de décret a été transmis ensuite pour examen au Conseil d'État.

La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises intervient en appui des services départementaux d'incendie et de secours concernés (rencontres, séminaires, colloques) pour les accompagner dans leur réflexion sur cet effort de mise en conformité.

La France défend auprès de l'Union européenne le modèle français de secours qui associe notamment fonctionnaires (sapeurs-pompiers professionnels) et bénévoles (sapeurs-pompiers volontaires) et préconise que la future directive européenne portant sur la santé et la sécurité des travailleurs

exclue expressément de son champ d'application les activités volontaires exercées dans le domaine de la protection civile, activités définies par le code de la sécurité intérieure comme reposant sur le volontariat et le bénévolat et n'étant pas exercées à titre professionnel, mais dans des conditions qui leur sont propres.

D. LES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES

Les 200 000 sapeurs-pompiers volontaires représentent, depuis plusieurs années, environ 80 % des effectifs des services départementaux d'incendie et de secours, mais peuvent en constituer 90 % dans les petits départements. Ils assurent 70 % des interventions.

Le développement et la pérennité de notre système, qui associe des professionnels, des volontaires et des militaires, mais repose de façon significative sur les sapeurs-pompiers volontaires est un enjeu majeur pour la sécurité civile et, au-delà, pour la société dans son ensemble.

Le législateur est intervenu à plusieurs reprises, au cours des dernières années, pour améliorer la situation des sapeurs-pompiers volontaires, avec la loi du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires, en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service et la loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, qui, outre des mesures tendant à améliorer la relation entre les sapeurs-pompiers volontaires et leurs employeurs a décidé du caractère obligatoire des vacances, devenues des « indemnités » et a institué une allocation de vétéran.

La loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile a institué ensuite une prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) ; ce régime cofinancé par l'État, les SDIS et les sapeurs-pompiers volontaires permet l'acquisition de droits à pension exprimés en points et versés sous forme de rentes viagères aux sapeurs-pompiers dont l'engagement est supérieur à 20 ans de service.

13 900 sapeurs-pompiers volontaires ont bénéficié de cette prestation en 2012, au lieu de 11 218 en 2011, ce qui a représenté pour l'État une charge de 35,06 millions d'euros.

Ces mesures n'ont pourtant pas réussi à enrayer la crise du volontariat.

En 2009, une impulsion forte avait été donnée par la création de la commission « Ambition Volontariat » présidée par M. Luc Ferry. À l'issue des travaux de cette commission, une proposition de loi présentée par notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier a été adoptée à l'unanimité. Elle est devenue la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique.

Le Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires dont la création a constitué une mesure essentielle de la loi a été installé en janvier 2013 et s'est réuni quatre fois au cours du premier semestre 2013.

Cette nouvelle instance doit constituer un outil actif et pertinent au bénéfice de la valorisation du volontariat des sapeurs-pompiers.

Un décret relatif au cadre juridique de l'activité de sapeur-pompier volontaire est intervenu le 19 mai 2013 ; il vise à permettre une certaine souplesse dans le « management » des sapeurs-pompiers volontaires (engagement, suivi de leurs activités, disponibilité et relations avec les employeurs).

De nouvelles mesures ont été très récemment annoncées par le Président de la République à l'occasion du 120^{ème} congrès de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers (FNSP) réuni le 12 octobre dernier à Chambéry.

Observant que le nombre de sapeurs-pompiers volontaires a diminué de 6 000 en six ans et que 571 casernes de pompiers ont fermé au cours des cinq dernières années, le Président de la République a annoncé la mise en place d'un plan national comprenant notamment une campagne de communication nationale pour encourager les jeunes à se porter volontaires, l'adaptation du service civique « aux réalités des sapeurs pompiers » et la préservation de « l'exception du volontariat » dans les directives communautaires sur le travail.

Le Président de la République a fait part de sa volonté de mettre un terme au déclin du volontariat des sapeurs-pompiers et de ramener en 2017 l'effectif des sapeurs-pompiers volontaires, actuellement voisin de 193 000 au nombre de 200 000, qui était l'effectif de 2007.

À cette fin, le ministre de l'Intérieur a signé, avec la Fédération nationale des sapeurs-pompiers, la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, le Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires, l'Assemblée des départements de France et l'Association des maires de France, un « Engagement pour le volontariat » comportant vingt cinq mesures.

Il est ainsi proposé de mieux prendre en compte l'inflation pour le calcul de l'indemnité des volontaires et de faciliter l'accès aux logements sociaux situés à proximité des centres de secours pour les volontaires. L'accès aux grades d'officier et d'officier supérieur doit également être accru pour les volontaires.

Le Rapporteur spécial rappelle, qu'en tout état de cause, le modèle français basé sur la complémentarité des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels favorise une maîtrise des coûts au profit des contribuables, tout en assurant aux citoyens des secours de qualité dans des délais raisonnables en tout point du territoire ; les plus de 7 400 centres existants en font le plus dense de nos réseaux de service public.

Le Rapporteur spécial estime qu'il s'agit d'un modèle qui a fait ses preuves et dont la remise en cause pourrait, à service rendu constant, conduire au recrutement de plus de 60 000 sapeurs-pompiers professionnels supplémentaires pour un montant estimé à 2,5 milliards d'euros, que les collectivités territoriales ne seraient en réalité pas en mesure de supporter.

Parce qu'il fait référence aux notions d'engagement et de volontariat, ce modèle offre aussi un exemple de civisme authentique.

Les difficultés réelles que connaît depuis plusieurs années le volontariat doivent continuer d'inspirer ainsi des mesures résolues et innovantes principalement en direction de la jeunesse.

E. LES FORMATIONS MILITAIRES DE SAPEURS-POMPIERS

1. La brigade des sapeurs-pompiers de Paris

En 2012, le nombre d'interventions a marqué une pause par rapport à 2011, pour atteindre 491 101, soit une diminution de 2,03 %.

Cette diminution concerne la plupart des motifs d'intervention et principalement :

- les interventions en matière de protection et recherche (– 6 %) ;
- les incendies (– 13,5 %) ;
- les fausses alertes (– 26,5 %).

Quant au motif principal d'intervention, le secours à victimes, il se stabilise avec une hausse de 0,05 %. Il représente ainsi 77,08 % des interventions contre 75,48 % en 2011, la tendance continue au vieillissement de la population comparable aux autres capitales européennes laissant présager une nouvelle croissance du secours à victimes dans le futur.

La comparaison des premiers semestres 2012 et 2013 confirme d'ailleurs ces tendances. La baisse des interventions atteint ainsi 2,67 %, dont – 10 % pour les incendies, mais seulement – 0,16 % pour le secours à victimes qui concentre 79,53 % du total des interventions.

La part des incendies, qui était de 3,35 % en 2011 et de 2,95 % en 2012 est ramenée à 2,75 % pour le 1^{er} semestre 2013. Cette tendance favorable ne doit cependant pas occulter la persistance d'incendies majeurs qui justifient une couverture incendie adaptée (incendie du 27 mai 2012 cours Lesage Paris XX^{ème}, 17 blessés, 12 sauvetages ; incendie du parc de stationnement place Vendôme le 8 mars 2012 ; feu d'immeuble à Saint-Denis le 9 septembre 2012, deux morts, 16 blessés dont un pompier...).

En 2012, la Brigade a réalisé 182 sauvetages (personnes sauvées d'une mort certaine) et 331 mises en sécurité sur incendie grâce à l'intervention rapide des moyens.

Alors même que la demande de secours ne cesse de croître (+ 33 % d'appels urgents entre 2011 et 2012 et + 10 % entre les premiers semestres 2012 et 2013), la diminution des interventions s'explique par la mise en œuvre du nouveau centre opérationnel de la brigade.

Son organisation, liée à la malléabilité de son système de gestion opérationnelle permet d'optimiser la réponse à la demande des secours. Ce dispositif procède par ajustements itératifs de la réponse opérationnelle, aussi bien pour des événements fortuits que prévisibles.

Le filtrage des appels reçus s'est perfectionné. On compte seulement une intervention pour 4,2 appels en 2013, contre une pour 3,86 en 2012 et une pour 2,86 en 2011. Dans le même temps, le nombre d'appels perdus (non-réponse au-delà de 30 secondes de sonnerie) est passé de 6,98 % en 2011, à 1,08 % en 2012. Pour le premier semestre 2013, ce taux est remonté à 2,32 %, en raison de deux événements majeurs survenus en janvier (émission de gaz à Rouen) et en juin (violents orages).

Quant au service de santé et de secours médical de la BSPP, il a réalisé près de 10 000 interventions médicales d'urgence hospitalière en collaboration avec le SAMU et a assuré la coordination médicale (contrôle, conseil technique et orientation) de plus de 250 000 patients non médicalisés, engendrant des économies de fonctionnement et en personnel pour la fonction publique hospitalière et l'assurance maladie.

Ce service contribue chaque année à la formation complémentaire de plus de 160 médecins et infirmiers des forces armées, ainsi que des étudiants civils.

Il assure enfin des transports secondaires au profit des blessés et brûlés des forces armées et le soutien médical au profit de la Présidence de la République, de hautes personnalités et d'unités d'intervention de la Préfecture de police de Paris.

Entre 2012 et 2013 le budget de fonctionnement de la BSPP a augmenté de 1,45 %.

Les effectifs de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris passent de 8 046 à 8 168, soit + 1,49 %.

2. Le bataillon des marins-pompiers de Marseille

Avec 102 046 interventions *intra muros* en 2012 contre 103 445 en 2011, soit - 1,35 %, l'activité du bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM) est en légère diminution, du fait d'une saison feux de forêt particulièrement calme et de la poursuite de la déflation du nombre d'interventions pour ascenseurs bloqués.

Le nombre de sorties pour secours à personnes, très élevé, est resté stable par rapport à 2011, un certain nombre de ces interventions, en particulier celles à domicile sans gravité, relevant davantage de la permanence des soins ou des transporteurs sanitaires privés.

Avec un taux de sollicitation de 119 interventions par millier d'habitants, l'action du BMPM visant à responsabiliser les demandeurs en facturant, à l'instar des SDIS, les interventions ne relevant pas des missions spécifiques des services d'incendie n'a pas été jugé favorablement par le tribunal administratif de Marseille dont le jugement fait actuellement l'objet d'un appel devant la cour administrative d'appel.

Les dépenses constatées au compte administratif 2012 de la ville de Marseille (non compris le coût des détachements intégralement remboursés, pour leur part variable, par les organismes bénéficiaires) s'élèvent à 93,372 millions d'euros, dont 7,919 millions d'euros en investissement et 85,453 millions d'euros en fonctionnement.

Les moyens humains au 31 décembre 2012 s'élevaient à 2 384 hommes et femmes (+ 0,17% par rapport à 2011), dont :

	2011	2012	%
Personnel militaire	2 294	2 285	- 0,39 %
Personnel civil	94	99	+ 5,32 %
Total	2 388	2 384	- 0,17 %

Ces effectifs comprennent l'équivalent de 37 postes budgétaires représentant le personnel en formation initiale.

Ce volume de personnel intègre également 316 postes détachés auprès de certains organismes (Grand Port Maritime de Marseille, Aéroport Marseille Provence...) qui donnent lieu à remboursement par les bénéficiaires.

Enfin, 18 postes de militaires sont mis à disposition par le ministre de la Défense au titre de sa participation au budget de l'école des marins pompiers de la Marine.

F. LES ACTEURS PRIVÉS : RÉSERVES COMMUNALES ET ASSOCIATIONS DE SÉCURITÉ CIVILE

1. Les réserves communales de sécurité civile

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a offert aux communes la possibilité de créer des réserves communales de sécurité civile composées de citoyens bénévoles.

Dans son article 30 codifié à l'article L. 724-1 du code de la sécurité intérieure, elle dispose ainsi que « *les réserves communales de sécurité civile ont pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. À cet effet, elles participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques* ».

La circulaire du 12 août 2005 précise que la réserve communale de sécurité civile constitue un nouvel outil de mobilisation civique ayant vocation à apporter un soutien et une assistance aux populations. Elle est chargée d'apporter son concours au maire dans les situations de crise, mais aussi dans les actions de préparation et d'information de la population, comme dans le rétablissement post-accidentel des activités.

Les maires ont la possibilité, après avoir identifié les risques auxquels peuvent être soumises leur commune et les populations potentiellement exposées, d'établir un plan communal de sauvegarde (PCS) et de prévoir, en complément des actions des services municipaux, celles dévolues aux membres d'une réserve communale de sécurité civile ainsi que leurs conditions de mise en œuvre.

La loi du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure a intégré dans le dispositif de réserve de sécurité nationale, les réserves communales de sécurité civile. Ce nouveau dispositif a pour objet, en cas de crise majeure dont l'ampleur mettrait en péril la continuité de l'action de l'État, de permettre au Premier ministre de recourir à l'ensemble des structures de sécurité nationale (réserves militaire, de la police nationale, sanitaire, pénitentiaire et de sécurité civile).

Enfin, en application de l'arrêté ministériel du 7 juin 2013 relatif à la liste des réseaux concourant aux missions de sécurité civile, l'ensemble des associations ayant des missions de sécurité civile, notamment les réserves communales de sécurité civile doivent être identifiées afin d'être exonérés du paiement de la redevance annuelle domaniale de mise à disposition de fréquences radioélectriques par l'agence nationale des fréquences et l'autorité de régulation des communications électriques et des postes.

Le recensement en cours de réalisation avec les préfetures, dans le cadre de la mise en œuvre de l'exonération du paiement de la redevance annuelle domaniale de mise à disposition de fréquences radioélectriques par l'agence nationale des fréquences et l'autorité de régulation des communications électriques et des postes fait actuellement état de 523 réserves communales de sécurité civile au plan national.

2. Les associations

Le modèle français de sécurité civile s'appuie également sur un réseau d'associations généralistes ou spécialisées mobilisant un grand nombre de bénévoles aux côtés des sapeurs-pompiers dans des actions de prévention, de formation et d'intervention auprès des populations.

Les articles 35 à 43 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, qui définissent les modes d'intervention de ces associations sont codifiés aux articles L. 725-1 à L. 725-9 et L. 751-1 à L. 752-1 du code de la sécurité intérieure.

Pour participer aux missions de sécurité civile dans le cadre de l'ORSEC (Organisation de la réponse de sécurité civile), les associations doivent être agréées par le représentant de l'État dans le département (agrément départemental) ou par le ministre chargé de la sécurité civile (agrément interdépartemental ou national).

Pour prétendre à l'agrément de sécurité civile, les associations doivent remplir les conditions fixées par le décret n° 2006-237 du 27 février 2006 relatif à la procédure d'agrément de sécurité civile, complété par une circulaire du 12 mai 2006.

Aujourd'hui, 23 associations reconnues au plan national concourent aux missions de sécurité civile, 16 d'entre elles bénéficiant d'un agrément de sécurité civile.

Cet agrément est attribué pour une période de trois ans au plus.

Chaque association agréée doit transmettre son rapport annuel d'activité à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises qui peut mandater l'inspection générale de l'administration (IGA), afin d'en assurer le contrôle.

Afin de conforter le rôle des acteurs du secours, la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises octroie des subventions aux associations reconnues comme partenaires de la sécurité civile.

C'est ainsi, qu'en 2013, la programmation budgétaire rectificative prévoit 250 668 euros pour les associations exerçant des missions de sécurité civile, au lieu de 263 500 euros en 2012.

Ces subventions spécifiques viennent compléter celles inscrites au titre de la réserve parlementaire, qui s'élèvent pour 2013 à 87 000 euros ainsi que les soutiens financiers apportés par les collectivités territoriales.

Les tableaux suivants témoignent bien de la diversité des associations œuvrant dans le domaine de la sécurité civile.

TABLEAU DES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE SÉCURITÉ CIVILE AU NIVEAU NATIONAL

(en euros)

Associations agréées de sécurité civile	Type d'agrément de sécurité civile	Subventions 2012
Association nationale des premiers secours (ANPS)	National International	
Centre français de secourisme (CFS)	Centre français de secourisme (CFS)	
Croix-Rouge Française (CRF)	National	
Fédération française de spéléologie (FFS) Spéléo secours français (SSF)	National International	10 000
Fédération française de sauvetage et de secourisme (FFSS)	National	4 000
Fédération nationale de protection civile (FNPC)	National	16 000
Fédération nationale de radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC)	National International	25 000
Fédération des secouristes français – Croix Blanche (FSFCB)	National	
Œuvres hospitalières françaises de l'ordre de Malte (EHFOM)	National	
Secours catholique	National	
Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)	National	18 775
Union nationale des associations des secouristes et sauveteurs des groupes de la Poste et de France Télécom (UNASS)	National	
Association Méditerranéenne de Secours et Aide-Radio Groupe de Secours et de Transmissions (AMSAR-GST)	Interdépartemental	
Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE)	Interdépartemental International	41 000
Elisa hélicoptère (EM)	Interdépartemental International	
Fédération Nationale des Sapeurs Pompiers Français (FNPSPF)	Sans objet	56 000

Source : direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

TABLEAU DES ASSOCIATIONS NON AGRÉÉES CONCOURANT À DES MISSIONS DE SÉCURITÉ CIVILE

(en euros)

Associations non agréées	Type d'agrément de sécurité civile	Subventions 2012
Association Nationale pour l'Étude de la Neige et des Avalanches (ANENA)	sans objet	
Conseil National pour la Protection Civile (CNPC)	sans objet	
Association Française de normalisation (AFNOR)	sans objet	45 000
Haut Comité Français pour la Défense Civile (HCFDC)	sans objet	46 000
Association des Personnels de l'Alerte aux Populations (APAP)	sans objet	2 000
Centre Européen de Prévention du Risque Inondation (CEPRI)	sans objet	20 000
Association française pour la prévention des catastrophes naturelles	sans objet	4 000
Total des subventions allouées par la DGSCGC		287 775

Source : direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Manuel Valls ministre de l'Intérieur, lors de la commission élargie du 31 octobre 2013 à 9 heures ⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission Sécurités et du compte spécial Contrôle de la circulation et du stationnement routiers.

*Suivant l'avis favorable de Mme Sandrine Mazetier, Rapporteuse spéciale pour les crédits Police, gendarmerie, sécurité routière et le compte spécial Contrôle de la circulation et du stationnement routiers et de M. Patrick Lebreton, Rapporteur spécial pour les crédits de la Sécurité civile, la Commission **adopte** les crédits de la mission Sécurités.*

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

**ANNEXE N° 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR
SPÉCIAL**

– M. Michel Papaud, Directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises ;

– M. Étienne Stoskopf, Conseiller pour la Sécurité civile au cabinet du ministre de l'Intérieur.