



N° 2260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

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 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

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. ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2015.....	8
1. L'action 11 <i>Prévention et gestion des crises</i>	9
2. L'action 12 <i>Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux</i>	9
3. Les crédits de l'action 13 <i>Soutien aux acteurs de la sécurité civile</i>	14
4. Les crédits de l'action 14 <i>Fonctionnement, soutien et logistique</i>	15
B. LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT.....	16
1. La création officielle du centre commun national civil et militaire de formation et d'entraînement aux événements de nature nucléaire, radiologique, biologique, chimique ou explosive	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	19
4. La poursuite du programme ANTARES.....	20
II. LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	22
A. LES AUTRES CRÉDITS D'ÉTAT CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ CIVILE ..	22
B. LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS).....	22
1. Les dépenses des SDIS	22
2. L'échec de la mutualisation et de la coopération interdépartementale des SDIS...	24
C. LES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS	25
D. LES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES	26
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	32
EXAMEN EN COMMISSION	35

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 2015, comme pour 2014, 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 lui-même affecte à la sécurité civile de nos concitoyens.

Avant de procéder à l'examen des moyens financiers prévus pour 2015, le Rapporteur spécial veut insister sur deux points.

L'obligation dans laquelle notre pays se trouve de parvenir à une gestion très stricte des crédits, du fait de la situation de nos 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 2013 et 2014 des phénomènes de crues, d'inondations et des cyclones tropicaux est bien là pour le rappeler.

Pas plus que l'analyse attentive des données financières ne doit conduire à oublier les réalités humaines ; le fait ainsi, qu'en 2013, huit sapeurs-pompiers (cinq professionnels et trois volontaires) sont décédés en service (ils étaient onze en 2013), qu'une personne est secourue en France par hélicoptère toutes les 36 minutes que, chaque jour, les femmes et les hommes intervenant au titre de la sécurité civile donnent un remarquable exemple de désintéressement et de courage.

I. L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Dans le projet de loi de finances pour 2015, comme en 2014, le programme budgétaire unique 161 *Sécurité civile* porte l'ensemble des politiques conduites par le ministère de l'Intérieur pour la protection des populations et la gestion des crises.

Il est rattaché à la mission *Sécurités* aux côtés des programmes 152 *Gendarmerie nationale*, 176 *Police nationale* et 207 *Sécurité et éducation routières*.

Le programme 161 du projet de budget pour 2015 regroupe ainsi les crédits des programmes 161 *Intervention des services opérationnels* et 128 *Coordination des moyens de secours* qui composaient la mission *Sécurité civile* depuis l'entrée en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) jusqu'en 2013.

Cette présentation budgétaire qui a suivi les recommandations de la Cour des comptes ainsi que du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) doit permettre de distinguer les dépenses rigides issues d'engagements ou venant en application de textes qui s'imposent aux responsables de programmes, (la subvention à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, par exemple), d'autres dépenses variant en fonction de l'activité opérationnelle et de la survenue de crises (crédits de carburant des avions ou 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 personne, 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 2015 propose de porter les autorisations d'engagement de 588,53 à 401,02 millions d'euros ; il prévoit que les crédits de paiement passeront de 436,89 à 439,55 millions d'euros en 2015.

La réduction observée pour les autorisations d'engagement résulte du montant qui avait été inscrit dans la loi de finances pour 2014 pour le financement pluriannuel du nouveau marché de maintien en condition opérationnelle des avions de la sécurité civile.

En 2015, comme les années précédentes, les actions privilégiées porteront 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. Est prévue aussi la montée en puissance de l'unité mobile de démantèlement des munitions identifiées.

Ainsi qu'on le verra dans le corps de ce rapport, cinq grands objectifs sont retenus dans le projet de loi de finances :

- assurer l'efficacité des dispositifs de lutte contre les feux de forêts ;
- assurer l'efficacité des opérations de secours aux personnes en hélicoptère en milieux difficiles ;
- faire évoluer la cartographie des centres de déminage pour éliminer les munitions historiques et faire face à la menace terroriste ;
- assurer la solidarité nationale par la mise en œuvre de la réserve nationale par les préfetures et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ;
- harmoniser les moyens des SDIS.

Le budget de la sécurité civile pour 2015 poursuit également l'effort de rationalisation des dépenses d'équipement : rapprochement des flottes d'hélicoptères de la sécurité civile et de la gendarmerie nationale, fonctionnement 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. ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2015

(en euros)

Numéro et intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2014	Demandées pour 2015	FDC et ADP attendus en 2015	Ouvertes en LFI pour 2014	Demandées pour 2015	FDC et ADP attendus en 2015
161– Sécurité civile	588 536 744	401 028 670	13 150 000	436 894 060	439 550 666	13 150 000
11.– Prévention et gestion des crises	23 530 860	28 537 136		30 643 116	33 687 891	
12.– Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	427 495 711	238 213 649	250 000	259 831 508	258 234 745	250 000
13. – Soutien aux acteurs de la sécurité civile	131 320 208	131 004 068	12 900 000	140 229 471	144 354 213	12 900 000
14.– Fonctionnement, soutien et logistique	6 189 965	3 273 817		6 189 965	3 273 817	

Source : projet annuel de performances.

1. L'action 11 *Prévention et gestion des crises*

Elle regroupe 7,1 % des moyens d'ensemble du programme 161. Les crédits prévus s'élèvent à 28,53 millions d'euros en autorisations d'engagement (au lieu de 23,53 en 2014) et à 33,68 millions d'euros (au lieu de 30,64) en crédits de paiement.

Cette action concerne des opérations diverses, mais toutes essentielles : la gestion des secours d'extrême urgence aidant les victimes de calamités publiques à faire face à leurs besoins immédiats (pour 0,32 million d'euros, soit un niveau presque 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 1,99 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, niveau également presque identique à celui de 2013) et permettent, dans les premières heures ou les premiers jours d'une catastrophe (feux de forêts, inondations majeures), 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 1,43 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,13 million d'euros 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 (9,29 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit un montant supérieur de 2 millions d'euros à celui de 2013 permettant de tenir compte de la consommation moyenne des années précédentes), le produit retardant dans la lutte contre les feux de forêts (2,25 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, niveau identique à celui de 2014) et enfin l'application du protocole « Hephaïstos » qui a pour objet la mise à disposition par le ministère de la Défense de moyens militaires au profit du ministère de l'Intérieur, en cas d'aggravation du risque « feux de forêts » dans la zone méditerranéenne (0,59 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*

Elle regroupe 59,4 % des crédits du programme 161 *Sécurité civile* ; correspondant à l'action 1 de l'ancien programme *Intervention des services opérationnels* des exercices budgétaires précédents jusqu'en 2013, 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 ou industrielles. Elle recouvre les crédits nécessaires à leur préparation opérationnelle et à leur emploi.

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.

a. Les crédits de la sous-action 1 Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux aériens-Avions

Ils 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 (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 bombardiers d'eau gros porteurs polyvalents Dash 8 Q 402 MR et 3 avions d'investigation, de coordination et de liaison Beechcraft 200.

Ces avions sont stationnés, en dehors des périodes de détachement 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.

Il faut noter, à ce sujet, que les résultats obtenus en 2013 en France métropolitaine dans le domaine de la lutte contre les feux de forêts ont été exceptionnels, puisque 3 232 hectares ont été alors touchés par le feu, la moyenne décennale s'établissant à 19 000 hectares. Ce bilan positif est dû en partie à un contexte météorologique favorable qui s'inscrit d'ailleurs dans une tendance pluriannuelle.

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

Trois problèmes se posent depuis plusieurs années sur cette sous-action budgétaire : 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, entre les saisons « feux de forêts » 2016 et 2017, de la base 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. Il a été précisé que cette relocalisation dont le coût global est estimé à 16,6 millions d'euros (hors dépenses de personnels) et à 1,6 million d'euros pour les dépenses d'accompagnement des personnels ne devra pas affecter la capacité opérationnelle des services.

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, ces aéronefs étant en fin de potentiel. Il a été prévu, qu'en 2015, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises remettra au ministre de l'Intérieur des propositions techniques pour le renouvellement de la composante Tracker, en étudiant différents modèles économiques (achat, location).

Une expérimentation d'avions bombardiers d'eau de type Air Tractor avait 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. L'expérimentation a conclu que ces moyens n'étaient pas adaptés en réalité aux missions de la sécurité civile. Le pilotage des Air Tractor est apparu, en effet, particulièrement délicat par vent fort.

La flotte d'avions d'investigation et de coordination Beechcraft 200 est, par ailleurs, vieillissante (27 ans) et confrontée à des obsolescences. Dans le cadre du nouveau marché de maintenance, une rénovation avionique est prévue qui permettra de prolonger leur durée de vie. L'équipement de deux des trois avions en moyens optroniques doit permettre de moderniser l'approche des moyens d'investigation « feux de forêts » et de développer de nouvelles missions subsidiaires au profit du ministère de l'Intérieur.

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 2015, 36,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 65,6 millions d'euros en crédits de paiement.

La réduction significative observée pour les autorisations d'engagement observée pour 2015 résulte du montant inscrit en loi de finances initiale pour 2014 pour le financement pluriannuel du nouveau marché de maintien en condition opérationnelle (MCO) des avions de la sécurité civile.

L'intégralité du support MCO de la flotte avions de la DGSCGC est actuellement sous-traité et fait l'objet d'un dispositif contractuel découpé en quatre lots répartis sur trois industriels (accord cadre conclu en 2008 pour une durée de 6 ans en tranche ferme et 6 ans en tranche conditionnelle).

En loi de finances initiale pour 2014, 41,9 millions d'euros en crédits de paiement et 201,2 millions d'euros en autorisations d'engagement ont été prévus au titre du MCO avion, dont 167 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre du futur marché MCO (tranche ferme de 5 années) qui devrait être notifié en fin d'année, ainsi que la reconduction annuelle des lots correspondant au MCO des Dash 8 Q400.

Ce nouveau marché globalisé de « mise à disposition d'heures de vol (sans pilote) et maintenance associée » doit permettre de mieux équilibrer les risques entre les industriels et la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), tout en simplifiant la gestion des contrats et en assurant une meilleure disponibilité. Il regroupe en particulier le support MCO moteurs et cellules sur un titulaire unique pour les flottes CL415, Tracker et Beechcraft King 200. Le marché MCO de la flotte Dash 8 a été quant à lui affermi pour une durée de 6 années.

b. Les crédits de la sous-action 2 Préparation et intervention des moyens nationaux terrestres

Ils 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 sur le territoire national, 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 2015, 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 1^{er} janvier 2013 au 31 juillet 2014, été sollicitées opérationnellement chaque mois, réalisant 254 missions, notamment pour combattre les inondations survenues en zone Sud, en Bretagne, dans l'Aube et les Hautes-Pyrénées, comme les épisodes neigeux en zones Ouest

et Nord, le cyclone Bejisa à l'Île de La Réunion et les feux de forêts dans le Sud de la France. Ces missions ont concerné aussi les cyclones Hayan aux Philippines, les inondations en Serbie et la sécurisation du 70^{ème} anniversaire du débarquement en Normandie.

c. Les crédits de la sous-action 3 *Préparation et intervention des moyens nationaux aériens-Hélicoptères*

Ils 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 24 bases opérationnelles, depuis l'ouverture de bases à la Martinique en octobre 2012 et en Guyane en juin 2014.

Ces bases, dont 13 sont actuellement médicalisées regroupent 35 hélicoptères EC 145 utilisés pour les missions de secours à personne en première intention et pour les missions de police en subsidiarité des moyens aériens. 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.

En 2013, les missions de secours à personne ont représenté 71,56 % de l'ensemble des missions et 14 564 personnes ont été secourues, leur nombre étant supérieur de 7,8 % à celui de 2012. En moyenne, chaque appareil a effectué 2,38 missions par jour.

Selon les données communiquées par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), le nombre de personnes secourues et de missions pour les six premiers mois de 2014 apparaît supérieur à celui de la période correspondante de l'année 2013 (9 146 personnes secourues pour 9 468 missions, au lieu de 8 493 personnes secourues et 9 225 missions pour 2013).

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 2013, 8 927 treuillages ont été ainsi réalisés en mission de secours, dont 1 021 de nuit, spécificité du groupement d'hélicoptères dont tous les équipages sont aptes à intervenir en toute sécurité sous jumelles de vision nocturne.

Le Rapporteur spécial demande qu'une réflexion urgente soit menée sur l'implantation d'une base d'hélicoptères de la sécurité civile dans l'île de la Réunion à Pierrefonds. L'hélicoptère EC 145 répond à cet égard à la quasi-totalité

des besoins de l'île ; un hélicoptère dédié à la sécurité civile et aux missions de secours à personne serait interchangeable avec les hélicoptères de la Gendarmerie de la Réunion ; il serait *de facto* aussi mis à la disposition du Samu pour des soins médicaux urgents dans des endroits isolés.

Le Rapporteur spécial estime que la création à la Réunion d'une base hélicoptères de la sécurité civile offre de réelles garanties techniques et organisationnelles pour atteindre sans discontinuité les objectifs souhaités. La dotation d'un nouvel hélicoptère d'Etat dans ce département serait probablement un moyen de répondre quantitativement et qualitativement à un certain nombre de demandes de secours où le bénéfice coût/efficacité semble indiscutable.

d. Les crédits de la sous-action 4 Préparation et intervention des moyens nationaux de déminage

Ils 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 service : 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.

e. Les 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

Ils correspondent à 32,7 % des moyens du programme 161 et s'élèvent à 131 millions d'euros en autorisations d'engagement et 144,35 millions d'euros en crédits de paiement, soit + 2,9 % par rapport à 2014. 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 de la politique nationale 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 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, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales, soit, pour 2015, 80,06 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 (4,68 millions d'euros au lieu de 4,02 en 2014). 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).

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 2015, 3,8 millions d'euros en crédits de paiement, au lieu de 2,8 en 2014.

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

4. Les crédits de l'action 14 *Fonctionnement, soutien et logistique*

Ils ne regroupent que 0,8 % des moyens globaux du programme 161. Ils concernent essentiellement le fonctionnement courant et les dépenses informatiques des services centraux. Ils s'élèvent à 3,27 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

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.

B. LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT

Plusieurs grands projets d'investissement initiés au cours des années précédentes doivent être mentionnés : 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 création officielle du centre commun national civil et militaire de formation et d'entraînement aux événements de nature nucléaire, radiologique, biologique, chimique ou explosive

La création officielle d'un centre commun civil et militaire chargé de la réalisation de formations dans le domaine des menaces nucléaires, radiologiques, bactériologiques, chimiques, et explosives au profit de trois ministères partenaires (Défense, Intérieur, Santé), qui avait été recommandée par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, est intervenue en mars 2014 (décret n° 2014-338).

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 et s'appuie sur sept centres zonaux d'entraînement complétant son action.

Il faut remarquer que le centre avait commencé à dispenser de premières formations dès 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 bilan des actions pédagogiques menées pour 2014 et comprenant des personnels issus de l'ensemble des ministères partenaires était le suivant :

- 18 actions de formations interministérielles ont été délivrées à Aix-en-Provence ;

- 8 entraînements ont été organisés dans les zones de défense et de sécurité au sein des centres d'entraînement zonaux (1 par zone) ;

– 1 session préparatoire aux entraînements spécialisés s’est déroulée à Aix-en-Provence.

La montée en charge progressive du centre permettra à terme de mener deux entraînements interministériels de terrain par an et par zone en plus des formations de cadres et de décideurs menées sur le site aixois.

Pour 2015, le centre est doté de 0,25 million d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement.

Le Rapporteur spécial se félicite de la montée en puissance de ce centre commun de formation et d’entraînement civil et militaire, qui doit mettre un terme à l’hétérogénéité des formations jusqu’à maintenant données 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 technologiquement dépassé et qui ne répond plus aux enjeux des bassins de risques actuels. Ce nouveau système dont l’instauration avait été préconisée par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale publié en juin 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 aussi, 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 prévue du logiciel et des premiers matériels (sirènes, armoires de commande, armoires électriques, boîtiers émission-réception). Cette livraison a toutefois été différée à juillet 2014 à la demande du prestataire.

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.

Au 1^{er} août 2014, l'entreprise chargée des travaux avait visité 1 778 sites et réalisé l'installation de 243 sirènes.

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 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 2015, 6 millions d'euros (7,1 en 2014) 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, dans le cadre 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 de ce centre national d'alerte aux tsunamis.

Une convention cadre conclue entre les ministères et les différents établissements concernés, entrée en vigueur le 22 septembre 2009 avait fixé le niveau de leurs contributions respectives : le ministère de l'Intérieur prend ainsi en charge la moitié des coûts liés à l'investissement et au fonctionnement, le ministère chargé de l'Écologie assurant le reste du financement. Cette convention a couvert la période de conception et de mise en place du centre d'alerte et des réseaux de mesures associées, jusqu'à la fin 2011-2012, ainsi que les premières années d'exploitation jusqu'à la fin 2013.

Une réflexion est en cours, au sein du ministère de l'Écologie et du ministère de l'Intérieur, afin d'optimiser les conditions de réalisation de cette mission d'alerte par le CEA et d'en assurer la soutenabilité budgétaire.

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 2015, 1,8 million d’euros en autorisations d’engagement comme en crédits de paiement sont retenus pour assurer le fonctionnement du centre, ce montant correspondant aux coûts constatés à ce jour.

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, ainsi que de celui de magnitude 5,6 qui a eu lieu le 1^{er} août 2014 au nord de l’Algérie ont 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 (SDIS), 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 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'avait 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 d'euros 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, la loi de finances pour 2014 avait prévu 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 programme ANTARES est entré dans sa phase de généralisation à l'ensemble du territoire. À la fin de 2012, les collectivités territoriales avaient équipé de terminaux ANTARES 70 % des SDIS et, en 2013, le taux de migration avait atteint 75 %, conformément au plan de montée en charge du dispositif. En 2014, le taux d'adhésion s'élève à 84 %, soit un taux supérieur à la prévision. Pour 2015, le taux d'adhésion attendu est estimé à 89 %.

*

* *

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 161. Le monde de la sécurité civile comporte un ensemble très vaste d'acteurs, relevant de la sphère publique, tout particulièrement les 96 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 2015 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 (DGSCGC) et rassemblés dans le programme 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.

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 2013, 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 (- 8 %) compensée par une augmentation de 2 % du secours à victime et de l'aide à personne (qui représentent plus de 81 % des interventions), selon un mouvement observé depuis le début des années 2000.

La moyenne des interventions par SDIS est de 117 par jour, avec des variations importantes, allant de 227 interventions en moyenne pour un SDIS de 1^{ère} catégorie à 23 pour un SDIS de 5^{ème} catégorie.

L'effectif global des SDIS est voisin de 250 000, dont 192 300 (79 %) sapeurs-pompiers volontaires (SPV), 40 200 (16 %) sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et 12 200 militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, du bataillon des marins-pompiers de Marseille et des formations militaires de la sécurité civile.

En 2013, les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires étaient en légère baisse, de -0,3 % (au lieu de -0,5 % en 2012). En revanche, la baisse des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels est plus accentuée (-0,5 % au lieu de -0,1 % en 2012). Quant au nombre de SDIS diminuant leurs effectifs de sapeurs-pompiers professionnels, il est de 53 en 2013 (au lieu de 41 en 2012).

La féminisation des sapeurs-pompiers reste stable (14 % en 2013 comme en 2012).

Le nombre de centres d'incendie et de secours est en légère baisse (7 151 contre 7 250 en 2012). 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 62 % en moyenne en 2013 contre 65 % en 2012. Les gardes de 12 heures se maintiennent à 22 % comme en 2012.

Les gardes de 24 heures sont les plus importantes dans les SDIS de 1^{ère} catégorie (70 %), alors qu'elles ne représentent que 22 % dans les SDIS de 5^{ème} catégorie.

Pour l'équipement en réseau ANTARÈS, 73 SDIS ont d'ores et déjà migré ou sont en cours de migration.

L'interopérabilité entre les SDIS et les SAMU augmente, avec 63 SAMU aujourd'hui raccordés, au lieu de 52 en 2012.

Si les dépenses des SDIS ont progressé de 10,71 % entre 2007 et 2009, elles ne se sont accrues que de 1,2 % en 2013 en valeur brute 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). De même, le nombre de SDIS majoritairement financés par les communes et les EPCI reste stable (33 en 2013, au lieu de 34 en 2012).

2. L'échec de la mutualisation et 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 des établissements publics interdépartementaux 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 à transférer 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 (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 de celui 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 a eu pour conséquence la mise en attente 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.

Tous ces projets sont actuellement mis en attente de la future réforme territoriale prévue par le Gouvernement et de ses éventuelles conséquences sur l'organisation territoriale de la sécurité civile et sur le périmètre dans lequel les SDIS sont susceptibles d'évoluer.

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 six décrets en Conseil d'État) modernisent les statuts de l'ensemble des cadres d'emplois de cette filière territoriale, les nouveaux statuts particuliers étant entrés en vigueur dès le 1^{er} mai 2012.

Les trois catégories sont concernées, avec un accent particulier mis sur les catégories B et C, la catégorie A devant être traitée plus spécifiquement dans le cadre de la réforme à venir sur les emplois supérieurs de direction.

Deux principes guident cette modernisation : un rapprochement du droit commun de la fonction publique (cadres d'emplois types, grilles indiciaires, concours et examens professionnels), symbolisé par la transposition du nouvel espace statutaire de la catégorie B, ainsi qu'une approche globale et dynamique visant à garantir un meilleur service public d'incendie et de secours sur le territoire.

L'interprétation d'un article ou sa mise en œuvre concrète se révélant parfois plus complexe qu'envisagé lors de sa rédaction, dans le cadre d'une procédure de concertation avec l'ensemble des employeurs et les organisations syndicales dite « clause de revoyure », des améliorations rédactionnelles ont été proposées et font actuellement l'objet d'un examen par les instances compétentes (travaux interministériels, commissions consultatives).

La réforme de la filière des sapeurs-pompiers professionnels s'achèvera par le rapprochement du droit commun des statuts de la catégorie A des sapeurs-pompiers professionnels et la création des emplois supérieurs de direction.

Des travaux ont été menés en 2013 jusqu'à l'été 2014. Lors d'une présentation des textes devant servir de base à la dernière phase rédactionnelle et de concertation, il est apparu que les différents employeurs et partenaires sociaux ne partageaient finalement pas la même vision, ni des missions des sapeurs-pompiers professionnels de catégories A et A+ ni des emplois de directeur et de directeur départemental adjoint.

En outre, la réforme territoriale aura un impact sur l'organisation de la sécurité civile.

C'est pourquoi, cette réforme statutaire devant parachever la réforme de la filière de 2012 a été mise en suspens, le temps de parvenir à un consensus.

Par ailleurs, des travaux sont menés, afin de réformer des cadres d'emplois des infirmiers et infirmiers d'encadrement de sapeurs-pompiers professionnels.

Ceux-ci 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.

Il s'agit de classer les infirmiers en catégorie A, sur le modèle de la réforme intervenue au profit des infirmiers de la fonction publique territoriale, mais sans perte du classement en catégorie active.

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 vingt ans de service.

16 437 sapeurs-pompiers volontaires ont bénéficié de cette prestation en 2013, au lieu de 13 909 en 2012, ce qui a représenté, pour l'exercice 2013, un montant de contributions publiques de 70,5 millions d'euros, dont l'État prend en charge la moitié. Les montants attendus pour 2014 et 2015 devraient être très proches.

Ces diverses 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 M. 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 régulièrement depuis lors.

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 sont intervenues lors du 120^{ème} congrès de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers (FNSP) réuni en octobre 2013 à Chambéry.

Il faut souligner le rôle décisif joué en la matière par le Président de la République.

Observant que le nombre de sapeurs-pompiers volontaires avait diminué de 6 000 en six ans et que 571 casernes de pompiers avaient fermé au cours des cinq dernières années, le Président de la République avait 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 but poursuivi était clairement 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.

Le ministre de l'Intérieur a signé, avec la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, 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 y est prévu notamment de mieux prendre en compte l'inflation pour le calcul de l'indemnité des volontaires et de faciliter pour ces derniers l'accès aux logements sociaux situés à proximité des centres de secours. 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 2013, le nombre d'interventions est en très légère baisse par rapport à 2012, atteignant 491 468, soit une diminution de 0,33 %.

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

- les interventions pour eau-gaz-électricité (– 18,37 %) ;
- l'assistance à personne (– 17,44 %) ;
- les fausses alertes (– 15,96 %).

Le motif principal d'intervention, le secours à victime présente une augmentation de 1,86 %. Il représente ainsi 78,80 % des interventions contre 77,08 % en 2012. La tendance continue au vieillissement de la population comparable dans les autres capitales européennes laisse présager une nouvelle croissance du secours à victime dans le futur. La progression constatée s'explique sans doute par un développement du recours à un service public gratuit, y compris en dehors de toute urgence et par une progression du nombre des personnes vivant seules, sans proches pour les soutenir en cas de difficultés.

Aussi, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) a-t-elle redéfini, en février 2014, sa politique d'engagement des secours, pour se recentrer sur sa mission, tout en tentant de proposer des solutions palliatives aux requérants dont la situation ne présente pas un caractère d'urgence justifiant une intervention des pompiers.

La procédure prévue semble s'être avérée efficace, puisqu'elle a permis de diminuer de manière significative le nombre des départs des secours, en distinguant les urgences réelles et avérées des demandes ne nécessitant pas une intervention des secours. Sa mise en œuvre nécessite toutefois encore la poursuite d'échanges avec d'autres acteurs (police, gendarmerie, RATP, SNCF, Samu, sociétés de téléalarmes, ascensoristes).

Un premier bilan réalisé à partir de la comparaison des premiers semestres 2013 et 2014 apparaît à cet égard encourageant. La baisse des interventions atteint ainsi – 8,78 %, avec une stabilisation des incendies (– 0,27 %) et surtout une baisse de – 8,4 % pour le secours à victime.

La part des incendies, qui était de 2,95 % en 2012 et de 2,80 % en 2013, présente une légère augmentation à 3,02 % pour le premier semestre 2014, ce qui démontre la persistance d'incendies majeurs justifiant une couverture incendie adaptée. En 2013, la brigade a réalisé ainsi 114 sauvetages (personnes sauvées d'une mort certaine) et 370 mises en sécurité sur incendie grâce à l'intervention rapide des moyens.

Quant au service médical d'urgence de la brigade, il a réalisé près de 10 000 interventions médicales d'urgences hospitalières en collaboration avec le Samu et a assuré la coordination médicale (contrôle, conseil technique et orientation) de près de 260 000 patients non médicalisés, engendrant des économies de fonctionnement et en personnels 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, des hautes personnalités et d'unités d'intervention de la Préfecture de police de Paris.

Entre 2013 et 2014, le budget de fonctionnement de la brigade a augmenté de 1,06 %.

Ses effectifs sont stables en 2013 et 2014 à 8 168.

2. Le bataillon des marins-pompiers de Marseille

Avec 103 107 interventions *intra muros* en 2013 contre 102 046 en 2012, soit + 1 %, l'activité du bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM) est en légère augmentation, du fait essentiellement de l'augmentation des interventions réalisées en carence des transporteurs sanitaires privés (+ 4 % par rapport à 2012).

Le nombre de sorties pour secours à personnes est en diminution (- 4 %) en raison de la mise en place d'une mesure de transfert au secteur privé des interventions pour blocages d'ascenseurs et du fait d'une nouvelle saison « feux de forêts » particulièrement calme qui a réduit le nombre des interventions pour incendies (- 12 % par rapport à 2012).

Les dépenses constatées au compte administratif 2013 de la ville de Marseille (non compris le coût des détachements intégralement remboursés, pour leur part variable, par les organismes bénéficiaires) s'élèvent à 99,885 millions d'euros, dont 11,653 en investissements et 88,242 en fonctionnement.

Les moyens humains au 31 décembre 2013 s'élevaient à 2 426 hommes et femmes (+ 1,76 % par rapport à 2012), dont :

	2012	2013	%
Personnel militaire	2 285	2 330	+ 1,97 %
Personnel civil	99	96	- 3,03 %
Total	2 384	2 426	+ 1,76

Source : questionnaires budgétaires.

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

Ce volume de personnel intègre également 318 postes détachés auprès de certains organismes (Grand port maritime de Marseille, Aéroport Marseille Provence...) qui donnent lieu à remboursement par les bénéficiaires.

Enfin, 17 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 militaires, 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 (ANF) et l'Autorité de régulation des communications électriques et des postes (ARCEP).

Le recensement en cours de réalisation avec les préfetures, dans le cadre de la mise en œuvre de cette exonération fait actuellement état de 544 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.

Les associations concernées font l'objet de contrôles et d'évaluations et peuvent bénéficier de soutiens financiers publics.

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. Les agréments de 13 associations viendront ainsi à expiration dans le courant de l'année 2015.

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 octroie des subventions aux associations reconnues comme partenaires.

C'est ainsi, qu'en 2013, 194 668 euros de subventions ont été alloués aux associations exerçant des missions de sécurité civile.

Ces subventions spécifiques viennent compléter celles inscrites au titre de la réserve parlementaire, qui s'élèvent pour 2014 à 196 166 euros, au lieu de 87 000 en 2013, ainsi que les soutiens financiers apportés par les collectivités territoriales.

Afin d'améliorer sa coopération avec les associations, la direction générale a renouvelé, en 2013 et au premier trimestre de 2014, les conventions qu'elle avait conclues avec huit associations agréées, précisant les missions pouvant leur être confiées, les conditions d'engagement de leurs équipes et les modalités d'indemnisation des frais engagés et des pertes éventuellement subies lors des opérations auxquelles elles ont pris part.

Le Rapporteur spécial veut insister sur le rôle majeur qu'a, depuis de nombreuses années, l'une de ces associations agréées, la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM). En 2013, cette association a réalisé ainsi 4 867 interventions et secouru ou assisté 7 594 personnes. Ses moyens humains se composent de 4 400 sauveteurs en mer bénévoles répartis dans 219 stations, de 1 400 nageurs sauveteurs volontaires qui assurent la sécurité des plages sous l'autorité des maires du littoral, de 1 200 cadres formateurs et bénévoles dans les stations et les centres de formation et de 70 salariés.

Les tableaux suivants révèlent bien le grand nombre 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 2013
Association nationale des premiers secours (ANPS)	National	0
Centre français de secourisme (CFS)	National	0
Croix-Rouge française (CRF)	National	0
Fédération française de spéléologie (FFS) Spéléo secours français (SSF)	National	10 000
Fédération française de sauvetage et de secourisme (FFSS)	National	0
Fédération nationale de protection civile (FNPC)	National	15 000
Fédération nationale de radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC)	National	20 000
Fédération des secouristes français – Croix Blanche (FSFCB)	National	0
Euvres hospitalières françaises de l'ordre de Malte (EHFOM)	National	0
Secours catholique	National	0
Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)	National	16 668
Union nationale des associations des secouristes et sauveteurs des groupes de la Poste et de France Télécom (UNASS)	National	0
Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE)	Interdépartemental	44 000
Elisa hélicoptère (EM)	Interdépartemental	0
Fédération nationale des sapeurs pompiers français (FNPSPF)	National	44 000
Total des subventions		149 668

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 2013
Association nationale pour l'étude de la neige et des avalanches (ANENA)	sans objet	0
Conseil national pour la protection civile (CNPC)	sans objet	0
Association française de normalisation (AFNOR)	sans objet	45 000
Haut Comité français pour la défense civile (HCFDC)	sans objet	30 000
Association des personnels de l'alerte aux populations (APAP)	sans objet	0
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		99 000

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

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, (voir le compte rendu de la commission élargie du 27 octobre 2014 à 21 heures⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Sécurités.

*Suivant l'avis favorable de MM. Yann Galut, rapporteur spécial pour la mission Police, gendarmerie, sécurité routière, et Patrick Lebreton, rapporteur spécial pour les crédits de la Sécurité civile, la Commission **adopte** les crédits de la mission Sécurités.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/